



Modificación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS)

Como Cámara Chilena de la Construcción aspiramos a que las ciudades puedan evolucionar eficientemente, mejorando la calidad de vida de sus habitantes en un esquema que permita a las personas ejercer su derecho a elegir la forma y el lugar donde vivir. También postulamos que los proyectos de todo tipo se hagan cargo de las externalidades que provocan, en forma objetiva, equitativa y proporcional. La actual modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago reconoce que la ciudad necesita crecer y, en consecuencia, amplía el límite urbano. Sin embargo, las condiciones impuestas a los nuevos proyectos, que van más allá de las mitigaciones de sus propios impactos, podrían limitar las posibilidades reales de materializar proyectos en los nuevos territorios.

I. Introducción



El pasado 13 de noviembre, la Seremi Metropolitana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Seremi MINVU) ingresó a la Corema Metropolitana una nueva versión de la modificación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS).¹

En síntesis, esta modificación propone ampliar el límite de extensión urbana de la ciudad de Santiago, junto con reconvertir algunas áreas industriales no consolidadas. En total son 10.340 ha ubicadas en el arco poniente de la ciudad, de las cuales el 68% (7.016 ha) tendría uso habitacional mixto, mientras que el 25% (2.599 ha) quedaría gravado como área verde. El resto del suelo correspondería a infraestructura sanitaria y a un área de riesgo asociada al estero Las Cruces. El suelo habitacional mixto tiene definida una densidad de sólo 16 hab/ha, pero se permite un aumento a 165 hab/ha previo cumplimiento de ciertas condiciones.

La Cámara Chilena de la Construcción (CChC) estudió detenidamente esta propuesta de modificación, y pese a estar de acuerdo en que es necesario y urgente modificar el PRMS,² ya que la disponibilidad de suelo dentro del límite urbano de Santiago bajo todo análisis es muy limitada, tiene una visión crítica respecto a las condiciones establecidas.

¹ Ver Recuadro 1. Plazos del proceso de modificación del PRMS.

² Ver Recuadro 2. Principios CChC sobre el crecimiento de Santiago.

Recuadro 1: Plazos del proceso de modificación del PRMS

2006	Diciembre	→	Circular 41. A través de esta circular, la Seremi MINVU anunció la actualización del PRMS señalando que, entre otros aspectos, haría una ampliación global del límite urbano de la ciudad y que por ello se detenían todos los procesos de ampliación parcial del límite urbano. En la práctica, esto significó un congelamiento del límite urbano de la ciudad de Santiago. La misma Circular 41 comprometió un plazo de 18 meses para concretar la tramitación de la modificación, plazo que fue superado con creces.
2008	Diciembre	→	Propuesta de PRMS se envía en consulta a los municipios. La Seremi MINVU entregó la Ordenanza y Planos de la actualización del PRMS a los municipios y, en paralelo, a la propia CChC para conocer sus opiniones.
2009	Febrero	→	Finaliza plazo de observaciones. La Seremi MINVU recibió las observaciones de los municipios. A su vez, la CChC entregó un documento con observaciones y propuestas al plan.
	Junio	→	Ingres a la Corema la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) del PRMS.
	Agosto	→	ICSARA. La Corema emite el Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones a la DIA, con las observaciones de los diferentes organismos públicos.
	Noviembre	→	Ingres a la Corema una adenda con nueva versión del PRMS. A partir de las observaciones recibidas durante la tramitación ambiental, la Seremi MINVU ingresa una adenda con importantes modificaciones al plan.

A lo largo de este proceso, la propuesta de modificación del PRMS ha ido cambiando debido a las observaciones recibidas de los diferentes organismos consultados, entre ellos la CChC. En el Anexo nº 1 se detallan las principales modificaciones que ha sufrido el plan en sus distintas versiones.

Recuadro 2: Principios cchc sobre el crecimiento de Santiago

¿Es necesario modificar el PRMS?

Absolutamente. La opinión de la CChC es que el PRMS debiera asegurar permanentemente la disponibilidad de suelo para un horizonte futuro de al menos 20 años, de tal forma que no se produzcan aumentos del precio del suelo por restricciones innecesarias de su oferta, o no se cuente con suelo suficiente para satisfacer la demanda habitacional. Hoy, la disponibilidad de suelo dentro del límite urbano de Santiago es muy restringida, lo que amerita una actualización urgente del PRMS (ver Recuadro 3).

¿Qué principios deben regir el crecimiento de la ciudad?

- 1. Internalización de las externalidades.** Los desarrollos que se ubiquen en nuevos suelos deben financiar la infraestructura vial y áreas verdes que requieran los nuevos habitantes, de tal forma que los proyectos asuman todos los beneficios y costos generados por ellos mismos.
- 2. Déficit de infraestructura asumidos por todos los ciudadanos.** Los déficits de infraestructura que tiene la ciudad son el resultado de una insuficiente gestión urbana del Estado que debe ser enmendada por éste a través del esfuerzo conjunto de todos los ciudadanos. En ningún caso se debe exigir que los nuevos desarrollos asuman estos déficits de infraestructura.
- 3. Financiamiento del Estado para la internalización de externalidades de la vivienda social.** Dado que las mitigaciones de la vivienda social no pueden traspasarse a precio, como sí ocurre en las viviendas de mercado, debe ser el Estado, mediante subsidios especiales, quien asuma este costo. No es equitativo cargar esta responsabilidad sólo a los nuevos desarrollos.
- 4. Responsabilidad del Estado en el desarrollo de infraestructura vial de mayor escala.** Es el Estado quien debe hacerse cargo de este tipo de infraestructura, ya sea en forma directa o mediante la incorporación de capital y gestión privados.

