



**CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN
DELEGACIÓN VALPARAÍSO**

**PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL
DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN ESTE
DOCUMENTO SIN AUTORIZACIÓN DE LA CÁMARA
CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**

01

Diciembre 2004

**Modificación Plan Regulador de Valparaíso:
Incorporación Zonas de Conservación Histórica
El Almendral y Cerros Placeres y Esperanza**

**OBSERVACIONES Y PROPUESTAS DE LA
CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**

Este documento fue
elaborado por un grupo de
trabajo de la Delegación de
Valparaíso conformado por:

**Germán Domínguez
Rodrigo Guarda
Elena Marambio
Vicente Martínez
Octavio Pérez A.
Víctor Quiroz
Herman Rojas**

y por **Pilar Giménez,**
Arquitecta de la Gerencia
de Estudios de la Cámara
Chilena de la Construcción.



Modificación Plan Regulador de Valparaíso: Incorporación Zonas de Conservación Histórica El Almendral y Cerros Placeres y Esperanza

OBSERVACIONES Y PROPUESTAS DE LA CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN

La Delegación de Valparaíso de la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) valora profundamente la declaratoria de Valparaíso como Patrimonio Mundial ya que este hecho constituye un fuerte incentivo a poner en valor las riquezas de nuestra ciudad-puerto, con su calidad de anfiteatro, sus vistas, su mar y sus cerros. Es en este contexto que un grupo de trabajo de la CCHC ha estudiado la modificación del Plan Regulador Comunal y elaborado las observaciones y propuestas que se presentan en este documento.

Cabe destacar que las propuestas de la CCHC tienen como objetivo principal procurar un desarrollo armónico de los sectores El Almendral y de los Cerros Placeres y Esperanza en el sentido de permitir la conservación de los valores arquitectónicos, urbanos e históricos de dichas zonas y, al mismo tiempo, posibilitar en ellas un grado de desarrollo inmobiliario razonable.

Pensamos que la factibilidad de realizar este desarrollo inmobiliario es fundamental para renovar las zonas deterioradas de la ciudad y para sustentar el crecimiento económico que permitirá a Valparaíso consolidarse en su rol de ciudad patrimonial.

Por lo anterior, la CCHC solicita a la Ilustre Municipalidad de Valparaíso revisar nuestras propuestas e incorporarlas a la modificación del Plan Regulador.

OBSERVACIONES Y PROPUESTAS

I. OBSERVACIONES GENERALES

En términos generales la CCHC considera la declaratoria de *zona de conservación histórica* que la modificación estipula para el sector El Almendral y para los cerros Placeres y Esperanza, como un proyecto que prioriza la protección de la fisonomía de Valparaíso, característica que generó su nombramiento de Patrimonio de la Humanidad.

Por otra parte, el hecho que a través de la modificación se definan algunos *inmuebles de conservación histórica*, puede ayudar a proteger aquellos edificios que presenten



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

DELEGACIÓN VALPARAÍSO

características muy especiales desde el punto de vista arquitectónico, urbano o histórico.

Sin embargo, si bien la revalorización patrimonial de Valparaíso constituirá uno de los aspectos relevantes que proyectarán la ciudad en el futuro, la efectividad de este impacto está en estrecha relación con la circunscripción de estas áreas a zonas muy específicas y de indiscutible valor urbano y arquitectónico, las cuales deben entablar una integración y coexistir en la misma ciudad con áreas de desarrollo y de mayores expectativas inmobiliarias y comerciales que en definitiva contribuyan a hacer sustentable el patrimonio. Pensamos que este aspecto no fue recogido adecuadamente en la modificación.

Más bien esta modificación propone expandir las restricciones propias de zonas históricas hacia zonas que son de discutible valor, con el riesgo de coartar su desarrollo. En este sentido cada avance que las restricciones de desarrollo hagan sobre el resto de la ciudad constituye una posibilidad menos para que aquello que es indiscutiblemente valioso patrimonialmente se desarrolle digna y sustentablemente.

