

## La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano PRMS 100 requiere una justificación más sólida.

Pablo Trivelli O.  
Enero 2011

La SEREMI de Vivienda y Urbanismo así como el Intendente de la Región Metropolitana han anunciado a través de la prensa que nuevamente enviarán en fecha próxima una propuesta de modificación del PRMS, la que incluiría cambios menores respecto de la que fue rechazada por el CORE en junio 2010.<sup>1</sup>

Como premisa a este artículo el autor aclara que, en su opinión, el límite urbano constituye un instrumento de planificación válido y necesario, que por su naturaleza puede y debe ser modificado cuantas veces sea necesario. También deja establecido que, en su opinión, la SEREMI MINVU ha hecho un trabajo riguroso en la identificación de áreas potenciales de expansión del límite urbano, que definitivamente es mucho más sofisticado que lo que se ha hecho históricamente en esta materia.

Las dudas, comentarios y críticas dicen relación con aspectos sustantivos no resueltos o débilmente justificados. Una decisión pública de esta naturaleza, que puede afectar el bienestar de tantos hogares y los intereses de tantas personas, requeriría una fundamentación más sólida y un amplio debate ciudadano. El propósito de este artículo es contribuir a ese debate que se aproxima en un futuro próximo.

En qué consiste la modificación PRMS 100?

“La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), tiene entre sus principales objetivos, lograr un Santiago más verde e integrado al año 2030, actualiza el límite de extensión urbana de la Región Metropolitana; la vialidad estructurante que conecta estos nuevos sectores con la ciudad consolidada; y el sistema de áreas verdes que incluye nuevos parques intercomunales y zonas de forestación”<sup>2</sup>.

“Los cambios propuestos se basan en la planificación por condición; es decir que la urbanización de los suelos vaya aparejada con el cumplimiento de ciertos estándares, tales como áreas verdes y obras de infraestructura, que permitan la urbanización del área de extensión”.

La Memoria Explicativa establece más detalladamente los objetivos que se pretende alcanzar:

“...la imagen objetivo que guía esta actualización busca llegar al 2030 con una ciudad más integrada, más verde, con infraestructura adecuada y nuevos espacios públicos que faciliten el esparcimiento de los ciudadanos. Dentro de este marco la propuesta tiene tres objetivos centrales:

**Santiago Más Integrado:** Revertir los patrones de segregación, acercando la vivienda social a los centros de empleo, induciendo el desarrollo de barrios más mixtos e invirtiendo en equipamientos e infraestructura.

**Santiago más Verde:** Aumentar de forma significativa el stock de áreas verdes y parques con mecanismos que aseguren su financiamiento público y privado.

**Santiago mejor Conectado:** Actualizar el trazado de la red vial estructurante, habilitando nuevos anillos y vías radiales que conecten las zonas de expansión con los centros y subcentros sin afectar la red actual. Junto con ello el nuevo suelo

---

<sup>1</sup> Este artículo se basa en la versión diciembre 2010 de la Memoria Explicativa PRMS 100 (ver [http://www.seremi13minvu.cl/opensite\\_20110103164100.aspx](http://www.seremi13minvu.cl/opensite_20110103164100.aspx)), que no tiene cambios de fondo respecto de la versión presentada en abril 2010 al CORE. Esto se corrobora con las declaraciones de la SEREMI MINVU en las que se informa el proyecto de ampliación, en su base, no sufrirá modificaciones y que los cambios al proyecto son enfocados en infraestructura y aguas lluvias” (Diario Financiero 05/10/2010).

urbanizable se ubicará en territorios cercanos a los subcentros consolidados, a objeto de reducir el tiempo y la longitud de los viajes”. (pág.42)

El aspecto más polémico de la propuesta es la ampliación del límite urbano en 10.340 hectáreas, cuestión que se detalla en los siguientes términos: “Al combinar la propuesta de áreas verdes con las zonas urbanizables que resultan de los filtros (expansión condicionada + reconversión industrial), el suelo que se incorpora al área metropolitana de Santiago sumaría 10.340 hectáreas. De este total 6.221 serían de expansión condicionada, 2.599 de áreas verdes (parques intercomunales y áreas verdes forestadas), 620 hectáreas de riesgo por inundación y 105 hectáreas para resguardo de infraestructura sanitaria. A ello se agregan 795 hectáreas de reconversión industrial que ya son urbanas y donde sólo cambia el uso de suelo” (pág.58).

La principal línea de argumentación es que el suelo urbano actualmente disponible en las 37 comunas del Gran Santiago sería insuficiente para atender las necesidades de crecimiento demográfico de la ciudad hacia el 2030. La memoria explicativa pone especial énfasis en que la ampliación del límite se hace imprescindible para atender las necesidades de suelo para construir viviendas sociales y así evitar que se localicen en una proporción creciente en comunas fuera del Gran Santiago, lejos de las oportunidades urbanas que ofrece la ciudad capital. “Para evitar esta situación, es necesario que se destinen terrenos para vivienda social al interior de los suelos urbanizables que se agregarán con esta actualización.” (pág.36)

“Si se agregasen las 7.100 hectáreas que se estimaron como déficit para cubrir la demanda 2008 -2030, y se destinase un 8% para recibir viviendas sociales, se habilitarían 568 hectáreas que a una densidad de 240 habitantes por hectárea, permitiría localizar 34.000 unidades equivalentes al 24% del déficit total de la región.” (pág.36)

“El segundo objetivo pretende reducir la progresiva segregación socio espacial que aflige a Santiago. La idea es evitar que los hogares de menores recursos de las comunas cercanas a las nuevas áreas urbanas que se incorporan, deban desplazarse a comunas alejadas en entornos homogéneamente pobres, lo que probablemente ocurriría debido a la poca disponibilidad de suelo que tiene el Gran Santiago.”(pág.3)

“Efectivamente, la falta de planificación no sólo contribuiría a mantener la segregación, sino a radicalizarla. Cuando sólo opera el mercado de suelo, las viviendas sociales sólo pueden edificarse en territorios de bajo precio, los cuales tienden a ser lo más alejados, contaminados o carentes de servicios. Al llegar la vivienda social el precio se mantiene bajo, lo que favorece la llegada de nuevos proyectos similares. Por otro lado, los municipios que reciben viviendas sociales carecen de recursos ya que estas no pagan contribuciones, lo que impide invertir en infraestructura o equipamiento”. (págs. 7y 8).