¿Qué modelo se puede utilizar para que los proyectos internalicen las externalidades?

Para incorporar nuevo suelo urbano de manera eficiente y sustentable, la CChC plantea un modelo de *planificación por condiciones*:

- Definición previa de las áreas de protección. Aquellas que la sociedad considera valiosas y dignas de ser conservadas, dadas las externalidades positivas que generan, y considerando los recursos (estatales) adecuados para hacer posible dicha conservación.
- El resto del territorio debe estar disponible para los desarrollos de todo tipo y tamaño. La única condición es que el proyecto sea capaz de mitigar las externalidades que genere, medidas en forma objetiva y transparente.

Recuadro 3: Disponibilidad de suelo en Santiago

La CChC comparte la evaluación que hace la Seremi MINVU sobre la necesidad de proveer nuevo suelo urbano a la ciudad de Santiago, aunque las cifras de disponibilidad de suelo reportadas pueden ser materia de discusión:

Fuente	Fecha estimación disponibilidad de suelo	Disponibilidad suelo uso habitacional mixto (Dentro del límite urbano de Santiago)	Disponibilidad suelo uso habitacional corregido a noviembre 2009 ^a	Cantidad de años para los que alcanza la disponibilidad de suelo
Seremi MINVU (Memoria de la Modificación del PRMS)	Septiembre 2008	6.946 ha	6.246 ha	10,4 años
División de Desarrollo Urbano MINVU (Estimación Luis Eduardo Bresciani)	Diciembre 2007	4.000 ha	2.850 ha	4,75 años
SEREX UC (Estudio de Disponibilidad de Suelo)	Febrero 2006	2.850 ha (sólo considera terrenos con densidad mayor que 150 hab/ha)	1200 ha	2 años

a. De acuerdo a diversas fuentes, existe bastante consenso en considerar que el consumo anual de suelo para vivienda en Santiago es de 600 hectáreas, según estimaciones conservadoras.

En conclusión, aunque se dan importantes diferencias en las cifras de cada organismo, existe consenso respecto a la necesidad de mayor suelo en la ciudad de Santiago.

II. Síntesis de la propuesta del PRMS

La modificación del PRMS plantea como objetivo **lograr un Santiago más integrado, más verde y mejor conectado.**

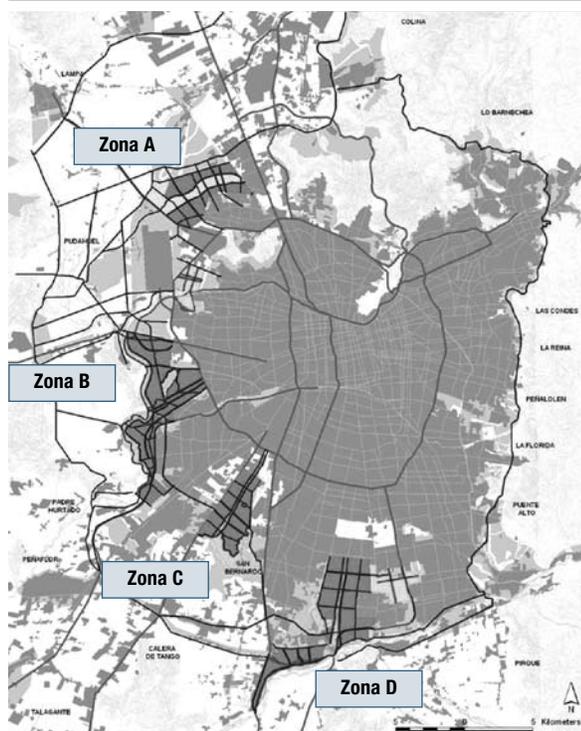
Para lograr lo anterior el plan dice incorporar el concepto de **planificación por condiciones**, predefiniendo una serie de requisitos que los proyectos deben cumplir de tal forma de asegurar la factibilidad y sustentabilidad de los nuevos territorios.³

De esta forma, para resolver el déficit de suelo de la ciudad, el plan aumenta el área urbanizable del Gran Santiago en 10.340 hectáreas a través de las llamadas **Zonas Urbanizables Condicionadas (ZUC)**, distribuidas en cuatro grandes zonas ubicadas al norte, poniente y sur de la ciudad (ver Figura 1). Estas ZUC contemplan **Zonas de Expansión Condicionada**, es decir territorios nuevos que se incorporan al área urbana metropolitana, también **Zonas de Reversión Industrial** que son zonas ya urbanas donde se cambia el uso de *industrial exclusivo* a *habitacional mixto*. Las superficies que contempla cada categoría se resumen en la Tabla 1.

Como es posible observar en la Tabla 1, el plan define también dos tipologías de áreas verdes; las **Áreas verdes Parque**, que son terrenos que deben ser cedidos como “bien nacional de uso público”, y las llamadas **Áreas verdes Forestadas**, terrenos

³ Ver Recuadro N°4. ¿En qué consiste la Planificación por Condiciones?

Figura 1: Plano de zonas incorporadas por el PRMS



Fuente: Declaración de Impacto Ambiental, Modificación Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Noviembre 2009.

de carácter privado en los que sólo se permite el desarrollo de áreas verdes forestadas con especies endémicas o introducidas, y equipamiento. Lo anterior con el objetivo de favorecer las condiciones de ventilación de la cuenca de Santiago.

