

CIUDADES

VOLUMEN 1

Alfredo Rodríguez y
Paula Rodríguez,
editores

Santiago, una ciudad neoliberal



OLACCHI

Organización Latinoamericana
y del Caribe de Centros Históricos

Editor General
Fernando Carrión

Coordinador Editorial
Manuel Dammert G.

Asistente Editorial
Ana Carrillo Rosero

Comité Editorial
Fernando Carrión
Michael Cohen
Pedro Pérez
Alfredo Rodríguez
Manuel Dammert G.

Diseño y diagramación
Antonio Mena

Impresión
Crearimagen

ISBN: 978-9978-370-03-2

© OLACCHI

El Quinde N45-72 y De Las Golondrinas

Tel: (593-2) 2462739

olacchi@olacchi.org

www.olacchi.org

Quito, Ecuador

Primera edición: junio de 2009

Contenido

Presentación	9
Introducción	11
Capítulo I	
La disputa por la ciudad: los pobladores (1957–1973)	
Presentación	29
Breve reseña histórica de la orientación política de las políticas sociales en Chile	35
<i>Javier Martínez y Margarita Palacios</i>	
La movilización reivindicativa urbana de los sectores populares en Chile: 1964–1972	53
<i>Joaquín Duque y Ernesto Pastrana</i>	
Lucha, vida, muerte y esperanza: historia de la población La Victoria	65
<i>Guillermina Farías</i>	

Capítulo II

La destrucción de la ciudad: castigo y mercado (1973–1990)

Presentación	73
Cómo gobernar las ciudades o principados que se regían por sus propias leyes antes de ser ocupados <i>Alfredo Rodríguez</i>	81
Las víctimas de un año de protesta y represión <i>Hechos Urbanos, Juventud (Edición especial, s/n)</i>	111
Relocalización socio espacial de la pobreza. Política estatal y presión popular <i>Eduardo Morales y Sergio Rojas</i>	123
Estructura administrativa de la ciudad <i>Clarisa Hardy</i>	143

Capítulo III

La ciudad neoliberal realmente existente (1990–2008)

Presentación	161
Santiago de Chile, globalización y expansión metropolitana: lo que existía sigue existiendo <i>Carlos A. de Mattos</i>	167
Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008 <i>Pablo Trivelli</i>	207
Santiago, una ciudad con temor <i>Enrique Oviedo</i>	229

Nuestros miedos	249
<i>Norbert Lechner</i>	

Capítulo IV

Tres ejemplos de políticas reales: lo que es no es

Presentación	269
--------------------	-----

Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados	277
<i>Iván Poduje y Gloria Yáñez</i>	

El traje nuevo del emperador: las políticas de financiamiento de vivienda social en Santiago de Chile	301
<i>Alfredo Rodríguez y Ana Sugranyes</i>	

Evolución de la regulación y la organización del transporte colectivo por buses en Santiago. Antecedentes para Transantiago	327
<i>Oscar Figueroa</i>	

Transantiago: Propuesta y conclusiones. Resumen del Informe de la comisión especial investigadora de la Cámara de Diputados (2007)	351
--	-----

Colofón

Presentación	357
--------------------	-----

Los imaginarios de La Victoria	359
<i>Francisca Márquez</i>	

Sobre la evolución de la política urbana y la política de suelo en el Gran Santiago en el periodo 1979–2008*

Pablo Trivelli

En el curso del año 2005 y principios del 2006 se han agudizado las críticas del mundo empresarial y los centros de pensamiento liberal en torno a los instrumentos de planificación urbana y la normativa que regula el mercado de suelo, en particular respecto del límite urbano en el Gran Santiago. El foco de este debate se centra en la acción del Estado y las decisiones de política urbana. Las críticas provienen principalmente de la Cámara Chilena de la Construcción, el Instituto Libertad y Desarrollo y el Centro de Estudios Públicos, pero también de algunos empresarios del gremio que cuestionan la política urbana a través de la prensa.

El debate constituye una expresión parcial de diferencias mucho más profundas respecto de la visión de la ciudad, los temas y los actores relevantes y el rol del mercado, en una elaboración conceptual que formula serias objeciones al alcance de la intervención que ejerce actualmente el Estado en la regulación del desarrollo urbano.

Hasta 1978, el debate sobre la ciudad y la planificación del desarrollo urbano en Santiago se centró principalmente en aspectos físicos y funcionales, que ponían énfasis en el ordenamiento del uso del suelo a través de la zonificación y la localización de subcentros, el trazado de las redes de vialidad, transporte y servicios básicos, y la protección ambiental, además de la normativa sobre el desarrollo de proyectos en el territorio. Era una tarea asumida fundamentalmente por profesionales del área de la arquitectura y el urbanismo que, a partir de diferentes hipótesis de crecimiento demográfico, formulan visiones físicas del crecimiento de la ciudad.

En 1978, ante el diagnóstico de una escasez artificial de suelo como consecuencia de un límite urbano que habría sido arbitrariamente impuesto y

* Artículo inédito, 2008. Una versión previa y más extensa de este artículo se escribió por encargo del Centro de Políticas Públicas de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

que hizo subir los precios de los terrenos, se incorporó al debate la Oficina de Planificación Nacional (ODEPLAN) y, con ello, la voz de los economistas en el ámbito de la planificación del desarrollo urbano. Al respecto, tuvieron especial peso los planteamientos teóricos de Miguel Kast (1979), ministro de Estado e ideólogo de las reformas liberalizadoras del gobierno militar, que en estas materias contaban con el respaldo explícito de Arnold Harberger, economista, profesor de la Universidad de Chicago y asesor del gobierno militar.

Los postulados de estos economistas se fundamentaron en dos premisas centrales: primero, que el suelo urbano no es un recurso escaso; segundo, que el mercado, sin la intervención arbitraria de los planificadores, es el mecanismo que debe regir para lograr una asignación eficiente de los recursos en el territorio de las ciudades. Como corolario de estas premisas, se sostuvo que el límite urbano constituye una cuestión arbitraria y que la expansión de las ciudades debe regularse a través de la competencia por el uso de suelo entre las actividades agrícolas y las actividades urbanas. Las opiniones de otras autoridades de gobierno de la época y la reversión de estos postulados por parte del mismo gobierno militar apenas seis años más tarde, dejan en evidencia la falta de acuerdo sobre la materia.¹

La participación de los economistas y la defensa de una visión liberal del mercado como instrumento de orientación del desarrollo urbano en general y del mercado de suelo en particular, resurgieron con nueva fuerza a raíz del debate que precedió a la formulación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) en 1994. A partir de ese momento, no sólo se hicieron críticas coyunturales a los temas de debate de la época, sino que empezó a aparecer una serie de planteamientos más generales y más profundos, basados en formulaciones teóricas de carácter neoclásico, respecto de los instrumentos de política urbana, en particular sobre el límite urbano y la formación de los precios de la tierra.