Asimismo, estas medidas que en apariencia protegen a los habitantes del sector no necesariamente lo hacen, y en cambio ponen un límite definitivo a la plusvalía de sus propiedades imposibilitando la creación de valor en el futuro.

II. OBSERVACIONES Y PROPUESTAS POR SECTORES

Cerros Placeres y Esperanza:

i) La normativa propuesta limita en forma exagerada las posibilidades de renovación y desarrollo para los cerros Placeres y Esperanza.

Si bien parece razonable limitar la altura de las edificaciones en los cerros Placeres y Esperanza para evitar la construcción de torres que obstruyan la vista, la normativa propuesta se extralimita, proponiendo una altura máxima de 12 m. (4 pisos) pareja para toda la zona, más una densidad máxima de 350 habitantes por hectárea.

Aplicando esta densidad, se tiene que, por ejemplo, para construir un edificio de 88 departamentos se requeriría de 10.000 m² de terreno. Lo anterior demuestra que la normativa propuesta hace inviable cualquier intervención inmobiliaria de mediana escala en la zona.

Si se analiza la alternativa de desarrollo inmobiliario de pequeña escala (20 unidades), que al parecer es la opción que la normativa propuesta intenta incentivar, se obtienen también resultados negativos desde el punto de la viabilidad económica. En efecto, tal como se puede apreciar en el Anexo 1, los dos casos analizados



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION
DELEGACIÓN VALPARAÍSO

muestran, con la normativa propuesta, una incidencia *superficie terreno/m² útiles* superior a 1,5 lo cual está lejos del rango que sí haría factible un desarrollo inmobiliario, el cual es del orden de 0,48.

Asimismo, dado la superficie útil que sería posible desarrollar en virtud de la normativa propuesta, los valores de suelo que se podrían pagar en los casos estudiados son del orden de 1,5 UF/m², en tanto que los actuales valores de suelo en la zona se encuentran en el rango de 5 a 5,5 UF/m².

Lo anterior implica que a los tres propietarios del caso 1 se le podría pagar como máximo 3254 UF para repartir entre los tres, mientras que a los dos propietarios del caso 2 sólo 2550 UF. Obviamente es prácticamente imposible que un propietario acceda a realizar una venta por 1200 UF aprox., ya que con lo que recibe él generalmente espera comprar un departamento de estándar similar a su vivienda original, y además quedarse con un remanente para gastos de vida. Con los valores presentados, lo anterior resulta inviable.

En conclusión, la normativa propuesta no sólo detendrá la construcción de edificios en altura, sino que también los de mediana y pequeña escala, es decir, un estancamiento total del desarrollo inmobiliario. Obviamente esto no responde a los objetivos de los vecinos, ni a los objetivos globales de desarrollo para la zona que debiera tener el Municipio, en el sentido de compatibilizar conservación con desarrollo.

Sugerimos a la Municipalidad, revisar la normativa para esta zona, elevando la densidad general a 800 hab/ha para posibilitar desarrollos de pequeña escala (hasta 50 unidades) y, junto con ello, definir algunas zonas en las cuales se pueda generar desarrollo de mediana escala (alrededor de las 100 unidades), con densidades del orden de los 1600 hab/ha.

Aún así, estimamos que condicionar por densidad sólo estimula el crecimiento del tamaño de los departamentos, haciendo aún más difícil la generación de departamentos acordes al mercado demandante.

ii) No existe un respaldo que fundamente la elección de la gran cantidad de inmuebles de conservación histórica que se han definido en los Cerros Placeres y Esperanza.

La declaratoria de inmuebles de conservación histórica en Valparaíso es importante y valorada por la CCHC en aquellas edificaciones que, luego de una evaluación técnica especializada, se demuestre su especial valor arquitectónico, urbano o histórico.