Para comentar este aspecto de la propuesta es necesario analizar los antecedentes que se utilizan.

Resulta al menos discutible, primero, la estimación de suelo disponible; segundo, la demanda de suelo proyectada; tercero, un análisis del comportamiento esperable del mercado de suelo, las tendencias en la estructura socio económica territorial y la evolución de los precios de los terrenos; cuarto, la efectividad del mecanismo establecido para la integración social y la estimación de la demanda de suelo para vivienda social; quinto, el que se suponga una operación fluida del mercado de suelo con el régimen tributario existente para los terrenos urbanos; sexto, la propuesta de áreas verdes; séptimo, la ausencia de un marco general de política urbana y de suelo.

## Suelo disponible.

Sostiene la Memoria Explicativa del PRMS 100 que “Dentro del AMS existen 9.998 háts. disponibles. El 69% corresponde a usos habitacionales mixtos, con 6.946 hectáreas. En segundo lugar se ubican los usos industriales exclusivos con 2.558 hectáreas correspondientes al 26% del suelo disponible. Luego vienen los usos de equipamiento y restricciones con 342 y 151 hectáreas, correspondientes al 3% y 2% respectivamente.” (pág. 26)

Hay antecedentes que permiten afirmar que esta superficie podría ser más del doble.

Primero, porque existen en la comuna de Pudahuel tres PDUC (ENEA; Las Lilas y Praderas) que están en avanzado trámite de aprobación, las que agregarían una superficie de 2.288 hectáreas. Es razonable computar esta superficie considerando que llevan siete años en tramitación y que lo más probable es que sean aprobadas antes del 2030, horizonte de planificación del PRMS 100.

Segundo, existen en la comuna de Pudahuel “2.986 hectáreas con carácter urbano en virtud de tener permisos de construcción obtenidos con anterioridad a la aprobación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago”<sup>3</sup> (1994), que los dejó fuera del límite urbano actualmente vigente. De estas, hay unas 330 hectáreas que ya han entrado al mercado y se podría esperar que al menos una fracción de las restantes también podrían entrar al mercado en los próximos años.

Tercero, existe una abundante disponibilidad de suelo reciclable al interior de la ciudad de Santiago. Terrenos que registran obsolescencia funcional, es decir, que fueron desarrollados hace muchos años para funciones que hoy se han mudado a otras localizaciones o que tienen edificaciones que se han degradado y cuyos terrenos podrían ser reciclados para otros usos. Hay casos evidentes, como el ex aeropuerto de Los Cerrillos, la relocalización de regimientos, estaciones ferroviarias, industrias, etc. Pero también hay terrenos “blandos”, es decir, con una muy baja intensidad de uso que podrían entrar al mercado para ser desarrollados con mayor intensidad. Un claro ejemplo de esto último es la densificación en base a condominios de casas en las zonas de parcelas en la comuna de La Reina, en San Damián, Los Dominicos y Lo Fontecilla en la comuna de Las Condes, así como también en lo que fue la zona de parcelas en la parte baja de La Dehesa. Es difícil tener una estimación exacta de la superficie que todas estas distintas situaciones podrían representar para Santiago, pero suponer que entre un 5% y un 10% de la superficie ocupada por la ciudad está en estas condiciones no resulta arriesgado<sup>4</sup>. Esto significa que habría una superficie del orden de unas 3.500 a 7.000 hectáreas que están potencialmente disponibles en estas condiciones.

Cuarto, también es necesario mencionar que existe una cantidad importante de suelo disponible en las comunas de borde contiguas al Gran Santiago. Son varios miles de hectáreas si se considera las áreas designadas con uso urbano en Colina, Quilicura, Lampa, Padre Hurtado, Buin y Pirque.

Por último, no puede olvidarse que prácticamente todo el valle central está fraccionado en parcelitas de agrado según el D.L. 3516 de Ministerio de Agricultura con aprobaciones en fecha previa a las sucesivas modificaciones del PRMS con que se fue estableciendo normas mínimas para su desarrollo en todo el espacio regional. Constituyen una alternativa de localización habitacional para hogares de altos ingresos cuya viabilidad real se ha incrementado con las inversiones de autopistas urbanas y regionales que han mejorado notablemente la

<sup>3</sup> Ver Memoria Explicativa de la propuesta de modificación del Plan Regulador Comunal de Pudahuel, Municipalidad de Pudahuel, pág. 19, septiembre 2002. y sentencia Rol 176/95, dictada por la Corte de Apelaciones de Santiago el 05.08.1996.

<sup>4</sup> En un estudio reciente en la ciudad de Rancagua se pudo establecer que un 15% de la superficie de la ciudad estaba ocupada por terrenos de más de 2.500m<sup>2</sup> que tenían edificaciones que ocupaban menos del 15% del terreno. Si se aplicara esa proporción a la ciudad de Santiago, significaría que habría más de 10.000 hectáreas en estas condiciones. Ver Estudio de Tendencia de Localización Ciudad de Rancagua Machalí, elaborado por

accesibilidad a Santiago desde un vasto hinterland. Hay una oferta potencial que podría satisfacer la demanda por muchas décadas, que descomprime la demanda sobre el suelo de Santiago por parte de los hogares de mayores ingresos. Porque cuando estos hogares optan por vivir en casas, son los que registran las menores densidades de ocupación del espacio urbano.

Constituyen un fenómeno que por lo general vulnera la letra y el espíritu del D.L. 3516 en el cual se fundamenta su existencia, cuyo desarrollo progresivo y acumulativo en el tiempo debiera generar serios problemas de funcionamiento.

Por lo tanto, es posible afirmar que el suelo disponible es más del doble que la estimación que se establece en la Memoria Explicativa del PRMS 100.

Sobre esta misma materia llama la atención que la propuesta de modificación se centra en las 37 comunas del Gran Santiago, definidas en el PRMS 1994, y no en el sistema urbano de la Región Metropolitana regulado según el PRMS 2006. Porque desde una perspectiva regional, la superficie normada con uso urbano es 123.272 hectáreas y la mancha urbana es de unas 77.000 hectáreas, de las cuales 70.800 hectáreas corresponden a Santiago. (pág. 10)

Resulta entonces aún más difícil afirmar que no queda suelo urbano.