1 Considerése las siguientes intervenciones de los ministros de Vivienda y Urbanismo del régimen militar: C. Graniffo (mayo 1975 a marzo 1977): "La economía de mercado o sistema de libre empresa (...) ha sido el sistema económico que ha regido para el suelo urbano considerándolo como una mercancía cualquiera, a pesar de que a muchas mercancías se les haya prescrito la inaplicabilidad del régimen liberal a bienes que deben ser de utilidad común, lo que no se ha hecho con el suelo urbano" (*El Mercurio*, 7 de diciembre de 1975, p. 31); E. Ruiz (marzo 1977 a diciembre 1978), en relación con una doctrina de desarrollo urbano, plantea: "Desde que pisé este Ministerio he estado insistiendo en la importancia que reviste este punto. Desde el momento mismo de la fundación de cada una de nuestras ciudades nos hemos farrreado un patrimonio riquísimo, fijo e irrecuperable. Los mercaderes nos han hecho perder la razón y los aficionados a la geometría elemental nos han obligado a asesinar la estética" (MINVU/DITEC, 1977: 2-3).

El interés de algunos economistas por la cuestión urbana se sitúa en un contexto en que se reduce el tamaño del Estado y el sector privado adopta un rol creciente en el desarrollo de las ciudades, impulsando proyectos de gran envergadura, pero también en un contexto de apertura cada vez mayor de la economía nacional a un mundo globalizado, en que las ciudades son consideradas como los motores de la economía, razón por la cual su desempeño está fuertemente ligado al crecimiento económico de las naciones. El interés por Santiago resulta comprensible para el caso de un país como Chile, considerando la importancia de la ciudad capital en el sistema urbano nacional, en cuanto a población y actividad económica.

La crítica de los economistas de oposición a los gobiernos de la Concertación se centra en la política de desarrollo urbano y sus implicaciones sobre la política de suelo, en particular respecto del límite urbano, que estaría provocando una escasez artificial de suelo urbano y una distorsión en el sistema de precios de la tierra y, por lo tanto, en la asignación de recursos en el espacio urbano. Las medidas adoptadas por el gobierno de establecer límites urbanos estarían provocando un alza en los precios de los terrenos, lo que tendría dos efectos principales: primero, un alza en los precios de las viviendas; y, segundo, una dificultad creciente para localizar las viviendas sociales en las comunas del Gran Santiago.

Políticas de desarrollo urbano y de suelo desde 1978 a 2008

Política Nacional de Desarrollo Urbano, 1979:

el suelo urbano no es un bien escaso

En 1979, el gobierno militar decidió armonizar la política sectorial urbana con la política global de organización económica y social que orientaba las acciones del sector público, denominada formalmente “Economía Social de Mercado”, de inspiración neoliberal, promulgando la Política Nacional de Desarrollo Urbano.² Los objetivos formalmente establecidos por dicha política fueron (MINVU, 1981a y 1981b):

2 El hecho de que esto haya sido uno de los últimos sectores en encuadrar dentro de los lineamientos globales, constituye un síntoma claro de lo difícil y complejo que resulta el manejo de la variable espacial en un modelo de libre mercado y, probablemente también, obedece a la falta de acuerdo al interior del gobierno.

- garantizar el derecho a “disponer de privacidad, luz, aire y seguridad, para obtener mejores oportunidades de equipamiento, servicios y vivienda, y para disponer de condiciones ambientales compatibles con la vida humana”, dentro de un enfoque global orientado a garantizar la igualdad de oportunidades;
- recuperar aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficientes en las ciudades;
- preservar los recursos naturales y del patrimonio cultural;
- contribuir a la erradicación de la extrema pobreza.

Según la misma formulación de política, estos objetivos quedarían garantizados a través del funcionamiento del mercado de la tierra y de la acción subsidiaria del Estado en la provisión de equipamiento e infraestructura. La tarea central de gobierno consistiría, entonces, en crear las mejores condiciones para que el mercado de la tierra urbana pudiera operar lo más eficientemente posible. Se postulaba que:

en la medida en que el sector privado capta las señales del mercado, puede llevar a cabo, libremente, todas las actividades que son demandadas por la población. La labor del Estado se reduce así a aquellos aspectos que temporalmente no resultan atractivos para la iniciativa privada y a la dictación y fiscalización de las leyes y normas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades, como sus objetivos básicos (...). En el ámbito del desarrollo urbano, las leyes del mercado operan activamente sobre la demanda y la oferta de vivienda, equipamiento de todo tipo y servicios complementarios, y principalmente sobre el mercado de suelo urbano, como recurso básico indispensable para el emplazamiento y comunicación de todas las actividades urbanas (...) se trata entonces de crear las condiciones óptimas para que opere un eficiente mercado de la tierra urbana por una parte; y, por otra, de definir los procedimientos y normas que contribuyan a satisfacer, por el mismo mecanismo, las necesidades y las aspiraciones de la población en materia de vivienda y servicios urbanos (...). La consideración de los aspectos anteriormente tratados deja en evidencia que es el sector privado el principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano que demanda la población, mediante la generación de una adecuada oferta de tierras.