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION DELEGACIÓN VALPARAÍSO

Sin embargo, en el caso de los cerros Placeres y Esperanza, la decisión de declarar más de 100 inmuebles de conservación histórica fue sustentada en la opinión de algunos vecinos con el apoyo del Departamento de Asesoría Urbana de la Municipalidad, sin que se conozcan estudios o antecedentes adicionales que justifiquen dicha declaratoria, y sin el respaldo de la Unidad de Patrimonio de la misma Municipalidad.

Frente a una Ley de Monumentos Nacionales que presenta graves problemas de inconstitucionalidad en el sentido que priva del derecho de dominio, de usar y gozar los bienes sin compensación alguna y que adicionalmente no cuenta con una ordenanza¹, ambos aspectos reconocido abiertamente por todos los sectores², parece totalmente desmedida e injustificada una declaratoria masiva como la que se propone para los Cerros Placeres y Esperanza.

iii) La prohibición absoluta de ubicar nuevos equipamientos en la zona no es sustentable y sin duda generará problemas de acceso a servicios en el barrio a mediano plazo.

La planificación urbana moderna se orienta a generar barrios mixtos, donde interactúen los usos residenciales con actividades complementarias de comercio, educación, salud, equipamiento comunitario, etc. De hecho, ha quedado establecido en otras experiencias similares que las ciudades crecen y se desarrollan incluyendo y no excluyendo ni segregando los distintos sectores económicos que deben constituirlos. Además, un sistema de usos integrados conlleva ventajas importantes en cuanto evita que la población se deba desplazar a otros barrios para satisfacer sus necesidades y genera fuentes adicionales de empleo en la zona.

En este sentido, no se entiende la rigidez de la modificación propuesta que no permite la ubicación de ningún uso diferente al residencial en los Cerros Placeres y Esperanza.

Si lo que motivó el establecimiento de esta norma es la preocupación por los efectos negativos de congestión u otros que algunos equipamientos pudiesen causar, existen medidas más flexibles que se podrían implementar para resguardar el barrio de estos posibles aspectos negativos. Por ejemplo, en vez de prohibir todo equipamiento, se puede establecer una cierta escala de equipamiento que sí sea aceptable e incluso deseable para el barrio (jardines infantiles, hostales, panadería, etc). También para aquellos equipamientos que puedan tener externalidades

¹ Al promulgarse la Ley el año 1970, se dio un plazo de 12 meses para la formulación de su ordenanza, cosa que nunca ocurrió.

² Ver Entrevista en El Mercurio del Ministro de Educación, Sergio Vitar (Diciembre 2004), Carta en Suplemento de Urbanismo y Construcción de El Mercurio del Presidente del Colegio de Arquitectos, José Ramón Ugarte (Diciembre 16, 2004) y fallo de la Corte Suprema sobre el Palacio Pereira en Santiago.



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION
DELEGACIÓN VALPARAÍSO

negativas, en vez de su prohibición absoluta se puede proponer ciertas condiciones que estos equipamientos deben cumplir para mitigar sus impactos (por ejemplo mayor número de estacionamientos, menor ocupación de suelo, mayores exigencias de áreas verdes, etc.).

- iv) La exigencia de destinar el 60% de la superficie del terreno a espacios verdes, sin posibilidad alguna de ubicar estacionamientos en ella (aunque sea con requisitos especiales), afecta la viabilidad de cualquier desarrollo en la zona.**

Aunque se reconoce que es positivo para la imagen del barrio establecer espacios verdes al interior de los predios, la normativa propuesta de destinar el 60% de la superficie del terreno a este fin resulta extremadamente exigente, más aún si se considera que no se puede utilizar dicha superficie para estacionamientos, y que por lo tanto éstos deben ir en subterráneo. Lo anterior es un tema muy sensible desde el punto de vista económico dado las condiciones geológicas de la zona (suelo del tipo rocoso) que hace extremadamente costosa la construcción de subterráneos.

El objetivo de generar estos espacios verdes igualmente se podría lograr con un porcentaje menor destinado a área verdes, del orden del 30%. Además, la ubicación de estacionamientos en superficie, si se establece que se haga con pavimentos permeables (adcretos con césped), no generaría una imagen negativa. Lo anterior es fundamental a la hora de posibilitar algún tipo de desarrollo en la zona.