### **Demanda de suelo.**

La conclusión de la Memoria Explicativa del PRMS 100 es que para satisfacer la demanda al año 2030 se requerirían 7.100 hectáreas adicionales a las que hoy existen. Esta estimación se hace en base a una proyección de población y un supuesto acerca de la densidad de ocupación del territorio.

“Como se puede apreciar la cabida demográfica, equivalente a la oferta de suelo, no coincide con la proyección de crecimiento del período 2008-2030, equivalente a la demanda. Existe un déficit de 873.070 habitantes, equivalentes a 8.430 hectáreas a una densidad similar a la utilizada para estimar la cabida de la demanda proyectada (115,7 hab/há)”.(pág. 29)

“Para precisar el cálculo del consumo de suelo periférico, la demanda 2008-2030 de cada comuna, se multiplicó por el porcentaje destinado a casas, lo que redujo el número de habitantes a localizar de 1.676.482 a 1.435.178. Con ello el déficit bajo a 631.776 habitantes y 7.100 hectáreas” (pág.30)

“Se puede concluir que el AMS presenta un déficit de suelo de 7.100 hectáreas, focalizado en comunas de ingreso medio y medio bajo del Sur Oriente y Sur Poniente del área metropolitana. En el barrio alto no se observan problemas de capacidad, ni tampoco en las comunas suburbanas de Pirque, Calera de Tango y San José de Maipo”. (pág. 31).

Lo que no se menciona en la Memoria Explicativa del PRMS 100 es que el Observatorio Urbano del mismo MINVU (ver [www.observatoriourbano.cl](http://www.observatoriourbano.cl)) ha venido publicando cifras de demanda de suelo con una metodología que pareciera ser mucho más rigurosa que la interpretación de imágenes satelitales respecto a la expansión de la mancha urbana. Las estadísticas sobre la demanda de “suelo permisado” se elaboran en base a los antecedentes de los permisos de edificación, donde se consigna la superficie de los terrenos en que se levantarán las nuevas obras<sup>5</sup>.

<sup>5</sup> Esta publicación es muy clara acerca de la metodología utilizada, la que advierte que las cifras “pueden referirse a la superficie de terrenos asociada a los permisos, vale decir, no consideran, necesariamente, el suelo urbano ofrecido a raíz de las cesiones que corresponden legalmente a los loteos autorizados por las Direcciones de Obras Municipales”...”También se debe considerar que los edificios tienden a ser construidos sobre suelo previamente ocupado, mientras que el consumo de suelo asociado a las casas puede implicar nuevo consumo si estas se edifican en comunas periféricas”

Se sugiere referirse directamente al Informe de Suelo y Edificación mencionado, no solo para acceder a las

En el informe N° 6 sobre Suelo y Edificación (febrero 2010) se detalla la demanda de suelo según comuna de las ciudades capitales de Chile. Esto permite establecer que la demanda anual promedio para las 34 comunas del Gran Santiago es de 565 hectáreas para el periodo 2003-2009.

La demanda de suelo estimada por esa misma fuente para las 19 comunas ubicadas al interior del anillo Américo Vespucio (definida como el área consolidada de la ciudad en el diagnóstico del PRMS) alcanza un promedio anual de 117 hectáreas para el mismo período. Si esta es un área consolidada, se puede concluir que la demanda de suelo al interior del anillo Américo Vespucio es por terrenos que por lo general están o estuvieron ocupados, los que son reciclados para nuevos proyectos. Esto significa que no constituyen demanda de "suelo nuevo" en los bordes de expansión de la ciudad.

Si estas cifras son correctas, entonces habría que restar de las 565 hectáreas anuales de suelo demandado en Gran Santiago las 117 hectáreas demandadas que se ubican en áreas consolidadas. La demanda anual de suelo sobre las áreas de expansión en la periferia urbana del Gran Santiago es entonces de 448 hectáreas en el período 2003 a 2009.

Si la meta del Ministerio de Vivienda y Urbanismo es la de contar con suficiente suelo urbano para satisfacer la demanda de los próximos 20 años y si se tiene en cuenta que el diagnóstico del PRMS establece que los suelos urbanos actualmente disponibles (2008) en el Gran Santiago son 9.998 hectáreas (6.946 hectáreas corresponden a suelos habitacionales mixtos, 2.558 hectáreas a uso industrial exclusivo y 342 hectáreas a suelos para equipamiento y 151 hectáreas a suelos con restricciones), y si la demanda de suelo en extensión es de 448 hectáreas y esta se mantuviera hacia el futuro, entonces la disponibilidad de suelos alcanzaría para los próximos 22 años si solamente se flexibilizara los suelos con uso industrial exclusivo y para unos 17 años si no se adoptara esa medida.

Si estas cifras del Ministerio de Vivienda y Urbanismo son correctas, entonces se hace absolutamente innecesaria la modificación del PRMS para ampliar el límite urbano y dotar de una mayor superficie urbana a la ciudad.

La expansión se hace aún menos necesaria si se considera que hay mucho más suelo disponible que las 10.000 hectáreas que se establecen en el diagnóstico del PRMS, tal como se detalló anteriormente.

Sobre estas mismas proyecciones de demanda de suelo elaboradas en la Memoria Explicativa del PRMS 100 cabe cuestionar tanto la distribución territorial del crecimiento de población como el supuesto de densidad de desarrollo que se aplica. Las cifras del Censo 1992 establecen que un 18% de las viviendas existentes en el Gran Santiago eran departamentos y un 82% eran casas. Según el Censo 2002 la proporción de departamentos subió a 25% y la de casas bajó a 75%. Las mismas cifras censales permiten establecer que un 44% del incremento de viviendas entre 1992 y 2002 eran departamentos. Esto significa que en dicho período hubo un marcado incremento en la preferencia por soluciones habitacionales en altura, cuestión que no podría ser atribuida a la falta de suelo urbano sino a una opción en la forma de habitar la ciudad, que se asocia claramente con localizaciones más centrales que desarrollos periféricos.