Las ZUC se incorporan al área urbana con una normativa base extremadamente restrictiva, con densidad bruta máxima de

Tabla 1
Detalle de superficies incorporadas por el PRMS

Uso	Ha	%
Expansión condicionada	6.221	60
Reconversión industrial	795	8
Área riesgo Las Cruces	620	6
Infraestructura sanitaria	105	1
Áreas verdes Parques	1.157	11
Áreas verdes Forestación	1.442	14
TOTAL	10.340	100
% ZUC (Exp. + Reconv.)	7.016	68
% Áreas verdes	2.599	25

Fuente: Declaración de Impacto Ambiental, Modificación Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Noviembre 2009.

16 hab/ha, coeficiente de constructibilidad de 0,15 para uso habitacional y 0,30 para otros usos y una superficie predial mínima en destinos no habitacionales de 4.000 m².

Sin embargo, luego de aprobar un Estudio de Factibilidad Territorial ante la Seremi MINVU, que asegura que el territorio a desarrollar cuenta con los estándares necesarios de vialidad y áreas verdes,

Recuadro 4: ¿En qué consiste la planificación por condiciones?

Para la CChC, el modelo que permite incorporar nuevo suelo urbano de manera más eficiente y sustentable es el llamado “planificación por condiciones”. Este modelo permite el desarrollo de proyectos en todo el territorio, con excepción de las zonas que por ley se definan como protegidas, con la condición de que cada proyecto mitigue sus externalidades, de acuerdo a los siguientes principios:

- Aplicación equitativa, lo que significa que todos pagan, ya sean proyectos públicos o privados, grandes o pequeños, con subsidio o sin éste.
- Cobro proporcional, lo que significa que los aportes deben ser equivalentes a las externalidades efectivamente generadas por el proyecto. Es decir, debe haber una relación directa, medida objetivamente, entre el impacto generado por el proyecto y el cobro realizado.
- Exclusión de los déficits de infraestructura.
- Predecible: el cálculo de los aportes debe ser objetivo, no sujeto a negociación, y en base a procedimientos estándar o índices predefinidos.
- No debe haber duplicidad de cobros mediante otros impuestos o contribuciones

A pesar que la Memoria de la Modificación del PRMS señala que ésta adhiere al modelo de “planificación por condiciones”,^a la CChC considera que se aplica un modelo bastante más cercano a la planificación por zonificación tradicional, ya que se define puntualmente (“a dedo”) qué suelos se incorporarán dentro del límite urbano (las ZUC) y sobre ellos se establece, ex ante, una distinción de usos con exigencias de mitigación que van mucho más allá de los impactos directos y objetivos que generen los posibles desarrollos.

a. Página 7 de la Declaración de Impacto Ambiental.

el plan señala que podrán mejorarse las condiciones de edificación de las ZUC y aprobarse proyectos con destino habitacional mixto que contemplen una densidad bruta máxima de 165 hab/ha y un coeficiente de constructibilidad de 1,40.

Las condiciones para aprobar el Estudio de Factibilidad Territorial son las siguientes:⁴

- 1. TAMAÑO PROYECTO:** “El terreno debe comprender, en un solo paño, una superficie de al menos 60 hectáreas. La solicitud de informe de factibilidad territorial debe ser suscrita por todos los propietarios de los predios que conforman el terreno”.
- 2. ÁREAS VERDES:** “Contar proporcionalmente con las áreas verdes materializadas o garantizadas, incluyendo su mantención por un plazo mínimo de 5 años. Las áreas verdes a materializar son las graficadas en los planos de la respectiva zona y que se señalan en los cuadros [de la ordenanza del PRMS]”.
- 3. VIALIDAD:** “Contar con la vialidad materializada o garantizada que sirva al terreno, incluyendo las conexiones con la vialidad existente. Las vías a materializar son las graficadas en los planos de la respectiva zona y que se señalan en los cuadros [de la ordenanza del PRMS adjuntos]”
- 4. EQUIPAMIENTO:** “Contar con al menos un 6% del terreno destinado a uso equipamiento. Dichos terrenos deberán destinarse a equipamientos según su definición en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) y podrán incluirse como parte de las áreas verdes forestadas.

⁴ Cita textual de la Ordenanza del PRMS.

Lo anterior sin perjuicio de la exigencia correspondiente a proyectos de loteo conforme al artículo 2.2.5. de la OGUC”.

- 5. VIVIENDA SOCIAL:** “Contar con al menos un 8% del terreno destinado a uso residencial para vivienda social”.

El cumplimiento de las condiciones señaladas será verificado por la Seremi MINVU, la que emitirá un informe previa consulta a la municipalidad respectiva.

El **Estudio de Factibilidad Territorial**, además contiene una serie de planos y cuadros que demuestran el cumplimiento de las condiciones señaladas precedentemente, además de información correspondiente a la factibilidad de supresión de riesgos y de evacuación de aguas lluvia.⁵

III. Observaciones y Propuestas de la CChC a la modificación del PRMS

Si bien la CChC está de acuerdo con el principio de que los nuevos desarrollos deben mitigar sus propias externalidades, no comparte el criterio de que la autoridad defina *a priori* los terrenos que se incorporan al límite urbano. Por el contrario, se debiera avanzar hacia un esquema mediante el cual se establezcan explícitamente las áreas a ser conservadas, considerando los recursos estatales adecuados para ello, y que el resto del territorio quede disponible para desarrollos de todo tipo y tamaño, siempre que cumplan con la mitigación de las externalidades que generen, medidas éstas en forma objetiva y transparente.