Esta política se basa casi exclusivamente en el recurso suelo:

(...) se ha insistido permanentemente en que el suelo urbano es un recurso escaso e irrecuperable, lo cual ha contribuido a que su precio sufra frecuentes distorsiones en el mercado al restringir artificialmente la oferta (...). La presente política, por el contrario, parte del principio según el cual el suelo no es un recurso escaso, sino que su aparente escasez es provocada, en la mayoría de los casos, por la ineficiencia y rigidez de las normas y procedimientos legales aplicados hasta la fecha para regular el crecimiento de las ciudades (...). Por ello, el recurso suelo debe ser considerado como un bien que se transa en forma abierta; la sola limitación que le imponen la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones (...) los distintos usos que se dan al suelo disponible en el territorio nacional quedan determinados por su rentabilidad, según el interés y derechos de sus respectivos propietarios (...). Por lo tanto, el suelo urbano y el suelo rural con potencialidad urbana dejarán de ser recursos sujetos a planificación rígida, regulándose su incorporación progresiva a los usos urbanos, de acuerdo con las condiciones de la oferta y la demanda para distintas alternativas de utilización que requiere el desarrollo de la comunidad.

Con todo, el mismo documento de política afirma que:

La inversión pública en los centros urbanos estará principalmente destinada a definir la estructura espacial-funcional de la ciudad y a determinar el área de operación de los mercados de suelo urbano. En este sentido, la viabilidad y el transporte urbanos, el equipamiento de servicio y las matrices y colectores de agua y el alcantarillado constituyen los rubros que serán manejados por la planificación urbana, a fin de asegurar accesibilidad y servicios a todos los ciudadanos; y, al mismo tiempo, servirán para determinar el radio de acción del mercado de la tierra urbana.

En resumen, se postula en esta política de desarrollo urbano dos principios fundamentales: primero, “el suelo urbano no es un recurso escaso”; segundo, “el uso de suelo queda definido por su mayor rentabilidad”.

Consecuente con esta política, se dictó el Decreto Ley 420 del MINVU con fecha noviembre de 1979, a través del cual se definía un nuevo límite urbano para el Gran Santiago, que abarcaba una superficie de aproximadamente 100 mil hectáreas y que, por lo tanto, ya no constituía un límite.

Santiago tenía a esa fecha una superficie del orden de las 35 mil hectáreas y el desarrollo urbano consumía el orden de 1.000 hectáreas por año, por lo que el D.L. 420 creaba un área capaz de absorber las necesidades de suelo de la ciudad por un periodo de 65 años, si seguía creciendo al mismo ritmo que en la última década. El límite efectivo de la ciudad debería quedar establecido, según esta política, a través de la competencia entre actividades agrícolas y urbanas, primando la que tuviera mayor rentabilidad.

Concordante con lo anterior, se postulaba que las densidades de ocupación del espacio urbano debían ser consecuencia de la libre operación del mercado y de las preferencias de los consumidores. Lo contrario, es decir, el controlar el desarrollo en extensión con la intención de densificar, “se acerca mucho al masoquismo, que además, en este caso, es innecesario” (Kast, 1979).

En los años que siguieron se actualizaron muchos planes reguladores comunales, flexibilizando la norma según las directrices de política de la época. También en esa época se privatizaron las empresas de agua potable y el alcantarillado, la distribución de energía eléctrica, telefonía de red fija, y se incorporó al sector privado en la prestación de servicios tradicionalmente provistos por el sector público, como salud, educación, mercados, áreas verdes, cementerios, etc., todo lo cual significó una pérdida de control público sobre el desarrollo urbano. También interesa mencionar que la privatización del sistema previsional es probablemente la que haya tenido mayor impacto sobre el desarrollo urbano, en la medida en que significó un aumento sustantivo de ahorros de largo plazo que dieron un gran impulso al sector inmobiliario. Lo más notable de esta experiencia es que, contrario a las expectativas de los autores de la política, los precios de los terrenos, en vez de bajar, subieron.

Es importante mencionar que en 1980 se promulgó el Decreto Ley 3.516 del Ministerio de Agricultura, que reducía el tamaño mínimo de los predios rústicos con destino agrícola desde 8 a 0,5 hectáreas: éste ha sido utilizado como resquicio legal para crear “parcelas de agrado”. En concreto, se ha fraccionado todo el valle central de Chile y mucho más, generando desarrollos habitacionales sin ninguna norma de urbanización, lo que significó grandes ganancias para los dueños de la tierra y una situación muchas veces calamitosa en términos del desarrollo del territorio.

*Política Nacional de Desarrollo Urbano, 1985:
un gesto sin consecuencias prácticas*

Luego de seis años de aplicación de la Política de Desarrollo Urbano promulgada en 1979, y como consecuencia de los adversos resultados que se evidenciaban, el mismo gobierno militar decidió promulgar una nueva política de desarrollo urbano, en la que hubo un cambio radical de enfoque: reivindicaba la necesidad de la planificación, establecía limitaciones y obligaciones a la propiedad privada sin comprometer al Estado a indemnizar; defendía la participación, la acción pública directa, las restricciones del régimen de mercado y la noción de que el suelo urbano es un recurso escaso. Lamentablemente, más allá del texto, no hubo ninguna acción o decisión que significara en la práctica un cambio de política.

*Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 1994:
se reduce el límite urbano y se aboga por la densificación*

Luego de 34 años de vigencia, en 1994 se procedió a modificar el Plan Regulador Intercomunal de Santiago, a fin de darle coherencia a una serie de modificaciones parciales incorporadas desde 1960 y redefinir la política urbana.

El objetivo principal del Plan Metropolitano se orienta, en esencia, a proveer de normas a un territorio para que sea capaz de acoger a la población estimada al año 2020, en calidad y condiciones de vida compatibles con la dignidad de las personas en el marco de un desarrollo económico creciente (...). Ligada a la anterior, surge otra meta, la de contribuir al equilibrio entre la ciudad y el medio en que ella se inserta (...). Asimismo, es de gran importancia preservar los suelos agrícolas, recursos naturales no renovables que constituyen bienes necesarios por su producción no sólo para los propietarios sino también para la comunidad (MINVU, 1993).

Según la *Memoria Explicativa* citada, esto se tradujo en la reducción del espacio definido como área urbana desde las 100 mil hectáreas establecidas en el D.L. 420 de 1979, a una superficie de 60 mil hectáreas. Sin embargo, como se establecería casi diez años más tarde, el plano donde se

indicaba el nuevo límite urbano definía un área de 75 mil hectáreas, y no de 60 mil. Si la superficie de la mancha urbana de Santiago era en 1994 de 41.215 hectáreas, entonces quedaban más de 33 mil hectáreas disponibles para acoger el desarrollo futuro de la ciudad. Al respecto, es conveniente informar que previo a la aprobación legal del PRMS, algunos propietarios de grandes paños de terreno ubicados en el espacio que dejaría de tener carácter urbano aprobaron permisos de edificación para construir grandes conjuntos habitacionales, los que se han concretado parcialmente en años recientes.³ En la medida en que se redujo la superficie urbanizable en áreas alejadas de las tendencias territoriales de crecimiento urbano, esta medida no tuvo ningún efecto alcista sobre los precios de los terrenos.