En todo caso pensamos que el tema de las áreas verdes se debiera manejar más a la manera de incentivos que como imposición. Es decir, premiar la entrega de espacios a áreas verdes (más allá de lo exigido en la norma) con mejores condiciones de altura o densidad para las construcciones.

Sector El Almendral:

- v) La zonificación propuesta carece de zonas destinadas a un mayor desarrollo, no siendo suficientes las manzanas cercanas al Congreso Nacional.**

Si bien es razonable limitar la altura de las edificaciones en el sector de El Almendral para mantener el carácter de anfiteatro del puerto, igualmente importante es incentivar su renovación. Lo anterior se puede canalizar definiendo ciertas zonas que son aptas para recibir una mayor intensidad de uso.

Pensamos que las manzanas de entorno del Congreso Nacional, que permiten mayor altura, no son suficientes para acoger todo el desarrollo que es necesario generar en Valparaíso para su revitalización en el mediano y largo plazo. En consecuencia, sugerimos establecer, además de las manzanas propuestas, algunos ejes de mayor desarrollo, como lo son Colón, Avenida Francia, Avenida Argentina y,



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION
DELEGACIÓN VALPARAÍSO

especialmente Avenida Pedro Montt, que poseen todas las condiciones para poder acoger un mayor intensidad de uso.

En este sentido, se debe aceptar que el simple relato de lo que algunas calles fueron en el pasado no tiene una fortaleza suficiente como para redefinir las condiciones de edificación en un modo tan agravante como se proyecta. Además se debe considerar que los sectores aludidos ya contienen una suficiente carga de mixturas en calidades de construcción que hacen impensable revertir la configuración urbana a sus estados anteriores y en consecuencia la imagen que hoy presentan ya es suficientemente híbrida como para llevarla a tan alto nivel de valoración.

vi) La normativa propuesta para las Plazas del Plan (Zona ZCHI) limita en forma exagerada las posibilidades de renovación y desarrollo.

La normativa propuesta para las Plazas del Plan, que limita la altura de las edificaciones colindantes a la plaza de acuerdo a una rasante trazada desde el eje de la plaza hacia la fachada continua de mayor altura de cada cuadra, resulta extremadamente exigente. Básicamente limita las posibilidades de desarrollo por sobre la continuidad.

Tal como se aprecia en el Anexo 2, que estudia la situación de un predio tipo, dado los m² útiles que es posible construir con la normativa propuesta, difícilmente se podrá financiar la compra de un terreno en el entorno de una plaza del plan, con los valores de mercado actual (se podría pagar 9,1 UF/m² en tanto que en la zona el valor de suelo es de 18 UF/ m²). En consecuencia, las Plazas del Plan no se renovarán en lo absoluto hasta que no se ajuste el mercado del suelo, lo cual puede tardar varios años e incluso décadas.

Asimismo parece contradictorio que plazas de gran dimensión permitan, por efecto de esta rasante trazada desde el eje de la plaza, menores alturas sobre la continuidad que plazas pequeñas. Debiera ser justamente lo contrario.

En conclusión, sugerimos revisar esta norma para no afectar en forma tan absoluta las posibilidades de desarrollo y renovación de estas zonas tan importantes de Valparaíso. Pensamos que es mucho más coherente fijar una altura única de continuidad para todas las fachadas que enfrenten a la plaza, y que esta altura debiera ser igual a la que tenga el edificio de mayor altura del entorno de la plaza (ubicado en cualquiera de las cuadras que la enfrentan). Con esto se incentivaría la renovación de las edificaciones deterioradas en los entornos de la plaza, respetando las alturas existentes.