Esta preferencia creciente por vivir en departamentos se da predominantemente en localizaciones en el interior de la ciudad. Esto también queda en evidencia en las estadísticas sobre permisos de edificación de estos últimos años en que los departamentos representan más del 70%, lo mismo que en las estadísticas que publica la empresa COLLECT, en la que se registra el movimiento de oferta y



venta de viviendas en el mercado, es decir, excluyendo las viviendas sociales, en el que se establece que los departamentos constituyen del orden del 70% de las viviendas nuevas.

Esto significa que se disminuye la presión de demanda de suelo sobre los bordes de la ciudad y que las densidades de desarrollo son mucho más altas que las que registra la densidad media existente en la ciudad, todo lo cual hace al menos cuestionable los supuestos empleados en la Memoria Explicativa del PRMS100.

Pero hay también un tema mucho más de fondo que la estimación de la demanda de suelo subyacente en las cifras utilizadas en la Memoria Explicativa del PRMS100. Según dicha fuente, el espacio interior del anillo Américo Vespucio perdería 800.000 habitantes en el período 2002 -2030. Si esto fuera una proyección certera, lo menos que se podría esperar es que la autoridad pública encargada del desarrollo urbano de Santiago se pronunciara sobre este fenómeno, sobre sus consecuencias en el funcionamiento de la ciudad, sobre el vaciamiento del parque habitacional que esto significa y la consecuente pérdida que significaría el abandono de espacios que están dotados de infraestructura y servicios de todo orden, así como respecto a la necesidad de adoptar medidas de política para enfrentar dicho fenómeno. Pero en la propuesta de modificación del PRMS no hay ninguna manifestación de interés por enfrentar este fenómeno. Solo se proponen medidas para dar causa a una demanda en expansión según supuestas tendencias del mercado habitacional, como si el mercado fuera el oráculo que rige los destinos de la ciudad y la responsabilidad pública se redujera a garantizar los intereses individuales y el lucro inmobiliario, ignorando el bien común y el interés colectivo.

### **¿Y el mercado de suelo?**

El diagnóstico elaborado para justificar la ampliación del límite urbano centra su atención en la disponibilidad física de terrenos y no hace ningún análisis acerca del mercado de suelo, específicamente, sobre la estructura socio económica espacial y la estructura y la evolución de los precios de los terrenos.

Si la prioridad de la ampliación de límite urbano es la de lograr suelo para asentar viviendas sociales se debería tener en cuenta que la dificultad fundamental para el desarrollo de viviendas sociales en el Gran Santiago, y también para la integración socioeconómica espacial, no es la falta de terrenos, sino el nivel que han alcanzado los precios de los terrenos.

Al respecto, es bueno tener presente que desde el año 1998 prácticamente no se registran ofertas de terrenos con un precio por debajo de 1,00 UF/m<sup>2</sup>, en circunstancias que los conjuntos de casas de los programas de vivienda social pueden pagar hasta un máximo de 0,4 UF/m<sup>2</sup> previo a la creación del subsidio de localización, que se empezó a aplicar masivamente a partir del año 2007.

Según los antecedentes publicados en este mismo Boletín de Mercado de Suelo, en la actualidad prácticamente no hay ofertas de terrenos con precios por debajo de 1,5UF/m<sup>2</sup> y definitivamente no hay ofertas por debajo de 1UF/ m<sup>2</sup>.

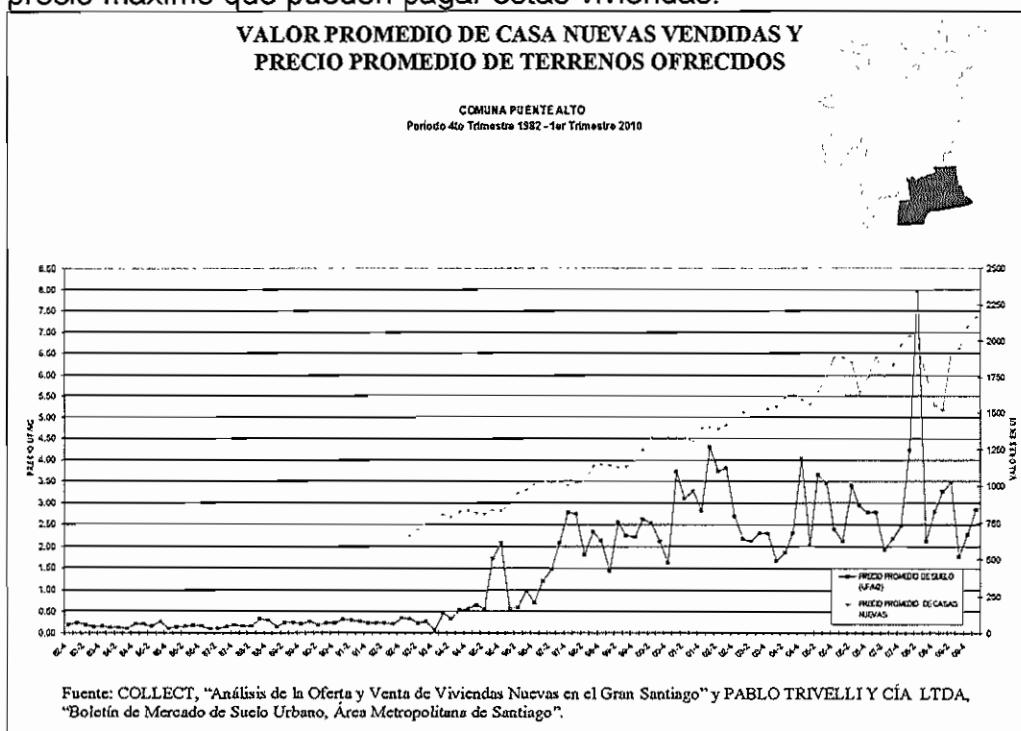
En las ciudades, el mercado de suelo es el principal elemento ordenador de la estructura socio económica espacial. Los precios de los terrenos son los que determinan en qué lugar de las ciudades se pueden asentar los hogares según niveles de ingreso. El resultado es que las ciudades chilenas se caracterizan por una dramática realidad de segregación socio económica espacial. En el caso del Gran Santiago, el fenómeno se ha agudizado desde una escala intraurbana a una escala regional. Esto significa que una proporción creciente de las viviendas para los hogares más pobres ya no se desarrollan en la periferia del Gran Santiago, donde están los terrenos más baratos, sino que deben localizarse fuera de Santiago, en comunas cada vez más distantes donde los precios de la tierra sean compatibles con el presupuesto disponible para su desarrollo.