⁵ A modo informativo, en el Anexo nº 1 se presenta la evolución de las diferentes versiones de esta propuesta de modificación del PRMS

Sin embargo, entendiendo que nuestra institucionalidad no ha logrado alinearse completamente con este mecanismo amplio de planificación por condiciones —el ejemplo de las PDUC lo demuestra— y considerando la urgente necesidad de suelo que, desde todo punto de vista, tiene la capital, la CChC estima imprescindible avanzar en la dirección propuesta por la modificación del PRMS en cuanto a la ampliación del límite urbano, aunque tiene las siguientes objeciones de fondo respecto de las condiciones exigidas para aumentar la densidad del suelo que se pretende incorporar:

1. Excesivas exigencias de áreas verdes.
2. Excesivas exigencias de equipamiento.
3. Inadecuadas exigencias de vivienda social.
4. Tamaño mínimo de los proyectos excesivo y arbitrario.

1. Excesivas exigencias de áreas verdes

Sin duda, la preocupación principal de la CChC se centra en las altas exigencias de áreas verdes que la propuesta de modificación del PRMS impone a los nuevos desarrollos. En definitiva, se estaría exigiendo un estándar de 26,9 m² de áreas verdes por habitante a cada uno de los proyectos que se construyan en la zona.⁶ Lo anterior representa una desproporción que escapa a nuestras posibilidades como país, lo que queda en evidencia al constatar que la comuna con mayor cantidad de áreas verdes por habitante de la ciudad es Santiago, con apenas 11,72 m² de áreas verdes por habitante, mientras el promedio es de sólo 3,8.

A continuación se resumen los argumentos que la CChC ha formulado y que cuestionan la equidad y racionalidad de esta medida:

⁶ Esta cifra considera las exigencias de áreas verdes del PRMS y de la OGUC.

La propuesta del PRMS exige que los nuevos desarrollos asuman el déficit de áreas verdes de toda la ciudad, lo cual es excesivo y discriminatorio.

Según lo expuesto en la Memoria del PRMS, una de las principales metas de la modificación es mejorar el estándar de áreas verdes de la ciudad, de modo que toda la ciudad se acerque al índice de 9 m²/hab supuestamente recomendado por la OMS.⁷ Para ello, la modificación del PRMS plantea la incorporación de 2.599 nuevas ha de áreas verdes, equivalente al 25% del nuevo suelo incorporado para uso habitacional mixto, las cuales deben materializarse y mantenerse por cinco años por los nuevos proyectos.

Si bien la CChC comparte el objetivo de la Seremi MINVU de aumentar la dotación de áreas verdes de la ciudad, acercándose a los estándares internacionalmente recomendados, considera totalmente desmedido y discriminatorio exigir que los nuevos desarrollos asuman el déficit de la ciudad. La carencia de áreas verdes responde a una insuficiente gestión urbana del Estado en el pasado, y debe ser éste, que representa a todos los ciudadanos, quien asuma la solución de esta carencia.

La propuesta del PRMS exige la materialización de áreas verdes en terrenos distintos del terreno de proyecto, lo que encarece los desarrollos.

Tanto en el caso de las áreas verdes Parque como de las de áreas verdes de Forestación, la gran mayoría de los proyectos deberá materializar las exigencias de áreas verdes del PRMS

⁷ Pese a que normalmente se cita este índice de la OMS, no se han podido encontrar referencias directas de la OMS y menos aún algún estudio que presente y fundamente esta cifra.

en terrenos distintos de los del propio proyecto, en las zonas que son designadas como área verde en la modificación. Considerando que no existe mecanismo alguno que obligue a un propietario a aceptar la construcción de un área verde o la forestación por parte de un tercero en su terreno, se estará propiciando una negociación que quedaría sujeta a la voluntad de un limitado número de propietarios, dificultando y encareciendo los desarrollos de los nuevos sectores.

La propuesta del PRMS determina que los costos de mantención de las áreas verdes públicas y privadas sean de responsabilidad de los nuevos desarrollos, lo cual constituye una carga desmedida.

La responsabilidad de mantención de las áreas verdes del PRMS implica un costo aproximado de 5,6 millones de UF en los cinco años, el cual debe ser asumido por los nuevos proyectos. Esto equivale a un gravamen 19,6 UF a cada vivienda, sin que se contemple ni siquiera un aporte estatal para la vivienda social.

Lo anterior no sólo compromete la factibilidad económica de cualquier proyecto en la zona, sino que constituye una afectación al derecho de propiedad y a la igualdad de las cargas públicas. Si bien la Constitución regula los alcances de estos derechos y la posibilidad de limitarse mediante una ley —lo que en este caso se hace mediante el ejercicio de la potestad reglamentaria—, no pueden nunca ser tales que afecten los derechos en su esencia, ni que impongan condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio, lo que se contraviene con esta disposición del PRMS. Además, dado que los terrenos destinados a áreas verdes serán cedidos como bienes nacionales de uso público, con lo que formarían parte del patrimonio fiscal y sus usuarios serían todos los ciudadanos, no se ve razón alguna para que su mantención deban llevarla a cabo los anteriores dueños de los terrenos.

Por lo demás, pasados los cinco años, la mantención de las áreas verdes públicas recaería en los municipios, lo cual resulta altamente preocupante, sobre todo si se consideran los presupuestos que manejan actualmente los municipios para efectos de mantención de áreas verdes, junto con los deficientes resultados prácticos de su gestión.⁸

La propuesta del PRMS establece ciertas “cuñas ambientales” sin justificar técnicamente la efectividad de éstas, además de contemplar “cordones verdes” junto a los cauces de agua de dimensiones cuestionables.