- vii) Se desconoce el respaldo técnico que fundamente la elección de la gran cantidad de inmuebles de conservación histórica que se han definido para el sector de El Almendral.**

Al igual que para los Cerros Placeres y Esperanza, la declaratoria de inmuebles de conservación histórica debe estar respaldada por una evaluación técnica especializada, que demuestre el especial valor arquitectónico, urbano o histórico de los inmuebles seleccionados. De no existir estas evaluaciones pensamos que es discutible el beneficio de declarar masivamente inmuebles de conservación histórica, de la manera que se ha hecho en el sector de El Almendral.

III. OTRAS OBSERVACIONES

- viii) La propuesta de normativa de la Municipalidad, que de acuerdo a lo expresado en la audiencia pública, busca incentivar las microempresas de la construcción, escapa de los objetivos de un Plan Regulador.**

Pese a que la CCHC está de acuerdo en incentivar y fomentar el desarrollo de la empresa relacionada a la construcción, sean éstas de tamaño pequeño, mediano o grande, dicha gestión no es materia que competa a un Plan Regulador. Este instrumento debe limitarse a definir normas de edificación y usos de suelo de acuerdo a una visión objetiva que se tenga para la ciudad, independiente del tamaño de las empresas que materialicen dichas construcciones.

Además, se debe tener en cuenta que si un negocio no es rentable para una empresa grande, menos lo será para empresas pequeñas, ya que éstas no tienen las economías de escala, capital de trabajo, ni el mismo poder de negociación con bancos y proveedores que las empresas medianas o grandes. En consecuencia, no es un argumento válido señalar que con la normativa propuesta para los cerros Placeres y Esperanza (que incentiva el desarrollo de conjuntos de máximo 20 viviendas) se incentivará la micro empresa. Tampoco es válido este argumento para los casos de rehabilitación patrimonial en el sector de El Almendral.

- ix) Se sugiere incorporar algunos conceptos de normativa flexible, que permitan incentivar ciertos desarrollos que sean considerados deseables para la zona, mejorando sus condiciones de edificación a cambio de obras de interés para el barrio. Asimismo se sugiere estudiar el sistema de derechos transables de desarrollo para los inmuebles o sectores que se desee conservar.**

Esta idea está en línea con el pensamiento del Ministerio de la Vivienda, que actualmente prepara un anteproyecto de ley denominado *Incentivos al desarrollo urbano: derechos transables y bonos de constructibilidad*. Pensamos que la Municipalidad, dada la condición de Valparaíso como Patrimonio de la Humanidad,



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION
DELEGACIÓN VALPARAÍSO

debiera ser pionera en la implementación de este tipo de medidas de planificación de vanguardia.

- x) En pro del desarrollo sustentable de la ciudad, la Municipalidad debiera tener como uno de sus objetivos principales, concitar el interés de potenciales inversionistas. Para ello se requieren normas claras, transparentes y de largo plazo.**

La claridad y estabilidad de las reglas del juego, así como su transparente aplicación, sin burocracia ni discrecionalidad, constituyen aspectos fundamentales que el inversionista evalúa frente a una oportunidad de negocio. Principalmente el inversionista mide cuánto, cómo, en qué tiempo y con qué seguridad su aporte renta. Junto con ello, mide también las rentabilidades sociales y culturales de su intervención. Este es un factor que la Municipalidad no debe despreciar. En consecuencia, se requiere una autoridad y equipo municipal que lidere con vigor y eficiencia, para lograr que los inversionistas, mediante sus aportes, activen la ciudad, llenándola de vida y oportunidades.

- xi) Finalmente, la ciudad de Valparaíso, y especialmente su Municipalidad, deben generar, además de una normativa equilibrada, una gestión ciudadana global eficiente. De lo contrario ninguna proposición será de interés de potenciales inversionistas ni tendrá el impacto deseado.**

Lo anterior hace referencia a medidas complementarias relativas a:

- La seguridad para circular y vivir (combate a la delincuencia, iluminación segura, acción conjunta con la policía, etc.).
- La no permisividad con el comercio irregular o ambulante, buscando ubicaciones en sitios adecuados y opciones de combate dignos contra la cesantía.
- La limpieza y aseo de sus calles, que puede abordar en conjunto con el marketing de empresas.
- La calidad y dignidad de sus espacios públicos, con calzadas y aceras bien mantenidas.
- La erradicación de la población canina que ataca a transeúntes.
- La educación ciudadana en el respeto y cuidado de su ciudad.