Tal como establece la Memoria Explicativa del PRMS 100: "Efectivamente, la falta de planificación no sólo contribuiría a mantener la segregación, sino a radicalizarla. Cuando sólo opera el mercado de suelo, las viviendas sociales sólo pueden edificarse en territorios de bajo precio, los cuales tienden a ser lo más alejados, contaminados o carentes de servicios. Al llegar la vivienda social el precio se mantiene bajo, lo que favorece la llegada de nuevos proyectos similares. Por otro lado, los municipios que reciben viviendas sociales carecen de recursos ya que estas no pagan contribuciones, lo que impide invertir en infraestructura o equipamiento. Este patrón debe revertirse." (pág.8).

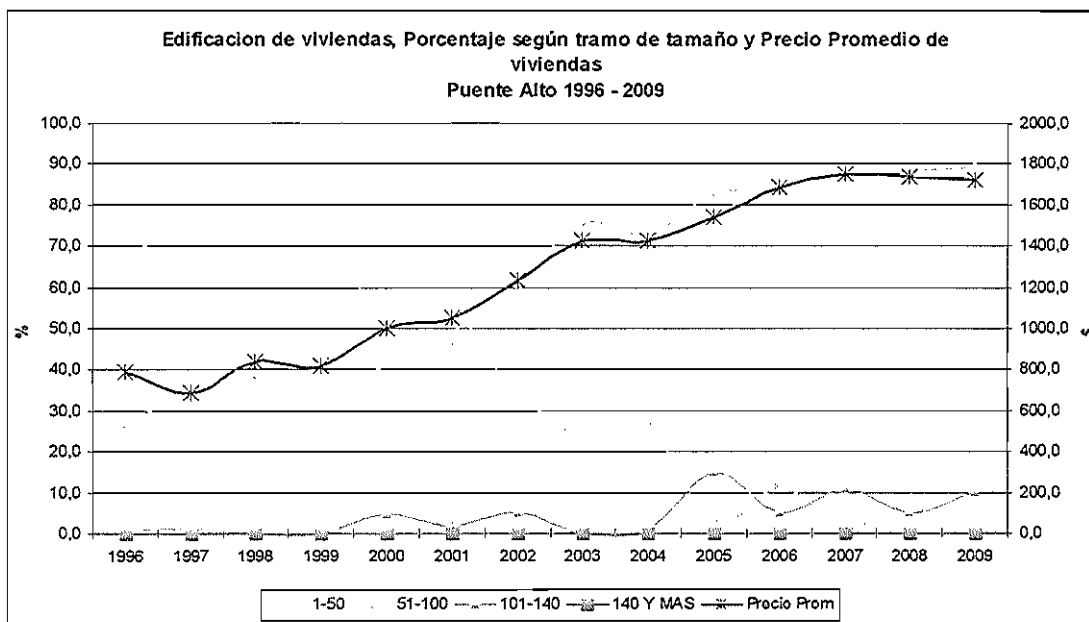
La Memoria Explicativa del PRMS 100 es muy clara y certera cuando afirma que "El principal cambio observado en los últimos años, es la aparición de proyectos inmobiliarios orientados a hogares de ingresos medios y medio altos en comunas populares. Este fenómeno, denominado *gentrificación* se produce en primer término entre el barrio alto tradicional y Huechuraba más Peñalolén, pero luego se extiende hacia casi toda la periferia del Gran Santiago, con una concentración relevante en comunas como Maipú, La Florida, Quilicura o Puente Alto Oriente." (pág. 16) Lamentablemente no elabora sobre el impacto de esta tendencia en los precios de los terrenos y las consecuencias que tendría a futuro si se ampliara el límite urbano.

El caso de la comuna de Puente Alto es muy ilustrativo de este fenómeno. Tal como se puede apreciar el gráfico adjunto, desde principios de la década de 1980 los precios de los terrenos registraron cifras del orden de 0,1UF/m<sup>2</sup> a 0,2UF/m<sup>2</sup>, precio que se mantuvo mientras se desarrollaban casi exclusivamente viviendas sociales en dicha comuna. A partir de 1994 empiezan a construirse viviendas de mayor valor, lo que fue generando un incremento en el precio de los terrenos.

La explicación teórica para este fenómeno es muy clara. El precio de un terreno cualquiera está determinado por el potencial inmobiliario del uso de suelo que tenga la mayor disposición a pagar por dicho terreno. Por lo tanto, en la medida que se desarrollan viviendas más caras, que tienen la posibilidad de pagar un mayor precio por los terrenos, los propietarios de los terrenos ubicados en el entorno, que aún están baldíos, tienen una posibilidad real de cobrar un precio más alto por sus terrenos. El precio promedio de las viviendas ofrecidas y vendidas en la comuna de Puente Alto ha ido subiendo desde 600UF en 1993 hasta 2.200UF en la actualidad, lo que explica el incremento en el precio de los terrenos desde valores del orden de 0,5UF/m<sup>2</sup> en 1994 hasta niveles del orden de 2UF/m<sup>2</sup> en la actualidad. Este valor de suelo de 2UF/m<sup>2</sup> resulta compatible con el precio máximo que pueden pagar estas viviendas.



El alza en el precio de los terrenos va haciendo cada vez más difícil construir viviendas sociales. Esto queda en evidencia en el gráfico que se presenta a continuación, en el que se puede apreciar que la proporción de viviendas de menos de 50m<sup>2</sup> construidas en la comuna de Puente Alto va disminuyendo desde un 70% en 1996 hasta menos del 10% en el año 2009. Simultáneamente, en el mismo período las viviendas con una superficie de 51m<sup>2</sup> a 100m<sup>2</sup> aumentan desde un 30% hasta un 90% respecto del total de viviendas construidas y en los años más recientes se empiezan a desarrollar viviendas con una superficie superior a 100m<sup>2</sup>.



Algo similar ocurre en todas las comunas de la periferia del Gran Santiago donde alguna vez se construyeron viviendas sociales, es decir, en Peñalolen, San Bernardo, Maipú, Pudahuel, Renca, Quilicura y Huechuraba.