El PRMS 1994 daba directrices generales de desarrollo y disposiciones obligatorias para los municipios, las que debían ser incorporadas en cada caso a los planes reguladores; específicamente, densidades mínimas promedio comunales y subcentros de equipamiento metropolitano. Se establecían once subcentros a fin de mejorar la accesibilidad de la población a los servicios y disminuir los viajes al centro. En relación con las actividades productivas, la mayor innovación era la zonificación, que excluía del espacio interior al perímetro urbano de la avenida Américo Vespucio las actividades molestas (norma derogada el año 2002, en que se incorporaron requerimientos ambientales), congelando las actividades molestas en las zonas industriales exclusivas.

En materia de vialidad y transporte, el PRMS actualizaba y jerarquizaba la red vial estructurada e incorporaba el requisito de elaborar estudios de factibilidad vial a los proyectos de mayor envergadura, los que debían financiar medidas de mitigación como condición previa al desarrollo de los proyectos.

El PRMS mantiene la norma del área restringida o excluida del desarrollo urbano formulada en el PRIS de 1960, avanzando en algunos aspectos preventivos respecto a riesgos y a la exigencia de estudios de impacto ambiental. Probablemente la mayor renovación está en la fortaleza con que se establece la defensa de los territorios agrícolas, lo que llevó a incor-

3 Según el Plan Regulador Comunal de Pudahuel, "existe una importante superficie (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" (Municipalidad de Pudahuel, 2002: 19).

porar al territorio [del PRMS] a las comunas de Calera de Tango, Pirque y San José de Maipo, con el fin de cautelar los suelos amagados por el avance de la urbanización (Carvacho, 1996).

En otras palabras, lo que esto significa es sustraer el territorio de estas últimas comunas de la aplicabilidad del D.L. 3.518, sobre parcelaciones agrícolas. Esta medida resulta inútil en la medida en que la mayor parte del territorio había sido fraccionada con anterioridad a la promulgación del PRMS.

Modificación al PRMS, 1997: incorpora la provincia de Chacabuco y crea las ZODUC

Apenas tres años más tarde y luego de un amplio y encendido debate público, en 1997 se modificó el PRMS, incorporando la provincia de Chacabuco. De las 206.620 hectáreas que conformaban el territorio provincial, se constituyeron Áreas Restringidas o Excluidas al Desarrollo Urbano en una superficie de 187.998 hectáreas, es decir, un 91 por ciento del total, y se define un Área Urbana que cubría una superficie de 18.622 hectáreas.

Algunos de los objetivos de esta modificación fueron: “estructurar el Sistema Urbano Intercomunal del Área Norte en concordancia con la estrategia de desarrollo del sistema urbano regional; generar condiciones para que la localización de las actividades que constituyen la base productiva y el empleo se realice en armonía con la actividad residencial y con el medio ambiente; preservar áreas rurales de valor silvoagropecuario; formular criterios y normas para el emplazamiento de la macro infraestructura sanitaria, energética, vial y de transporte” (MINVU, 1997: 7-9). En concreto, esta modificación del PRMS significó:

- la creación de Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado (ZODUC);
- la ampliación del espacio urbanizable en torno a las ciudades;
- el establecimiento de una vasta zona industrial exclusiva;
- la restricción al desarrollo urbano a través de la designación de áreas restringidas o excluidas del desarrollo urbano; y

- el establecimiento de una red vial metropolitana jerarquizada.

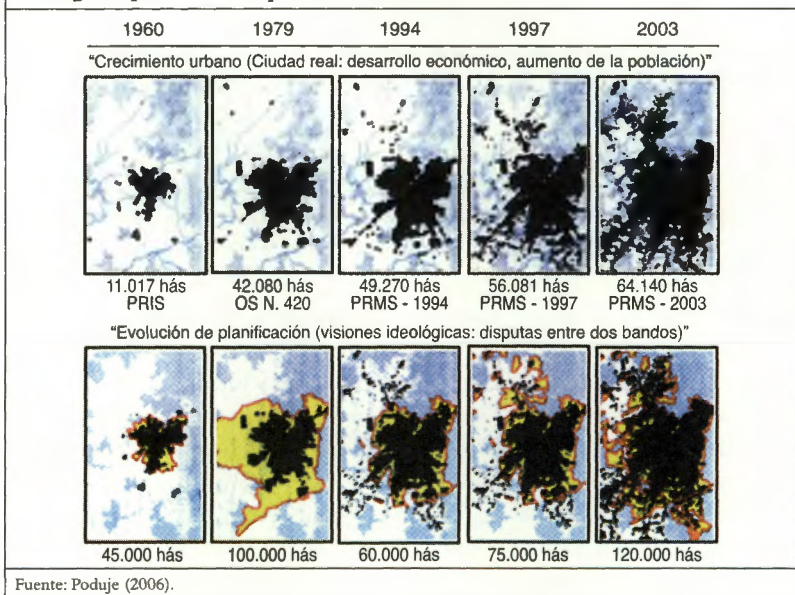
Las ZODUC son áreas de un tamaño mínimo de 300 hectáreas que podrán ser desarrolladas por iniciativa privada. Concebidas como ciudades satélites autosustentables, deben incluir espacios para diferentes usos y para diferentes densidades y estratos sociales en el uso habitacional. Deben absorber todos los costos directos de su desarrollo y compensar por las externalidades negativas que generen sobre el entorno. Su localización fue decidida unilateralmente y discrecionalmente por las autoridades urbanas y quedó rígidamente establecida en el territorio. Significó habilitar legalmente unas 10.090 hectáreas con carácter urbano.

Con estas medidas, se incorporaba por primera vez en Chile el concepto de “planificación por condiciones”, a través del cual se fue abriendo paso a una nueva visión y aproximación ideológica de la planificación del desarrollo urbano.