La Memoria de la Modificación plantea la materialización de dos sistemas ambientales de envergadura metropolitana: un “cordón verde” formado por la forestación de las cuencas de los ríos Mapocho, Maipo y del estero Las Cruces, y un sistema de cinco “cuñas ambientales” o penetraciones verdes desde el entorno rural de la metrópoli, con el objeto de mejorar las condiciones de ventilación del Gran Santiago.

Si bien desde el punto de vista ambiental puede ser razonable aumentar el estándar de áreas verdes de la ciudad, puesto que el material vegetal ayuda a la retención de partículas contaminantes del aire, además de disminuir los niveles de CO₂ de la atmósfera, especialmente cuando estas áreas verdes se localizan en el trayecto de los vientos provenientes del S-W, en los antecedentes del PRMS no se entrega fundamentación técnica sobre la efectividad real de las “cuñas ambientales”, ni tampoco los estudios de inundación que determinaron los anchos del “cordón verde” en torno de los cauces de aguas.

⁸ De hecho, el análisis de los presupuestos de mantención actuales *versus* los recursos adicionales que se requerirían para financiar las nuevas áreas incorporadas arroja incrementos entre 86 y 667% sobre el presupuesto actual, con un promedio de 290%.

En este sentido, se considera que la evaluación ambiental a la que se encuentra sometida en estos momentos la propuesta en la Corema Metropolitana debiera evaluar la efectividad real de estas medidas.

Aún más, aunque su efectividad fuera corroborada por antecedentes técnicos confiables, no se justifica que el costo de implementar una solución de este tipo, que resolvería un problema de toda la ciudad, sea asumido solamente por quienes habiten las áreas incorporadas, sino que debiera ser el Estado quien, mediante expropiación, asegure el resguardo de dichas zonas de forestación. En este sentido, se considera una carga desmedida imputar a los nuevos desarrollos la solución de los problemas de contaminación de toda la ciudad.

Las exigencias de áreas verdes, vialidad y equipamiento superan el límite máximo de cesión a uso público de 44% que estipula el artículo 70 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).

El ejercicio de simulación de un proyecto tipo de 60 ha arroja que la suma de las áreas verdes, equipamiento y vialidad exigidos por las condiciones propuestas en la modificación del PRMS en trámite y por la OGUC llegaría a 48,1% del terreno, superando el porcentaje máximo de cesiones permitido por la LGUC.

Al respecto, el artículo 19 de la Constitución Política de Chile señala que "... nadie puede ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de sus atributos o facultades esenciales del dominio sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación...".

Por lo tanto, todo aumento de cesión gratuita de terreno que el PRMS exija por sobre lo estipulado en el artículo 70 de la LGUC debiera ser motivo de expropiación. De lo contrario la norma sería inconstitucional.

Desde el punto de vista urbano, no se explica que se dispongan áreas verdes de forestación —de carácter privado— en medio de áreas verdes públicas, limitando la continuidad de los barrios en sentido transversal.

La disposición de largas franjas de áreas verdes privadas, bordeadas por áreas verdes públicas, situación que ocurre en todos los sectores, limita el uso de las áreas verdes y rigidiza en forma innecesaria el desarrollo de los proyectos, sin que se aprecie un beneficio asociado a esta medida.

2. Excesivas exigencias de equipamiento

El alto porcentaje de equipamiento exigido por el PRMS a los nuevos desarrollos (6% de suelo, adicional a lo establecido en la OGUC) no responde a una necesidad estudiada, sobre todo si se considera que las ZUC —a diferencia de las ZDUC y PDUC—⁹ corresponden a terrenos conurbados con la ciudad. En estos casos las exigencias establecidas por la OGUC para nuevos loteos serían suficientes para cubrir las nuevas demandas.

En caso de proyectos ubicados en suelos no conurbados, se podría realizar un Estudio de Suficiencia de Equipamiento, como el exigido a las ZDUC y PDUC en el artículo 5.3.2. de la Ordenanza del PRMS, de modo de determinar cuánto equipamiento adicional es necesario proveer.

3. Inadecuadas exigencias de vivienda social

La propuesta del PRMS establece que los nuevos desarrollos deben destinar un 8% del suelo a vivienda social, de tal forma de contribuir a la integración de la ciudad.

⁹ ZDUC y PDUC son dos mecanismos de desarrollo condicionado establecidos en el PRMS vigente. El acrónimo ZDUC significa Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado y PDUC, Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado.

Si bien la CChC reconoce la existencia de sobre segregación en muchas de nuestras ciudades,¹⁰ considera que este problema no se solucionaría exigiendo cuotas de vivienda social a los proyectos. De hecho, algunas de las comunas involucradas en la modificación del PRMS requieren que NO se construya vivienda social, dados los altos porcentajes de este tipo de vivienda que ya tienen. Por lo demás, no son los nuevos desarrollos y quienes habitarán en ellos los responsables de asumir la carga que implica abordar la sobre segregación histórica de nuestras ciudades. Por último, fijar un porcentaje de vivienda social obligatorio significa asumir que la política de vivienda social del MINVU no será capaz de solucionar el problema habitacional, siendo que todas las estadísticas, hasta las más conservadoras, indican que el déficit habitacional será resuelto en corto plazo.

Por el contrario, para avanzar en materia de integración socio-espacial, se debería impulsar un activo rol del Estado en cuanto a mejorar las condiciones de acceso a oportunidades para los conjuntos de viviendas de menor costo que ya fueron construidos. En el caso de los proyectos nuevos, la medida más efectiva se vincula a los planes reguladores comunales y sus densidades.

