

*Futuro crecimiento de las ciudades*

# MUCHO MÁS QUE LA AMPLIACIÓN DEL LÍMITE URBANO

LA BONANZA ECONÓMICA DEL PAÍS HA PUESTO DE MANIFIESTO LA NECESIDAD DE TENER MÁS Y MEJORES VIVIENDAS E INFRAESTRUCTURA. PARA ELLO, NO SÓLO SE NECESITA OPTIMIZAR EL ESPACIO DE LAS CIUDADES, SINO TAMBIÉN EXTENDERLO PARA UTILIZARLO DE MANERA ORDENADA Y PLANIFICADA. PERO, SIN UNA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, ES DIFÍCIL QUE ELLO OCURRA.

Por Jorge Velasco...Fotos: Viviana Peláez

Los chilenos quieren vivir mejor. Un ingreso per cápita que está por llegar a los US\$20 mil al año, bajo desempleo y una economía bullante los han llevado a buscar viviendas de mayor calidad y con más metros cuadrados. La ecuación es simple: a más ingresos, más espacio. A ello se le suman los cambios demográficos que ha experimentado la población en las últimas décadas. Familias más pequeñas, el descenso en la tasa de natalidad y la proliferación de hogares unipersonales han llevado a que la cantidad de habitantes por vivienda baje de cuatro a tres a lo largo de un par de lustros.

Una de las consecuencias de este fenó-

meno ha sido el alza en los precios de las propiedades. En las últimas tres décadas, el valor promedio del metro cuadrado en Santiago ha subido desde 0,64 UF a 7 UF, según un estudio del consultor Pablo Trivelli. Por otro lado, en Chile, más de 13 millones de chilenos -el 86 % de la población- vive en territorios urbanos. Casi el 70% de ellos es propietario y otro tanto pretende serlo.

Pero la oferta no es suficiente. La falta de terrenos -nuevos o reconvertidos- es una de las limitantes. ¿Qué tanto afecta el valor del suelo en este fenómeno? Hasta el 50 %, asegura Arturo Orellana, coordinador del Núcleo de Estudios Metropolitanos y jefe del Programa de Magíster del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica de Chile. "Las grandes ciudades están concentrando los atractivos de inversión, crecimiento económico, oportunidades de empleo, salud, desarrollo personal y educación. Es en ellas donde la presión de familias que migran desde el

interior de las regiones a la ciudad es muy grande. El proceso migratorio interno genera una presión que se suma al aumento de los ingresos y a unas condiciones financieras que permiten acceder a una vivienda. Por lo tanto, la posibilidad de ser propietario es real y la demanda por la vivienda aumenta explica.

## FALTA DE SUELO — — — — —

"Es muy difícil encontrar terrenos para crecer en extensión o que se aprueben planos reguladores que permitan mayores densidades", explica Javier Hurtado, gerente de estudios de la Cámara Chilena de la Construcción.

Diversos estudios establecen cifras sobre la disponibilidad para construir dentro del anillo urbano de Santiago. Este es el mayor ejemplo que utilizan los urbanistas para mostrar los problemas de las ciudades del país. Entre ellos, el documento "Disponibilidad de Suelo en el Gran Santiago 2007-2012



llevado a cabo por la CChC, muestra que la cantidad de paños dentro del radio urbano de la capital para ejecutar conjuntos de viviendas son muy escasos.

A enero de 2012, explica el texto, existían aproximadamente 5.559,5 hectáreas con superficies superiores a 2 hectáreas, que podrían constituirse en sitios posibles para la construcción de viviendas unifamiliares para hogares de bajos ingresos. Sin embargo, como algunos de ellos tienen normativas que no los hacen compatibles con la residencia, su número se veía restringido a 1.892,7 hectáreas. Se trata sólo de un ejercicio para viviendas con subsidio, pero muestra una realidad: cada vez somos más, queremos vivir mejor, pero nos falta dónde.

En Chile, sólo el 0,5 % del territorio es urbano. Por lo tanto, la escasez de suelo no es técnica. El terreno existe. “Pero no está disponible por razones como la limitante del radio de ciudad, que en Chile se establece por los planes reguladores, y las limitantes al crecimiento en altura, determinado por las autoridades municipales”, comenta Javier Hurtado. “La escasez de suelo es relativa, ya que se va generando por los instrumentos de planificación”, agrega Tomás Riedel, coordinador territorial del área de Estudios de la CChC. El problema, explica Orellana, es que éstos no son los apropiados para establecer las condiciones en las que el suelo urbano debiera ocuparse. El inconveniente no está, entonces, en unas hectáreas más o menos, sino finalmente en cómo se ordenan.