La creación de zonas urbanas de desarrollo prioritario significó calificar legalmente como suelo urbano unas 2.900 hectáreas localizadas en el entorno de las ciudades de la provincia de Chacabuco. A esto se sumaba la designación de unas 3.200 hectáreas para uso industrial exclusivo. En concreto, esto significó la designación de unas 16 mil nuevas hectáreas con carácter urbano, con lo que, en la práctica, el suelo urbano legalmente definido según el PRMS alcanzaba unas 94 mil hectáreas, es decir, una superficie de un orden de magnitud similar a las 100 mil hectáreas establecidas por el D.L. 420 en 1979, lo que no trajo una disminución en el precio de los terrenos. Se integraba al PRMS todo el resto del territorio provincial como áreas restringidas o excluidas del desarrollo urbano, a fin de proteger y preservar las áreas de interés silvoagropecuario. Se pretendía de esta manera inhibir el desarrollo de fraccionamientos de suelo agrícola en parcelas de agrado, en la medida en que el D.L. 3.516 dejaba de ser aplicable en los territorios protegidos. Este esfuerzo resultó estéril, en la medida en que casi todo el territorio afectado ya había sido fraccionado en parcelas en fecha previa a esta modificación del PRMS.

En el plano 1, elaborado por Iván Poduje, se expresa con gran nitidez lo que hemos venido argumentando respecto de la tierra disponible para el desarrollo urbano en Santiago, y la disputa ideológica entre quienes afirman su existencia y aquellos que la niegan.

**Plano 1: El límite urbano: eje de la polémica.
Santiago: expansión metropolitana 1960-2003**



Incorporación del Artículo 8.3.2.4: Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) a la Ordenanza del PRMS; la definición de una nueva política de suelo

En noviembre de 2003, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo introdujo una modificación al artículo 48 de la Ordenanza del PRMS, en la que se abría la posibilidad de que los particulares pudieran implementar zonas de desarrollo condicionado en áreas designadas con carácter silvoagropecuario, bajo las condiciones y procedimientos que se detallaban en el mismo artículo (MINVU, 2003). Según Luis Eduardo Bresciani, Director Nacional de Desarrollo Urbano del MINVU, el sentido de esta norma es que "se abre la posibilidad de que los propietarios puedan presentar para la evaluación del Gobierno Regional propuestas de modificación de los límites urbanos del PRMS en las áreas rurales de menor calificación, aspectos que deben ser evaluados por los servicios regionales y municipios

respectivos, y sometidos luego a decisión del Consejo Regional, conforme a un conjunto de condiciones y prefactibilidades previas”.⁴

Siempre según la Memoria explicativa del MINVU de diciembre 2003, el diagnóstico de las implicaciones que ha tenido la evolución de los instrumentos de planificación aplicados en el Gran Santiago desde 1960 establece “rápido agotamiento de suelos al interior de Santiago”; “especulación y retención de suelos disponibles producto de la percepción de escasez creada por el límite urbano, lo que frente a una alta demanda de suelo urbano, hace que la oferta haya ido sostenidamente decreciendo con los años”; “alto déficit urbano en infraestructura y equipamientos necesarios para nuevas zonas urbanas, debido a la falta de recursos del Estado para complementar los procesos de urbanización”.

Respecto de las ZODUC creadas en 1997, indica “alto cuestionamiento público a la forma discrecional de asignación de suelo urbano a algunos predios privados”; “creación de suelo urbano que no coincide con las tendencias de crecimiento urbano y la real factibilidad de desarrollo de ellos (después de cuatro años, de las diez ZODUC normadas en la provincia de Chacabuco, sólo cuatro han sido aprobadas)”; “falta de mecanismos que aseguren la integración de impactos”; “falta de participación municipal en la definición de las nuevas áreas urbanas”.

Con la modificación del PRMS que incorpora el artículo 8.3.2.4, se pretendió “eliminar la discrecionalidad” en la definición de las ZODUC, así como “eliminar gran parte de los procesos de especulación urbana y distorsión de los precios del suelo, al terminar con la percepción de escasez de suelo urbano normado y al obligar que todo nuevo suelo urbano garantice las infraestructuras y equipamiento urbanos necesarios”.

La aprobación de las PDUC quedaba condicionada al cumplimiento de una cantidad de requisitos que tenían como propósito que los desarrolladores absorbieran la totalidad de los costos directos e indirectos de los proyectos.⁵ Esta modificación a un artículo de la ordenanza del PRMS

4 Luis Eduardo Bresciani, correspondencia.

5 Condiciones de zonificación y desarrollo que garanticen núcleos urbanos sustentables en tamaño, densidad y diversidad de usos y viviendas; condiciones de equipamientos, servicios y áreas verdes suficientes para satisfacer las demandas de los nuevos habitantes; condiciones de compensación de suelo agrícola, que garantice la protección de aquellos suelos regionales de mayor calidad y productividad agrícola; condiciones de supresión de riesgos; condiciones de impacto sobre el sistema de transporte; condiciones de evacuación de aguas lluvia y condiciones de factibilidad sanitaria.

constituyó en realidad un profundo cambio de política, que delegaba en el sector privado la iniciativa para la provisión de nuevo suelo urbano. Esto quedó en evidencia al enumerarse los objetivos de este cambio:

- proveer al Plan Regulador Metropolitano de Santiago de un mecanismo alternativo de manejo del crecimiento urbano metropolitano, que complementará los planes reguladores y límites urbanos vigentes;
- manejar la oferta de suelo urbano en justa relación con las demandas metropolitanas, evitando la sobreoferta o escasez artificial creada por los mecanismos tradicionales de zonificación;
- modificar y mejorar las tendencias de localización de las actividades urbanas mediante la aplicación de sistemas de internalización de costos e impactos;
- reducir los déficit en la provisión de equipamientos e infraestructuras urbanas mediante el condicionamiento de la actividad privada;
- generar nuevas localizaciones de viviendas subsidiadas y sociales en áreas urbanas de mayor nivel de equipamiento y servicios urbanos, reduciendo las tendencias de segregación social en la región.