Si la autoridad municipal aborda estos problemas, se detonará otra concepción de ciudad y en cuanto nos interesa, otra mirada de los inversionistas, que verán Valparaíso como una *oportunidad*. Lo anterior *aprecia* y no *deprecia* las propiedades y la ciudad.



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION
DELEGACIÓN VALPARAÍSO

ANEXO 1

Estudio de Casos en el Cerros Placeres

Cuadro Comparativo Ordenanza Antigua vs Propuesta

Ordenanza Antigua (proyectos aprobados)

	Placeres 1	Placeres 2
Superficie terreno	2169,38 m ²	1700 m ²
m ² útiles de departamento	8590,9 m ²	6401,14 m ²
Superficie promedio departamentos	69,8 m ²	52,4 m ²
Nº Departamentos	123	122
Incidencia terreno / m² útiles	0,25	0,26
Valores de venta supuestos	24 UF/m ²	24 UF/m ²
Ingresos	206181,6 UF	153627,4 UF
Máximo valor a pagar por terreno (10% de ingresos)	20618,2UF 9,5 UF/m²	15362,7 UF 9,0 UF/m²
Valor real terreno	5 a 5,5 UF/m ²	5 a 5,5 UF/m ²

Ordenanza Propuesta

	Placeres 1	Placeres 2
Densidad 350 Hab/ha ó 87,5 viv/ha O bien, un máximo de 20 viviendas sin límite de densidad.	19 viviendas ó, 20 viviendas	15 viviendas ó, 20 viviendas
m ² útiles estimados	1396 m ²	1048 m ²
Incidencia terreno / m² útiles	1,55	1,62
Ingresos	33504 UF	25152 UF
Máximo valor a pagar por terreno (10% de ingresos)	3350,4 UF 1,5 UF/m²	2515,2 UF 1,5 UF/m²
Valor real terreno	5 a 5,5 UF/m ²	5 a 5,5 UF/m ²



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION
DELEGACIÓN VALPARAÍSO

Normativa que posibilitaría pagar los valores de suelo actuales

	Placeres 1	Placeres 2
Valor real terreno	5 a 5,5 UF/m ²	5 a 5,5 UF/m ²
Máximo valor a pagar por terreno (10% de ingresos)	10846,9 UF 5 UF/m ²	8500 UF 5 UF/m ²
Ingresos necesarios para pagar el valor del terreno	108469 UF	85000 UF
Valores de venta supuestos	24 UF/m ²	24 UF/m ²
m ² útiles estimados	4519,5 m ²	3541,7 m ²
Superficie promedio departamentos	69,8 m ²	52,4 m ²
Nº Departamentos	65	68
Incidencia terreno / m² útiles	0,48	0,48
Densidad requerida	1198 Hab/ha ó 300 viviendas/ha	1600 Hab/ha ó 400 viviendas/ha



ANEXO 2

Estudio de Casos en El Almendral

Plazas del Plan

	Caso: Terreno en Molina con S. Donoso
Normativa	ZCHI (Zona Conservación Histórica Plazas del Plan)
Altura permitida	11.90 m (4 pisos) (sobre eso la altura es determinada por rasante desde el eje de la plaza a altura máxima existente)
Superficie terreno	900 m ² (36 x 26)
m ² útiles	Comercio: 800 m ² Oficinas: 2430 m ² Total: 3230 m ²
Incidencia terreno / m² útiles	0,28
Valores de venta supuestos	Comercio: 30 UF/m ² Oficinas: 24 UF/m ²
Ingresos	Comercio: 24000 UF Oficinas: 58320 UF Total: 82320 UF
Máximo valor a pagar por terreno (10% de ingresos)	8232 UF 9,1 UF/m²
Valor real terreno	18 UF/m ²