Finalmente, de aplicarse un sistema de cuotas de vivienda social, es importante que el Estado reconozca que este tipo de vivienda genera impactos sobre el territorio, de la misma forma que lo hacen

otros desarrollos habitacionales. Por ello debiera contemplarse algún mecanismo para la mitigación de las externalidades derivadas de estas viviendas, con financiamiento estatal.

4. Tamaño mínimo de proyecto excesivo y arbitrario

La propuesta de modificación plantea que los proyectos deben tener una superficie mínima de 60 ha, sin que se conozca una justificación técnica para ello. Por el contrario, lo que se debe buscar es que los proyectos, independientemente de su tamaño, se hagan cargo de la infraestructura y conectividades que requerirán quienes habiten estos proyectos.

Contrapropuestas de la CChC

Sobre las áreas verdes:

- Exigir a los nuevos proyectos un estándar de 9 m² de áreas verdes por habitante, de acuerdo con lo supuestamente recomendado por la OMS. Lo anterior compatibilizando las exigencias de áreas verdes de la OGUC con las del PRMS.
- La localización de estas áreas verdes debiera producirse preferentemente en el terreno del proyecto. El desarrollador podría también elegir cumplir con parte de sus requerimientos en algún parque público definido por el PRMS.
- La mantención de las áreas verdes cedidas a bien nacional de uso público NO deben ser de costo privado.
- Los déficits de áreas verdes deben ser abordados con financiamiento estatal (ver Recuadro 5).

Sobre el equipamiento: Limitar los requisitos de equipamiento a los establecidos por la OGUC en casos de proyectos conurbados. En caso de nuevos desarrollos emplazados distantes

¹⁰ La opinión de la CChC es que la sobre segregación de nuestras ciudades es el resultado de tres factores: las políticas masivas de vivienda social en suelos de baja dotación, sin mitigación de externalidades negativas y con estándares bajo los mínimos de urbanización y equipamiento; la creciente rigidez de los límites urbanos y las densidades restrictivas y alejadas de las demandas ciudadanas. Estos dos últimos factores no han permitido que el mercado de suelo funcione normalmente, produciendo una escasez artificial de la oferta de suelo y una consecuente alza en sus valores.

Recuadro 5: Cómo superar los déficits de áreas verdes existentes

Los déficits de áreas verdes que evidentemente tiene la ciudad no están localizados en los nuevos suelos que incorporaría el PRMS. Por lo tanto, no se solucionarán aumentando las exigencias de áreas verdes a los proyectos que se ubiquen en la periferia. Por el contrario, se debe actuar sobre los barrios de menores ingresos ya existentes, en los cuales el suelo destinado a áreas verdes nunca se consolidó o, si lo hizo, fue luego destruido principalmente por falta de recursos para una adecuada mantención.

La política pública en este sentido debiera orientarse a:

- Recuperar las áreas verdes de los barrios marginales, dotando a los municipios de los recursos necesarios para consolidar las áreas verdes y asegurar su mantención en el tiempo.
- Incentivar la incorporación de la comunidad en el cuidado de las áreas verdes de sus entornos próximos, a través de fondos concursables u otros mecanismos participativos.
- Inversión pública directa en la creación de parques de mayor escala (comunales o intercomunales) en las comunas que lo requieran, asegurando los recursos para su mantención.

de la ciudad, aplicar los estándares de equipamiento exigidos a las ZDUC - PDUC de acuerdo al Estudio de Suficiencia de Equipamiento.

Sobre la vivienda social: Propiciar la integración social a nivel de comuna (en vez de forzarla a nivel de proyecto). Para ello se requiere:

- Abordar los impactos negativos de las viviendas ya construidas con recursos estatales, implementando proyectos de mejoramiento de infraestructura, junto con generar incentivos para la inversión privada en equipamientos y servicios en las áreas donde se localiza esta vivienda.
- En el caso de las nuevas viviendas, asegurar que los planes reguladores tengan objetivos de densidad alineados con las preferencias de quienes viven o quieren vivir en ese lugar, de tal forma de evitar la marginación de la vivienda social de las comunas en que se requiere. Asimismo, fomentar, a través de incentivos, la convivencia de proyectos de distinto nivel socioeconómico en la comuna, premiando la inclusión de viviendas de valor diferente del rango promedio. Por último, de aumentarse los estándares de infraestructura exigidos a los nuevos proyectos de vivienda social, es necesario que el Estado considere incrementos en los subsidios para que ésta pueda cumplir con los nuevos estándares.

Sobre el tamaño de los proyectos: Se propone un tamaño mínimo de 7 ha, de tal forma de dar mayor flexibilidad a los desarrollos sin descuidar el análisis de sus impactos ambientales.¹¹

Finalmente, si es interés del Estado paliar el déficit histórico de áreas verdes de la ciudad o solucionar problemas de sobre segregación residencial, éste debe asumir su financiamiento (tanto de la ejecución y mantención de las áreas verdes como del mejoramiento de los barrios con carencias), puesto que dichos problemas se originan de políticas urbanas y habitacionales anteriores.

IV. CONCLUSIONES

La CChC considera que la propuesta de modificación del PRMS formula exigencias de mitigación y condiciones de desarrollo excesivas, que dificultarán que el sector privado pueda desarrollar inversiones en los nuevos suelos.