Luego de cinco años de tramitación, se han aprobado en fecha reciente tres PDUC que se localizan en el flanco poniente del Gran Santiago y que suman unas 2.300 hectáreas, y podrían dar cabida a unas 50 mil viviendas. En el intertanto, a pesar de que el Gran Santiago seguía contando con una vasta disponibilidad de suelo para atender el desarrollo urbano, los precios de los terrenos siguieron subiendo y alcanzaron un nivel que ya no permitía el desarrollo de conjuntos de vivienda social en la ciudad de Santiago. Efectivamente, desde 1998 prácticamente no se registran ofertas de terrenos por debajo de 1 UF/m² en el Gran Santiago, en circunstancias de que los conjuntos de casas para hogares de menores ingresos pueden pagar hasta 0,5 UF/m² por los terrenos. La consecuencia es que los nuevos conjuntos residenciales para los más pobres son expulsados hacia una periferia cada vez más lejana, distante de las oportunidades urbanas, donde los precios de la tierra sean compatibles con el presupuesto disponible para la edificación de viviendas sociales.

La segregación socioeconómica espacial pasa de una escala intraurbana a una expresión territorial a escala regional. Es un fenómeno nuevo en Chile, que cae en el limbo de la responsabilidad política, en la medida en

que es el resultado de la operatoria del mercado de suelo urbano, como si éste fuera el oráculo respecto al destino de nuestras ciudades.

Esto es una consecuencia del marcado contraste entre la evolución de las remuneraciones y de los precios de la tierra. Efectivamente, la remuneración mínima pagada a los trabajadores en Chile creció en términos reales desde un índice base 100 en 1990 hasta 202 en el año 2006, cifra que tiene un orden de magnitud similar a la del crecimiento del ingreso en el mismo periodo (Vega, 2007, cuadro 20). Esto contrasta con la evolución de los precios de los terrenos. Tomando como base 100 el primer trimestre del año 1990, los precios reales de los terrenos ofrecidos en las 34 comunas del Gran Santiago llegaron a un índice 660 en el cuarto trimestre del año 2006. Más aún, en las comunas de Puente Alto y Quilicura, que constituyeron importantes lugares de desarrollo de vivienda social en la década de los noventa, durante el cuarto trimestre del año 2006 el índice alcanzó un valor de 1.100 en Puente Alto y 1.800 en Quilicura.⁶

Mientras la evolución de las remuneraciones siga un curso de crecimiento tan distante de la de los valores de suelo, se hace imposible pensar en alcanzar una ciudad integrada en términos socioeconómico-territoriales como consecuencia de la libre operatoria del mercado en el ámbito urbano inmobiliario residencial. Se hace evidente que sin una regulación funcional al objetivo de integración social urbana y una acción pública directa, será muy difícil avanzar en la superación de este desafío.

Modificación al PRMS 2006, que incorpora las provincias del poniente y del sur del Gran Santiago, más suelo para el desarrollo urbano

Finalmente, también conviene mencionar que en el año 2006 se aprobó una nueva modificación del PRMS, esta vez para incorporar el territorio del flanco poniente y sur del Gran Santiago, correspondiente a las provincias de Talagante y Melipilla, y las comunas de Buin y Paine de la provincia de Maipo. Al aprobar esta modificación, se agregó una superficie adicional de suelos para el desarrollo urbano que suma 5.887 hectáreas, a las que se les ha otorgado el carácter de urbanizables. Se definió un total de 4.316 hectáreas bajo la modalidad de “área

urbana de desarrollo prioritario” y otras 1.571 bajo la modalidad “urbanizable”.

Con lo anterior, no sólo se crearon legalmente nuevas áreas urbanas, sino que, además, se incorporó un vasto territorio regional como espacio regulado por la normativa del PRMS, lo que significa en concreto que se amplió en gran medida el espacio en que potencialmente podían desarrollarse Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado, es decir, donde se podría aplicar la modalidad de creación de suelo urbano a partir de la iniciativa privada, mecanismo establecido en el año 2003.⁷

Propuesta de modificación del PRMS, 2008: un híbrido sin claro fundamento

En marzo de 2008 se anunció una nueva modificación del PRMS, esta vez para desplazar el límite urbano e incorporar 9.300 hectáreas y reconvertir 1.600 hectáreas de suelo industrial a residencial. De estas 10.900 hectáreas, se pretende destinar 60 por ciento para uso residencial y 40 por ciento para áreas verdes, exigiendo a los dueños de la tierra el cumplimiento de una serie de condiciones, como el financiamiento de áreas verdes, infraestructura y equipamiento, y el destino del 18 por ciento de las viviendas nuevas a programas sociales, condiciones que aún no han sido formuladas en detalle.

Esta propuesta se justifica en el supuesto fracaso del PRMS 1994, criticando aspectos que tienen que ver con cuestiones relacionadas más con una mala gestión pública que con la planificación urbana. También se justifica esta modificación del PRMS en la necesidad de inversiones en infraestructura y áreas verdes, la recuperación de zonas deterioradas y la integración social. Éstas son, en lo fundamental, cuestiones relativas al buen gobierno y la gestión pública y no a la planificación física, que es lo que regula el PRMS. También se aduce una supuesta falta de suelo urbano, lo cual resulta incomprensible, porque hay suelo urbano disponible por lo menos para los próximos 25 a 30 años. Además, se estaría desahucian-do implícitamente el mecanismo de las PDUC, establecido el año 2003,

7 Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) Metropolitana, MINVU, “Memoria explicativa MPRMS 73. Incorpora las provincias de Melipilla, Talagante, y las comunas de Buin y Paine”. Resolución 76 de 10.10.06- D.O. 24.10.06.

sin mayor explicación. Porque no hay ninguna evaluación de la política pública en materia urbana que justifique esta modificación del PRMS.

Lo más grave es que esta ampliación del límite se hace sin ninguna propuesta de modificación del paraíso tributario que regula el suelo urbano en Chile. Una vez incorporados los suelos dentro del límite urbano, se registran importantes alzas en el precio de los terrenos, no así del avalúo fiscal, ya que siguen teniendo un avalúo agrícola. Esto significa que pagan menos de la centésima parte de la Contribución de Bienes Raíces respecto de lo que pagan los predios urbanos. Al tener avalúo agrícola, no están afectos a la sobretasa de sitios baldíos, que es del 100 por ciento. Pero, además, bajo condiciones simples de cumplir, las plusvalías no constituyen renta para efectos tributarios. Sobre estas y otras materias, la autoridad política ha sido incapaz de dar una explicación a la opinión pública.