## INSTRUMENTOS INSUFICIENTES

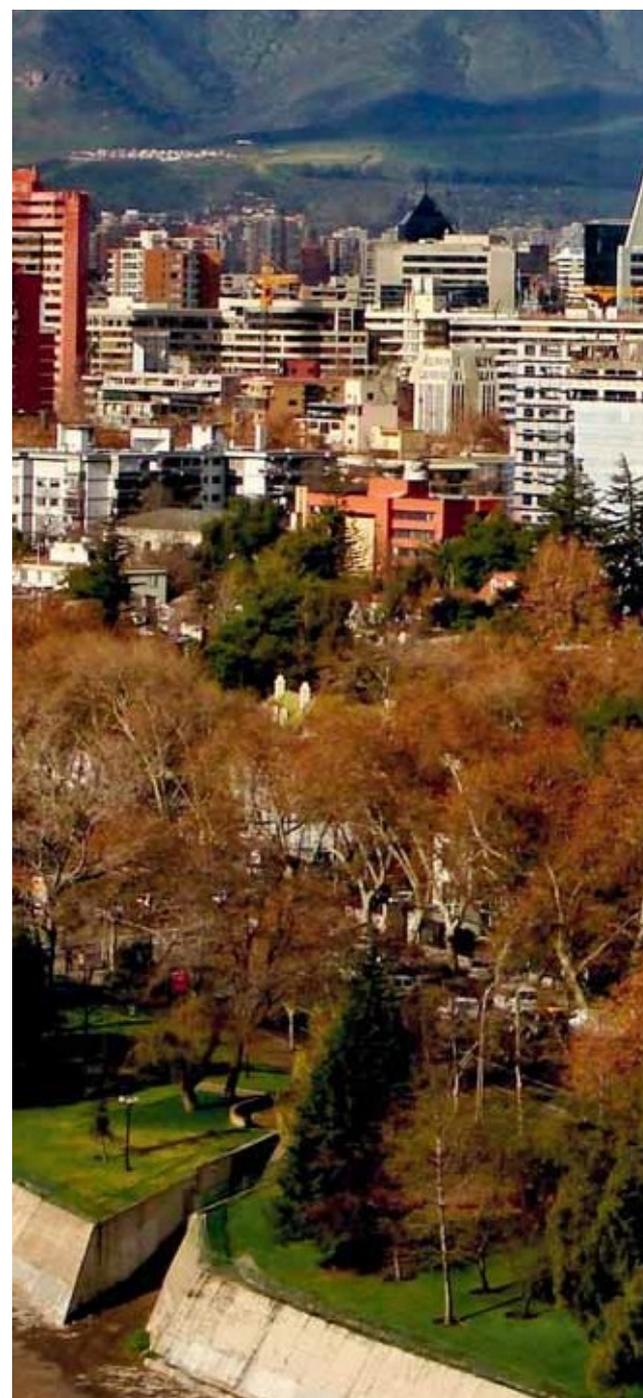
Atentas a estas disyuntivas, las autoridades del Ministerio de la Vivienda impulsaron en 2002 un programa de inversiones en planes reguladores, que financió US\$50 millones en estudios que ayudaran en la actualización de los planes reguladores del país. “Eso ha permitido en los últimos años pasar de 20 % de planes reguladores actualizados a cerca de un 80 %”, afirma Luis Eduardo Bresciani, ex Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de la Vivienda.

Pero si bien estas iniciativas han tenido resultados positivos, no han sido suficientes. “Los instrumentos de planificación están sobrepasados y no se adaptan a la realidad del país”, dice Orellana. Las aprobaciones de las modificaciones a los planos reguladores por parte del Minvu pueden llevar meses o años, quedar fuera de contexto con la evolución real de las ciudades o presentar modificaciones que dejen los planes reguladores originales irreconocibles.

Por eso, explica Bresciani, que hoy es profesor de la Universidad Católica y director del Programa de Magíster en Proyectos Urbanos, “modificar o no los límites urbanos no es una necesidad per sé. Sólo es la necesidad de actualizar permanente los instrumentos de planificación urbana”. La recomendación, según el ex funcionario del Minvu, es revisar técnicamente estos instrumentos cada cinco años. “Pero deben hacerse con miras a veinte años. Por lo tanto, cuando uno se acerca a esa fecha, es evidente que se requieren revisiones importantes”, acota.

Chile ha tenido dos Políticas Nacionales de Desarrollo Urbano (PNDU), una de 1979 y otra de 1985, que fue derogada el año 2000. Actualmente, están vigentes la Ley General de Urbanismo y Construcción y su Reglamento, y planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos.

El Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) data de 1994. En él se consideró un área urbana consolidada de 41.215




---

**UNA NUEVA PNDU DEBE ASEGURAR** la disponibilidad de suelo para un horizonte de veinte años, con el fin de evitar aumentos del precio del suelo por restricciones innecesarias de su oferta, o que no se cuente con suelo suficiente para satisfacer la demanda habitacional futura de los ciudadanos.





hectáreas y de 18.115 hectáreas adicionales como área de extensión urbana, la que estaba destinada a acoger el crecimiento de los próximos 26 años. En 2006, en tanto, se planteó una modificación integral de este PRMS, para ampliar el límite urbano en 10.000 hectáreas adicionales: entre ellas, seis mil serían para el desarrollo urbano y habría unas tres mil destinadas a áreas verdes.