Este antecedente es fundamental para discernir el impacto que podría tener un eventual desplazamiento del límite urbano sobre los precios de los terrenos. Porque si la mejor alternativa de desarrollo inmobiliario en la actual periferia metropolitana desde el punto de vista de los propietarios de los terrenos es la construcción de casas con un valor del orden de 2.000UF o más, entonces lo más probable es que los terrenos que se incorpore dentro del límite urbano tiendan a nivelar los precios con los que hoy están inmediatamente al interior del límite, es decir, a niveles del orden de 1,5UF/m<sup>2</sup> a 2UF/m<sup>2</sup>.<sup>6</sup>

La ampliación del límite urbano no hará bajar los precios de los terrenos.

No es de extrañar entonces que la propuesta del MINVU apuesta a la regulación y no al mercado cuando obliga a los propietarios de los terrenos incorporados a destinar un 8% de los terrenos a viviendas sociales como condición para su conversión a suelo urbano.

Esto es precisamente lo que establece la Memoria Explicativa del PRMS 100: "Si se agregasen las 7.100 hectáreas que se estimaron como déficit para cubrir la demanda 2008 -2030, y se destinase un 8% para recibir viviendas sociales, se habilitarían 568 hectáreas que a una densidad de 240 habitantes por hectárea, permitiría localizar 34.000 unidades equivalentes al 24% del déficit total de la región. Con los subsidios a la vivienda usada podría cubrirse sobre un 30%, dejando aproximadamente un 26% para proyectos ubicados fuera del Gran Santiago" (pág.36)

<sup>6</sup> En estricto sentido teórico, habría que descontar de este valor unitario el costo unitario de las condiciones y mitigaciones que deban afrontar estos terrenos como condición previa a su desarrollo.



Llama la atención el hecho que si se cumpliera esta condición en los 20 años contemplados como plazo de la planificación, significaría que se construirían 1.700 viviendas sociales cada año si es que los terrenos fluyen al mercado según se espera.

Esta situación genera muchas dudas que sería bueno que la autoridad competente aclarara ante la ciudadanía.

¿Es que resulta razonable expandir el límite urbano en 10.000 hectáreas para construir en promedio y en el mejor de los casos, 1.700 viviendas sociales por año?

¿Por qué se exige como condición la destinación un 8% de los terrenos incorporados por el límite urbano y no un 16%, o un 24% o un 32%?

¿Con que criterio se definirá qué hogares se beneficiarían con las viviendas sociales que se construirían en estos terrenos, qué hogares obtendrían subsidios para adquirir viviendas usadas, y cuáles hogares deberán resignarse a encontrar soluciones en comunas periféricas y ser desplazados a lugares con menos oportunidades urbanas?

¿Por qué se supone que el déficit habitacional para los hogares de menores ingresos irá disminuyendo a partir de una cifra de 144.000 viviendas (estimación para el 2006) cuando la cantidad de hogares no propietario registrados con un puntaje inferior a 8.500 puntos de carencia habitacional en la Región Metropolitana han ido en aumento desde 219.877 en 2008, a 448.064 en el 2009 y a 465.682 en el 2010, según cifras publicadas por el mismo MINVU en la página web del Observatorio Habitacional bajo el concepto de "demanda potencial"<sup>7</sup>?

Si la medida de política en discusión fuera la correcta y las cifras de la demanda potencial de viviendas sociales también estuvieran correctas, ¿Significaría entonces que habría que desplazar el límite urbano en 40.000 hectáreas sólo para resolver un 24% del problema de suelo para asentar viviendas sociales?

Esta línea de acción, proyectada a cifras mayores, definitivamente no hace sentido, lo que deja en evidencia la fragilidad de la propuesta.

Si se pretendiera actuar a través del mercado y no de las regulaciones, la política de vivienda social tendría que contemplar un subsidio de localización aún más generoso que el que se aplicó durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, porque los precios de los terrenos en las periferias del Gran Santiago han seguido subiendo, pero además, sería necesario un rediseño a fondo de esta línea de subsidio en función de los resultados de las evaluaciones disponibles a esta fecha.<sup>8</sup>

### **Planificación por condiciones ¿Y las PDUC?**

La propuesta PRMS 100 deposita toda su confianza en la planificación por condiciones. Este criterio fue incorporado con las ZODUC en 1997 y perfeccionado con las PDUC en el 2003, cediendo la responsabilidad de proveer nuevo suelo urbano a la iniciativa privada, política que está actualmente vigente.

Llama la atención que no se haga una evaluación de la modificación introducida a la Ordenanza del PRMS en el año 2003 cuando se crearon los Proyectos de

---

<sup>7</sup> Ver [www.observatoriahabitacional.cl](http://www.observatoriahabitacional.cl)

<sup>8</sup> Ver Slaven A. Razmilic Burgos "Property values, housing subsidies and incentives: evidence from Chile's housing policies" 2010 y Isabel Brain, Joaquín Prieto, Francisco Sabatini "Informe I; Efectos del Subsidio Diferenciado a la Localización sobre la ubicación de la vivienda social y en los precios del suelo" Programa ProUrbana, Centro de Políticas Públicas U.C y Observatorio Social, Universidad Alberto Hurtado, octubre 2010

Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) luego de una reflexión respecto a la planificación por condiciones y como una manera de corregir los errores y limitaciones de las ZODUC, incorporadas a la planificación a raíz de la modificación del PRMS en el año 1997.

Al incorporar el artículo 8.3.2.4. al PRMS y crear las PDUC, la Memoria Explicativa de dicho nuevo instrumento de política de suelo afirma que con este mecanismo "... se elimina gran parte de los procesos de especulación y distorsión en los precios del suelo, al terminar con la percepción de escasez de suelo normado y al obligar que todo nuevo suelo urbano garantice las infraestructuras y equipamientos urbanos necesarios". También se afirma en dicho documento que "Se elimina con este tipo de mecanismos la discrecionalidad en la asignación de zonas urbanas al sujetar a condiciones y mitigaciones todo potencial suelo urbano y con ello, se reduce los posibles errores de zonificación de suelos no aptos urbana y ambientalmente."

Si esta es la política actualmente vigente, es legítimo preguntar:

¿No es que ese mecanismo permitiría haber terminado con la percepción de una escasez aparente de suelo?

¿La escasez de suelo que establece la Memoria Explicativa del PRMS 100 es real o aparente?