Algunas lecciones del camino recorrido desde 1979 a esta fecha, y desafíos a futuro

Aunque pueda resultar paradójico y contradictorio, Santiago es una ciudad que sufre severamente de las adversas consecuencias del centralismo: no hay gobierno metropolitano y los ministros del gobierno nacional intervienen sobre la ciudad según sus perspectivas sectoriales, por lo general sin que haya una coordinación con otros ministerios, ni con el gobierno regional, menos con los municipios. Desde el Ministerio de la Vivienda se han ensayado distintas políticas respecto de la planificación y el suelo urbano, sin que haya habido continuidad en el tiempo. Al respecto, interesaría mencionar los siguientes comentarios.

Desde 1979 hasta hoy, la disponibilidad de suelo dentro del límite urbano establecido por los instrumentos de planificación en sus diferentes expresiones y modalidades excede con holgura los requerimientos del Gran Santiago por varias décadas.

Las diferentes medidas de política en el tiempo han tenido objetivos urbanos y de regulación del mercado de suelo. Es importante constatar que, independientemente de las diferentes políticas, los precios de los terrenos han seguido una trayectoria alcista casi ininterrumpida. Por lo tanto, una importante lección es que cuando hay una dotación holgada de terrenos disponibles para el desarrollo urbano, el manejo del límite como

instrumento para afectar los precios es totalmente inútil:

- Cuando en 1979 se amplió el límite desde 38 mil hasta 100 hectáreas, los precios, en vez de bajar, subieron. La demanda especulativa impulsó los precios al alza en forma generalizada.
- Los precios sí bajaron cuando la economía nacional entró en una crisis generalizada en 1982.
- Cuando en 1994 se redujo el límite urbano desde 100 mil hasta 75 mil hectáreas, no hubo ningún efecto alcista sobre los precios; el recorte de la superficie urbana estaba lejos de los frentes de expansión de la ciudad.
- Cuando en 1997 se amplió la oferta en unas 15 mil hectáreas, tampoco hubo una disminución en el nivel de precios de la tierra.
- Con la creación de la PEDUC, se entregó la iniciativa de creación de suelo urbano al sector privado. Luego de cinco años, se aprobaron los primeros tres proyectos (unas 2.300 hectáreas), lo que tampoco ha tenido efecto alguno sobre el mercado de suelo urbano.
- En 2006 se amplió nuevamente el límite urbano en unas 6 mil hectáreas. El impacto general de esta medida sobre el mercado de suelo ha sido imperceptible.
- Cuando en 2008 el gobierno anunció una nueva ampliación del límite urbano para incorporar unas 10 mil hectáreas porque habría una supuesta carencia de suelo que impedía asentar a los hogares de menores ingresos en el Gran Santiago, seguramente sabía que esta medida no haría bajar los precios de la tierra.

Los precios de los terrenos suben porque Santiago se hace cada vez más rico y próspero, y no por falta de suelo. La tasa de crecimiento demográfico de Santiago ha venido disminuyendo hasta igualarse con la del país. Esto significa que la inmigración neta es igual a cero, es decir, Santiago crece según la tasa de crecimiento vegetativo de la población, y ésta ha venido disminuyendo en las últimas décadas, para llegar a 1 por ciento anual en el año 2010.

En contraste con la tendencia demográfica, el nivel de ingreso de la población ha crecido considerablemente hasta duplicarse en términos reales en el periodo 1990 a 2006. Este mayor nivel de ingreso y las demandas de todo orden que genera sobre la ciudad es lo que explica más elocuentemente

mente el incremento de precio de los terrenos. Por lo tanto, mientras siga creciendo el nivel de ingreso, la acumulación territorial de la riqueza y el nivel de actividad económica en Santiago, es esperable que sigan aumentando los precios de la tierra.

Las inversiones en autopistas concesionadas de acceso a Santiago han abierto una diversidad de oportunidades para los hogares que prefieren una vida suburbana, en esquemas de desarrollo de menor densidad de ocupación del espacio a mayores distancias de la ciudad. Hay, por lo tanto, una diversidad real de alternativas de modos de vida, desde esquemas de alta densidad en localizaciones centrales, casas con limitados terrenos particulares en los bordes de la ciudad y esquemas suburbanos menos densos en localizaciones más distantes. La tendencia predominante hoy en el Gran Santiago es la de localizaciones centrales en alta densidad: la oferta y venta de departamentos constituye un 75 por ciento del mercado habitacional y el mercado más activo está en la comuna de Santiago. Esto, para los que tienen un nivel de ingreso que les permite elegir.

Si las cifras sobre disponibilidad, oferta, demanda y precio del suelo urbano constituyen un antecedente muy importante cuando la autoridad toma decisiones de política urbana y de suelo, entonces esa misma autoridad debiera asumir la responsabilidad de estimar rigurosamente los valores de las variables centrales en juego, generando cifras confiables y coherentes con otras variables urbanas. El Observatorio Urbano del MINVU ha hecho una labor extraordinaria, pero sería fundamental disponer de una mayor cantidad de información, más detallada, y una mayor transparencia desde una perspectiva de Estado, superando la visión sectorial estrecha sobre la ciudad. Porque la falta de conocimiento y la ignorancia irán siempre en beneficio de los poderosos y en desmedro de los más débiles. Hay una gran asimetría entre los actores urbanos.

Los precios de los terrenos ofrecidos trimestralmente en el Gran Santiago han aumentado desde 0,5 UF/m² a fines de 1982 hasta niveles por sobre 8 UF/m² en la actualidad. Esto significa un crecimiento con una tasa acumulativa anual por sobre el 10 por ciento real durante más de veinticinco años, lo que hace del mercado de suelo urbano de Santiago una de las inversiones más rentables para un inversionista cualquiera, especialmente si se considera que, en términos impositivos, tiene una legislación de excepción que constituye un paraíso tributario. Por esta razón, el debate sobre el mercado de suelo ha incluido reiteradamente el tema de

la recuperación de plusvalías, lo que no se ha traducido casi en ninguna medida concreta.⁸ El gobierno ha sido totalmente inmune respecto a la necesidad de terminar con el paraíso tributario que beneficia las plusvalías.