En definitiva, el proceso de aprobación

del PRMS – 100, se encuentra actualmente en etapa de revisión por parte de la Contraloría General de la República, tardando hasta el momento más de cinco años en su tramitación. Al aprobarse se habrá dado un paso importante para la capital. Pero el país continuará sin una Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que entregue una visión integral sobre el tipo de ciudades – Santiago incluido- para el país.

## UNA NUEVA PNDU

El modelo que actualmente rige el desarrollo del territorio en el país, comenta Bresciani, ha mostrado diversas falencias: no vincula el transporte con la infraestructura de las ciudades, regula el uso del suelo, pero no garantiza las inversiones en infraestructura que su crecimiento requiere, su sistema de aprobación está deslegitimado y no presenta a un responsable público que se haga



## DENSIFICAR

La CChC propone avanzar hacia una política pública que promueva la densificación en torno a redes eficientes de transporte público. Ello otorgaría diversas ventajas a la población y a la ciudad en general, como la reducción en el número y tiempos de viaje, y mayor eficiencia del gasto público al potenciar el uso de dicha infraestructura.

Un estudio de la CChC sobre densificación alrededor de las estaciones de las líneas 3 y 6 del metro, muestra que es posible compatibilizar densidad y calidad de vida. Según éste, podrían vivir dos millones de personas en la mitad del terreno disponible, a 500 metros a cada lado de la vía. Serían algo más de 680 mil viviendas, que mantendrían altos estándares de calidad de vida en cuanto a servicios y áreas verdes.

La lógica que subyace detrás de esta propuesta, es lograr un uso más intensivo de la infraestructura de transporte masivo y la maximización de los beneficios sociales de esta inversión pública. De este modo, se incentivaría el desarrollo de los sectores donde se desarrolla el metro, optimizando el uso del espacio en Santiago y ayudando a paliar la problemática actual de falta de suelo. "Podría aumentar la densidad y mejorar la oferta, lo que disminuye los precios de los terrenos y se soluciona un problema social, al acercar a muchas personas a líneas de transporte eficientes", Hurtado.





cargo de su implementación y coordinación entre los distintos agentes del Estado.

Para la Cámara Chilena de la Construcción, la solución debiera apuntar a una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), hoy inexistente, y hacia la creación de una Subsecretaría de Urbanismo. Porque, como dice Orellana, “el problema no es que se construya sobre el límite urbano, sino que hay que preguntarse sobre la base de qué planificación se realiza cada uno de los proyectos”.

Una PNDU entrega una orientación pública explícita en materias de ciudad y territorio, y guía el accionar de los diversos organismos públicos que intervienen en el territorio para que apliquen criterios similares y coordinados.

En sus “Bases para una Política Nacional de Desarrollo Urbano”, la CChC plantea diversos objetivos: la generación de espacio físico para que los ciudadanos puedan desarrollarse libremente de acuerdo a sus preferencias actuales y futuras; el manejo responsable, racional y eficiente de las ex-

ternalidades urbanas; propiciar una participación ciudadana responsable en un contexto de certeza jurídica en los proyectos y para los ciudadanos; y propiciar la competitividad del país, en base a ciudades con ventajas competitivas.

Una nueva PNDU debe asegurar la disponibilidad de suelo para un horizonte de veinte años, con el fin de evitar aumentos del precio del suelo por restricciones innecesarias de su oferta, o que no se cuente con suelo suficiente para satisfacer la demanda habitacional futura de los ciudadanos. Además, debe terminar con el concepto de zonificación, que determina usos predeterminados en la ciudad para fines industriales, comerciales o residenciales. “El urbanismo moderno habla de usos mixtos. La tendencia mundial es que las ciudades sean integradas”, apunta Hurtado.

Y es que la extensión de las ciudades debe ir de la mano con su eficiencia. “Una gestión del suelo basada solamente en proyectos y sin planificación, podría complicar

temas relacionados con el transporte y la movilidad”, agrega Orellana.

Por ello, el desarrollo de las urbes debe ser condicionado. Se trata de tomar en consideración las externalidades que puedan generar futuros proyectos, para que los privados puedan incorporarlos a los costos y así mantener o mejorar la calidad de vida de las personas. Para ello, el Estado debe prevenir y planificar la organización del territorio sobre el cual se darán las inversiones. De esta forma, se evitará la construcción de proyectos sin infraestructura asociada suficiente, como ocurre en algunos conjuntos habitacionales de Chicureo (saturación de vías y falta de ellas), en villas como el Volcán en Puente Alto (la demora en construir el Parque La Cañamera), o en el mismo Sanhattan (alta congestión vehicular).

En la Semana de la Construcción de 2011, la CChC le entregó al Presidente Sebastián Piñera su propuesta de PNDU. Actualmente, las autoridades están analizando su implementación.