Si fuera una escasez real, ¿significa que la política de las PDUC del año 2003 fracasó?

Si este fuera el caso, ¿no sería conveniente que el MINVU diera a conocer cuál es su evaluación sobre la materia y en qué consiste la nueva política, más allá de un conjunto de medidas concretas que no encuadran en ningún marco de política explícitamente formulado?

Si el propósito central es proveer suelo para viviendas sociales, ¿porqué en el caso de las PDUC "se obliga a los proyectos a contener un mínimo de 30% de viviendas con subsidios, de las cuales un 40% deben ser viviendas de menos de 400UF consideradas hoy como sociales" y en los suelos que se pretende incorporar actualmente sólo se exige un 8% de viviendas sociales?

Las condiciones establecidas para las PDUC son aparentemente más completas y exhaustivas que las que se propone aplicar hoy a los suelo que se pretende incorporar al límite urbano ¿Es que la autoridad competente ha hecho una evaluación económica comparativa de ambos casos? Si la respuesta fuera positiva, ¿Porqué es que no se ha dado a conocer?

Desde una perspectiva más amplia llama poderosamente la atención que este proyecto de modificación del PRMS, que fue elaborado durante el gobierno de la Presidenta Bachelet, haya sido adoptado casi sin modificaciones de fondo por el gobierno del Presidente Piñera, incluyendo entre las condiciones de desarrollo, la obligatoriedad de construir un 8% de viviendas sociales.

Si el problema de la vivienda es tan urgente y prioritario y la integración socio económica espacial de nuestras ciudades tan necesaria para alcanzar objetivos de equidad, si está perfectamente claro que no será a través la libre operatoria del mercado de suelo urbano que se logrará una localización razonable para las viviendas sociales sino a través de las regulaciones, los subsidios habitacionales o la acción directa de organismos públicos, si son las mismas fuentes del poder político de donde emanan las normas de planificación que dan origen al derecho a construir, a desplazar el límite y a establecer condiciones de desarrollo, si es políticamente correcto solicitar una cuota de vivienda social al desarrollo de algunos casos como las PDUC y los nuevos terrenos ¿Por qué no sería políticamente correcto hacer extensiva la aplicación de un tal requerimiento a todos y cualquier proyecto habitacional en Chile? ¿Es que los derechos adquiridos para desarrollar el suelo urbano que fueron otorgados previamente a la noción de la planificación por condiciones tienen algún blindaje respecto a la generalización de una norma de esta naturaleza?

También se podría preguntar:

¿Se ha perdido la confianza en la capacidad del sector privado para proveer suelo urbano bajo las condiciones establecidas por el artículo 8.3.2.4?

O preguntar alternativamente ¿Se ha perdido la confianza en la capacidad de las instituciones del Estado para tramitar las PDUC en tiempos razonables según las necesidades de la ciudad y los tiempos de los inversionistas?

Si esta modificación al PRMS fuera aprobada, significaría que habría simultáneamente en vigencia reglas del juego de desarrollo urbano para cuatro situaciones distintas: primero, terrenos dentro del límite urbano según el PRMS 1994; segundo, los terrenos designados por las ZODUC; tercero, los terrenos aprobados como PDUC; cuarto, los que se incorporaría actualmente al límite urbano.

No resulta mucho pedir si se solicitara un mínimo de equiparidad respecto de las reglas del juego definidas por el Estado para los actores inmobiliarios en el contexto de la normativa del PRMS.

Un debate serio sobre esta materia requeriría contar con un marco de referencia dado por una política de desarrollo urbano, cuestión inexistente en el país desde hace décadas, una política de suelo urbano, también inexistente, y un vínculo entre ambas y la política de vivienda, actualmente en proceso de revisión y reformulación.

### **Tributación del suelo urbano.**

Es muy razonable cuando la Memoria Explicativa del PRMS 100 afirma que “Es evidente que el PRMS no puede refundar una nueva ciudad y que tampoco puede resolver todos los problemas que aquejan a Santiago. (pág. 8). Las iniciativas de política urbana del MINVU tienen un carácter sectorial, razón por la que siempre serán de alcance limitado al abordar este aspecto de la realidad nacional que tiene una connotación multisectorial. Se haría necesario un esfuerzo más amplio en la definición de una política urbana, a fin de evitar que iniciativas como las que se propone sean inconducentes o ineficaces. Un ejemplo de lo anterior es el contexto normativo tributario que afecta el suelo urbano, que es sistemáticamente ignorado cuando el MINVU se pronuncia sobre el desarrollo urbano y la política de suelo.

Esto es importante porque los terrenos que se incorporan dentro del límite urbano con propósito habitacional adoptarán legalmente y potencialmente un carácter urbano, pero no necesariamente fluirán al mercado.

Estos terrenos, una vez incorporados dentro del límite urbano seguirán teniendo una designación de uso agrícola para efectos tributarios según el SII, al menos hasta que se registre un cambio efectivo de uso de suelo, es decir, que se urbanicen y se desarrollen.

Esto queda abierto a la decisión de cada propietario.

Sin embargo, todo indica que es posible que muchos terrenos no se incorporen al desarrollo urbano, porque las condiciones tributarias favorecen la retención especulativa de los terrenos.

Efectivamente, al seguir teniendo estos terrenos incorporados por el límite urbano una designación agrícola por parte del SII, seguirán teniendo un avalúo agrícola. Pues bien, el avalúo fiscal de terrenos agrícolas que elabora el SII puede tener un valor inferior al 1% del avalúo urbano (según casos estudiados en la comuna de Lo Barnechea), es decir, el avalúo agrícola es menos de la centésima parte del avalúo no agrícola de terrenos adyacentes con uso urbano. Esto significa una ventaja en la base tributaria equivalente al 99% del avalúo fiscal, la que se

acentúa, porque están afectos a una tasa menor de impuesto y no se les aplica la sobretasa del 100% de sitios erizos. Pero además, en el caso de predios pertenecientes a una explotación agrícola, el pago de Contribución de Bienes Raíces se descuenta, no de la base imponible, sino del impuesto a la renta determinado.