En efecto, según cálculos de la CChC, para que un proyecto tipo realizado en un terreno de 60 ha pueda pagar los costos asociados a las diferentes exigencias impuestas por el PRMS (construcción de vialidad y áreas verdes, mantención de las áreas verdes por

¹¹ De acuerdo a la Ley de Bases del Medio Ambiente, un proyecto de 7 ha debe ingresar a la Corema para cumplir con su evaluación ambiental.

cinco años, cuotas de vivienda social y suelo adicional para equipamiento) y aun así ser factible económicamente, tendría que comprar suelo a 0,53 UF/m². En la práctica, esto significa que los nuevos desarrollos tendrán dificultades para materializarse ya que el valor de suelo actual en esa zona es superior.

Entre otros aspectos, la CChC propone reducir las exigencias de áreas verdes a un estándar de 9 m² de áreas verdes por habitantes (si ésta fuera la recomendación de la OMS), eliminar la exigencia de mantención de ellas, así como los requerimientos de equipamiento adicional. Además es importante revisar algunos aspectos que

rigidizan el instrumento, como es el tamaño mínimo establecido. De cumplirse lo anterior, se produciría un vínculo mucho más racional y directo entre los impactos y requerimientos de infraestructura generados por los proyectos y las exigencias establecidas en la normativa.

Finalmente, es importante insistir en que las medidas tendientes a mejorar la integración social y/o los estándares de áreas verdes de toda la ciudad NO son imputables a la mitigación de los nuevos proyectos y deben ser de cargo del Estado por cuanto son responsabilidad de todos los ciudadanos.

Cuadro 1

Condiciones exigidas por las diferentes versiones de la propuesta PRMS

	Versión diciembre 2008	Versión junio 2009	Versión noviembre 2009	Comentario CChC Gracias a las gestiones de la CChC y otras instituciones:
Superficie de terreno	No se plantean superficies mínimas de proyecto, sino que se subdivide el territorio en "subsectores" predefinidos y localizados en forma fija, cuyas superficies variaban entre 30 y 500 ha, con un promedio de 102 ha.	"El sector debe comprender, en un solo paño, una superficie de al menos 60 ha."	"El terreno debe comprender, en un solo paño, una superficie de al menos 60 ha. La solicitud de informe de factibilidad territorial debe ser suscrita por todos los propietarios de los predios que conforman el terreno."	Se elimina la delimitación de "subsectores" fijos, permitiendo que los proyectos puedan ser "flotantes". Posteriormente la CChC cuestionó el tamaño mínimo de 60 ha, lo cual no fue acogido por la Seremi MINVU.
Áreas verdes	Obligación de urbanización por subsectores. Contempla una serie de áreas verdes —Parque y Forestación— exigidas a cada subsector.	"Materializar y mantener por un plazo mínimo de 5 años áreas verdes de una superficie de, al menos, la proporción correspondiente a la superficie del sector respecto del total de la zona. Dichas áreas verdes deben ubicarse al interior de las áreas verdes establecidas en el respectivo plano de la zona. Lo anterior sin perjuicio de las áreas verdes exigibles a los proyectos de loteo según el artículo 2.2.5 de la OGUC."	"Contar proporcionalmente con las áreas verdes materializadas o garantizadas, incluyendo su mantención por un plazo mínimo de 5 años."	Se disminuye en una proporción relevante (alrededor de 30%) las exigencias de áreas verdes planteadas originalmente, lo que significa una menor carga extraordinaria para los desarrolladores.
Equipamiento	No se menciona	"Destinar un porcentaje de terreno para equipamiento de un 8%. Dichos terrenos deberán destinarse a equipamiento público, sea este fiscal o municipal. Lo anterior sin perjuicio de la exigencia correspondiente a los proyectos de loteo según el artículo 2.2.5 de la OGUC."	"Contar con al menos un 6% del terreno destinado a uso equipamiento. Dichos terrenos deberán destinarse a equipamientos según su definición en la OGUC y podrán incluirse como parte de las áreas verdes forestadas. Lo anterior sin perjuicio de la exigencia correspondiente a proyectos de loteo conforme a OGUC."	Se elimina la exigencia de equipamiento público, permitiendo que éste pueda ser privado. Además, se logró disminuir el porcentaje de equipamiento y que éste pueda materializarse en las Áreas Verdes Forestadas.
Vialidad	Obligación de urbanización por subsectores. Contempla una serie de vialidades intercomunales exigidas a cada subsector.	"Materializar la vialidad del sector y sus conexiones con la vialidad existente, de acuerdo a la vialidad establecida en el respectivo plano de la zona. La superficie de dicha vialidad no podrá ser menor que la proporción correspondiente a la superficie del sector respecto del total del de la zona."	"Contar con la vialidad materializada o garantizada que sirva al terreno, incluyendo las conexiones con la vialidad existente."	Se elimina la exigencia de proporcionalidad de la vialidad respecto del total de la zona, flexibilizándola a las que sirvan al terreno.
Vivienda social	"Contemplar una cuota de viviendas subsidiables y sociales: El 30% mínimo del total de viviendas deberá permitir su adquisición mediante un programa de subsidio habitacional. La tasación correspondiente se calculará según el procedimiento definido en el Artículo 6.1.4 de la OGUC. Del porcentaje indicado de viviendas al menos un 12% deben ser viviendas sociales."	"Contemplar una cuota de viviendas subsidiables: El 30% mínimo del total de viviendas deberá permitir su adquisición mediante un programa de subsidio habitacional. La tasación correspondiente se calculará según el procedimiento definido en el Artículo 6.1.4 de la OGUC. Del porcentaje indicado de viviendas al menos un 40% deben ser viviendas que califiquen para el programa del MINVU denominado Fondo Solidario o el que lo reemplace."	"Contar con al menos un 8% del terreno destinado a uso residencial para vivienda social."	Se limita la exigencia solo a vivienda social.
Informe municipal	No se menciona	"Obtener un informe de la Municipalidad respectiva, respecto de la proposición de factibilidad del sector."	No se menciona	Se elimina la exigencia de informe de la Municipalidad respectiva.