Antecedentes del mercado indican que la demanda por suelo urbano se ha hecho atractiva para compañías de seguros y fondos de pensiones, nacionales y extranjeros,⁹ ya que disponen de fondos de largo plazo. También se han creado fondos de inversión inmobiliarios que invierten activamente en terrenos en la ciudad y en posibles frentes de expansión. Hay síntomas de una actividad especulativa con los terrenos dentro y fuera del límite urbano. Surge, por lo tanto, la tarea de diseñar y poner en práctica mecanismos de recuperación de plusvalías. Es una tarea por realizar con la gente. Esto tiene una connotación fiscal, pero principalmente implicaciones urbanas. Será importante recoger las lecciones que deja la experiencia nacional en esta materia en la década de los cuarenta, así como las lecciones de otros países, que han aplicado diferentes mecanismos exitosamente.

La política social de gobierno ha sido muy efectiva en la superación de la pobreza, que en la Región Metropolitana descendió desde 33 por ciento en 1990 hasta 10,6 por ciento en el año 2006. Es un logro notable. Sin embargo, no ha ido de la mano con un mejoramiento de la equidad. Porque la distribución del ingreso sigue casi inalterada desde hace casi cincuenta años. Pero también porque se ha agudizado dramáticamente la segregación socioeconómica espacial. Desde fines de la década de los noventa, el alza de los precios de la tierra hace cada vez más difícil construir conjuntos de casas para los más pobres. Las viviendas nuevas destinadas a los hogares de menores ingresos son expulsadas de la ciudad hacia una periferia cada vez más lejana, donde los precios de la tierra sean compatibles con los que pueden pagar los programas de vivienda social.

En la medida en que éste sea el resultado de la operatoria del mercado, referente central del paradigma liberal que domina sin contrapeso el pensamiento urbano, las consecuencias adversas y lacerantes de este grado extremo de segregación territorial que afecta a tantos hogares chilenos, han quedado por muchos años en el limbo de la responsabilidad política.

8 Sin embargo, es necesario mencionar cuestiones como la obligatoriedad de estudios de impacto vial y ambiental y las correspondientes inversiones de mitigación, así como las ZODUC y las PEDUC como mecanismo de contribución privada al desarrollo de la ciudad.

9 Esto significa que se están "exportando" plusvalías.

La Presidenta Bachelet ha planteado la integración social como un objetivo de gobierno y la ministra de Vivienda y Urbanismo lo ha asumido como una tarea prioritaria. En concreto, esto se ha traducido en tres medidas de política del MINVU. Primero, la creación de un subsidio de localización destinado a los hogares del primer quintil de ingreso, a fin de que puedan pagar los mayores precios de la tierra y permanecer en las comunas donde hoy residen, instrumento de reciente aplicación respecto del cual todavía no se cuenta con evaluación alguna. Segundo, la elaboración de un proyecto de ley de integración social, que exigiría a cualquier nuevo conjunto residencial destinar un 5 por ciento del terreno a vivienda social, y que además garantiza la posibilidad de desarrollar vivienda social en cualquier lugar del espacio urbano, por sobre cualquier norma existente, salvo las de carácter ambiental. El proyecto de ley está listo hace más de un año, pero aún no ha sido despachado al Congreso. Tercero, la reciente propuesta de ampliación del límite urbano del Gran Santiago, condicionando el desarrollo de los terrenos, entre otros requisitos, a destinar un 18 por ciento de las viviendas a programas sociales. Es una medida parcial e insuficiente.

El obstáculo para el desarrollo de vivienda social no es la carencia de suelo, sino el alto precio que han alcanzado los terrenos. Si el gobierno quisiera lograr más efectivamente una integración social en el espacio urbano, debiera considerar seriamente la aplicación de mecanismos de acción y de intervención pública más directos, para lo cual dispone de instrumentos según la legislación vigente. Para superar estos y otros desafíos que enfrenta Santiago Metropolitano, no basta con tomar medidas parciales de corto alcance. Sería muy positivo elevar la vista y construir una visión de largo plazo acerca de la ciudad que queremos y una estrategia de desarrollo para alcanzarla, a fin de poner en un contexto más amplio el debate sobre medidas concretas de la coyuntura. Es fundamental que las instituciones del Estado asuman un rol de liderazgo como responsables del fomento del bien común, superando los estrechos enfoques sectoriales, y adopten una acción directa mucho más enérgica y efectiva en materias que son propias del sector público. No habrá solución a muchos de los problemas de Santiago metropolitano mientras no haya un gobierno de la ciudad, cualquiera sea la modalidad político-institucional que se adopte. Será difícil encontrar soluciones de fondo a muchos de los grandes desafíos mientras no se amplíe el marco ideológico del debate.

Bibliografía

- Carvacho, Alberto (1996). "Plan Regulador Metropolitano de Santiago. SEREMI 1994", en: Colegio de Arquitectos de Chile / Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Eds.). *Juan Parrochia Beguin. Premio 1996. Seis planes para Santiago*. Serie Premio Nacional de Urbanismo. Santiago: Antártica.
- Kast, Miguel (1979). "El uso del suelo de las ciudades", en: *AUCA (Arquitectura / Urbanismo / Construcción / Arte)*, 37: 39-41.
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano (1981a). "Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile 1979", en: *EURE*, 8(22): 16-28.
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano (1981b). "Política Nacional de Desarrollo Urbano. Chile 1979", en: *EURE*, 8(22): 9-15.
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1993). "Memoria explicativa. Plan Regulador Metropolitano de Santiago".
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 1997). "Memoria explicativa. Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Modificación PRMS-Incorporación de las comunas de Colina, Lampa y Tiltil".
- MINVU – Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Chile, 2003). "Memoria explicativa. Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Incorporación art. 8.3.2.4, Proyectos con desarrollo urbano condicionado" (diciembre) Resolución 107 del 13.11.03, D.O. 11.12.03.
- MINVU, DITEC – Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División Técnica de Estudio y Fomento Habitacional (Chile, 1997). "Financiamiento para la vivienda", 82-83: 2-3.
- Municipalidad de Pudahuel (Chile, 2000). *Memoria explicativa. Plan Regulador Comunal de Pudahuel*.
- Vega, Humberto F. (2007). *En vez de la injusticia; un camino para el desarrollo de Chile en el siglo XXI*. Santiago: Mondadori.