Cuando los dueños de los terrenos son personas naturales y no tienen habitualidad de giro inmobiliario, las plusvalías no constituyen renta para efectos tributarios, lo cual parece ser la situación bastante generalizada en el área de ampliación del límite urbano. Bajo estas condiciones, puede resultar muy atractivo retener los terrenos fuera del mercado por largos períodos de tiempo hasta que los valores de suelo se ajusten a las expectativas de los propietarios.

¿Cómo seguir propiciando ampliaciones de los límites urbanos en las ciudades chilenas sin antes corregir esta normativa que genera efectos perversos tan evidentes para el desarrollo urbano?

Porque en el estado actual de cosas, es una invitación abierta a la especulación.

### **Santiago más Verde.**

La Memoria Explicativa del PRMS 100 establece el objetivo de “aumentar de forma significativa el stock de áreas verdes y parques con mecanismos que aseguren su financiamiento público y privado”(pág. 42). “Para alcanzar el primer objetivo se propone reservar 2.731,7 hectáreas para parques y áreas verdes, tanto en la periferia como en áreas interiores de bajos ingresos”(pág. 3).

Sería maravilloso si esto se hiciera realidad.

Sin embargo, hay en torno a este planteamiento una cantidad de dudas e interrogantes que sería bueno que el MINVU aclarara ante la opinión pública, los habitantes del Gran Santiago y los propietarios de los terrenos designados como área verde.

La propuesta del PRMS 100 exigiría a los particulares desarrollar 1.168 hectáreas de parques. (pág. 56)

¿Por qué tiene que hacerse cargo el sector privado de la provisión y desarrollo de parques, en circunstancias que éstos constituyen bienes públicos tanto por su naturaleza como por su función y son uno de los elementos esenciales de la cosa pública en la estructuración de las ciudades?

Parece razonable que se exija a los particulares la forestación de áreas que no pueden ser destinadas a otros usos urbanos, como quebradas y áreas de riesgo. No así la exigencia de construcción de parques, a no ser que formen parte de un núcleo urbano integral como en el caso de las PDUC.

Al respecto, téngase en cuenta que en un esfuerzo notable, el MINVU creó el Programa Nacional de Parques Urbanos, destinado a implementar parques en terrenos designados para esos efectos por la norma urbana y que se mantenían como sitios erizos por muchos años, los que estaban ubicados en la mayoría de los casos, en áreas urbanas ocupadas por hogares de menores ingresos. El resultado fue que se construyeron en todo Chile unos 40 parques urbanos que suman una superficie del orden de 340 hectáreas.

Si la autoridad competente de la ciudad ha llegado a la conclusión fundada que se requieren con urgencia más parques y áreas verdes, ¿no sería más lógico que adopte las medidas presupuestarias y de gestión necesarias para su implementación en vez de imponerlo como una condición al desarrollo eventual de terrenos por parte del sector privado? ¿Que el SERVIU Metropolitano comenzara desde ya a construir parques en áreas designadas para estos efectos al interior de

la ciudad según el PRMS, allí donde aún no se han materializado, en vez de esperar una eventual iniciativa privada que podría tardar muchos años, si es que alguna vez se concretan?

Para esto no se requiere modificar el PRMS.

Un buen ejemplo es la iniciativa que está implementando el gobierno denominada Proyecto de Forestación Urbana, a fin de incrementar las actuales 6.740.000 especies que existen en la capital a una cifra de 11.500.000 árboles en el 2018. ¿Qué relación tiene esta iniciativa con la propuesta de modificación del PRMS?

Si el objetivo del PRMS es hacer del Gran Santiago una ciudad más amable, con mayor cantidad de áreas verdes, también cabe preguntar ¿Por qué se contempla principalmente el desarrollo de grandes parques y áreas forestales en algunos sectores de borde? ¿Por qué se ignora que esto también tiene que ver con el desarrollo de los barrios y la normativa establecida en los Planes Reguladores Comunes? Considérese por ejemplo, el caso de Providencia, que es percibida como una de las comunas más verdes de Santiago Metropolitano y que, sin embargo, sólo tiene parques sobre sus bordes.

Si para el MINVU es legítimo exigir a los particulares el desarrollo de un 30% de la superficie que se integraría al desarrollo urbano para áreas verdes y parques; y se reconoce que el déficit de áreas verdes es bastante generalizado en las comunas del Gran Santiago y en las ciudades chilenas, también cabría preguntar ¿Por qué no considerar un aumento en la exigencia de desarrollo de áreas verdes incrementando el 7% que contempla el artículo 2.2.5. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones para todas las nuevas urbanizaciones?

En la actualidad el artículo 2.2.5. de la OGUC establece una cesión que alcanza un 7% para proyectos con una densidad de 100 habitantes por hectárea y un porcentaje que puede llegar hasta el 10% cuando la densidad es igual o superior a 1.100 habitantes por hectárea. Si bien la norma contempla un porcentaje creciente de cesión al aumentar la densidad, el aporte de área verde por habitante disminuye desde 7m<sup>2</sup> por habitante cuando la densidad es 100hab./ha., a 3,6m<sup>2</sup> cuando la densidad es 200hab./ha., a 1,97m<sup>2</sup> con una densidad de 400hab./ha. y a 0,91m<sup>2</sup> por habitante cuando la densidad es 1.100 hab./ha., cifra que decrece aún más rápidamente con densidades superiores a 1.100hab./ha. al existir un tope de 10% en las cesiones para áreas verdes.

Una modificación de esta norma permitiría el desarrollo de una mayor cantidad de áreas verdes mejor distribuidas en el espacio urbano, más próxima a los vecinos.

En resumen, una propuesta para satisfacer las necesidades de áreas verdes en el Gran Santiago requeriría una estrategia explícitamente formulada que contemplara una acción pública directa, clara y decidida, con el financiamiento adecuado, una distribución física más equilibrada en términos de tamaño y localización, un modelo de gestión y mantención que hoy no existe, elaborada en el marco de una estrategia de desarrollo metropolitano integral y con un alto grado de participación.

La sustentabilidad ambiental del Gran Santiago es un tema mucho más amplio que la dotación de parques.

Todos estos antecedentes permiten afirmar que la propuesta de modificación del PRMS 100 está muy inmadura y que se requeriría un amplio debate antes de su promulgación.

Más aún, sería fundamental contar con una política de desarrollo urbano y una política de suelo como marco de referencia para la adopción de medidas concretas de planificación del Gran Santiago.