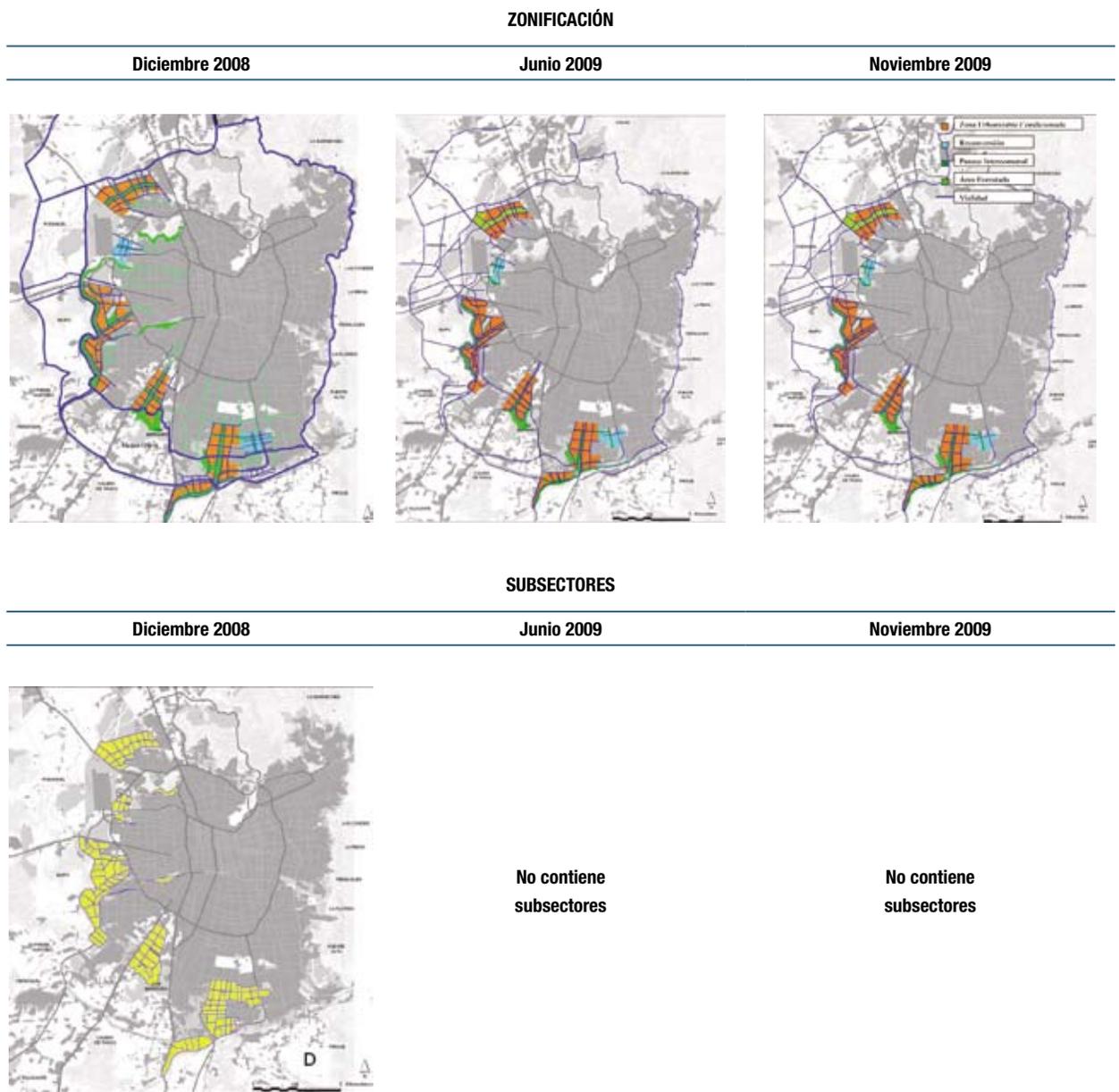
Fuente: Ordenanza de las respectivas versiones de la modificación del PRMS.

Cuadro 2
Superficies planteadas por las diferentes versiones de la propuesta PRMS

Uso	Versiones PRMS					
	Diciembre 2008		Junio 2009		Noviembre 2009	
	ha	%	ha	%	ha	%
Expansión Condicionada	5.663	54	5.893	55	6.221	60
Reconversión Industrial	873	8	1.060	10	795	8
Área Riesgo Las Cruces	-	-	-	-	620	6
Infraestructura Sanitaria	-	-	-	-	105	1
Áreas Verdes Parques	1.469	14	1.947	18	1.157	11
Áreas Verdes Forestación	2.418	23	1.870	17	1.442	14
TOTAL	10.424	100	10.770	100	10.340	100
% ZUC (Expansión + Reconv.)	6.536	63	6.953	65	7.016	68
% Áreas verdes	3.888	37	3.817	35	2.599	25

Fuente: Memoria de las respectivas versiones de la Modificación del PRMS.

Figura 2: Versiones plano modificación PRMS



Fuente: Memoria de las respectivas versiones de la Modificación del PRMS.

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G.,
que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector, con el propósito de contribuir al debate sobre
crecimiento y desarrollo del país. Se autoriza su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente.

Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la Cámara Chilena de la Construcción A.G.
por Internet, conéctese a: **www.cchc.cl**

Director responsable: Javier Hurtado C.

ISSN 0718-3240

enero 2010