

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

Pablo Trivelli O. Profesor Universidad Mayor y Universidad di Tella.

¿Suelo para viviendas sociales?

La SEREMI MINVU ha anunciado la modificación del PRMS, que contempla una ampliación del límite urbano en 10.000 hectáreas, lo que se justifica principalmente en la necesidad de suelo para el desarrollo de viviendas sociales.

La dificultad para construir viviendas sociales en Santiago no está en la falta de suelo, sino en el precio de los terrenos. Desde fines de los 90s no se ofrecen terrenos por menos de 1 UF/m² y los precios más bajos hoy están por sobre 1,5 UF/m². Esto hace cada vez más difícil, si no imposible, construir viviendas sociales y la ampliación del límite urbano no hará bajar los precios de los terrenos.

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

Esto permitiría construir 34.000 viviendas sociales, equivalentes al 24% del déficit habitacional de la Región. ¿Por qué supone la SEREMI que el déficit habitacional irá disminuyendo desde las 144.000 viviendas estimadas para el 2006, cuando la cantidad de hogares no propietarios con menos de 8.500 puntos de carencia habitacional en la ficha

de protección social ha aumentado desde 219.877 en el 2008 hasta 465.682 hogares en el 2010 según cifras del mismo MINVU?

La medida propuesta significaría construir 1.700 viviendas anuales en un horizonte de 20 años. ¿Se justifica ampliar el límite urbano en 10.000 hectáreas para alcanzar esta meta? Si el déficit creciera y fuera tres veces superior, como indica la ficha de protección social ¿se justificaría ampliar el límite en 30.000 hectáreas para resolver apenas una cuarta parte del problema de acceso al suelo para construir viviendas sociales?

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

¿Se ha perdido la confianza en la capacidad del sector privado para proveer suelo urbano bajo las condiciones establecidas en 2003? ¿O es que se ha perdido la confianza en la capacidad de las instituciones del Estado para tramitar las PDUC en tiempos razonables según las necesidades de la ciudad y los tiempos de los inversionistas?

Este artículo se basa en la versión diciembre 2010 de la Memoria Explicativa PRMS 100 (ver http://www.seremi13minvu.cl/opensite_20110103164100.aspx).

Como premisa a este artículo, el autor aclara que, en su opinión, el límite urbano constituye un instrumento de planificación válido y necesario, que por su naturaleza puede y debe ser modificado cuantas veces sea necesario.

¿Por qué a las PEDUC se las obliga a contener un mínimo de 30% de viviendas con subsidios, de las cuales un 40% deben ser viviendas de menos de 400 UF consideradas entonces como sociales, y en los suelos que se pretende incorporar sólo se exige un 8% de viviendas sociales?

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

¿Falta suelo en el Gran Santiago?

La propuesta de modificación del PRMS sostiene que se debe ampliar el límite urbano porque el suelo disponible no alcanzaría para cubrir las necesidades de los próximos 20 años. Habría solamente 10.000 has. (2008) a las que se debería sumar otras 10.000 has. Pero hay dudas sobre la estimación de suelo disponible según el PRMS 100.

¿Por qué no se han tenido en cuenta los tres Proyectos de Desarrollo Urbano

Condicionado que se vienen tramitando desde 2003 y que agregarían 2.200 has., o es que el gobierno considera que no serán aprobados en un futuro próximo?

¿Por qué no se considera que existen en la comuna de Pudahuel 2.986 hectáreas con carácter urbano en virtud de tener permisos de construcción obtenidos con anterioridad a la aprobación del PRMS 1994, que redujo el límite urbano y que las dejó fuera del límite urbano actualmente vigente, de las cuales hay unas 330 hectáreas que ya han entrado al mercado? ¿Se podría esperar que al menos una fracción de las restantes también entraran al mercado en los próximos años?

¿Por qué no se considera la disponibilidad de suelo reciclable al interior de la ciudad de Santiago, terrenos que registran obsolescencia funcional, es decir, que fueron desarrollados hace muchos años para funciones que hoy se han mudado a otras localizaciones o que tienen edificaciones que se han degradado y cuyos terrenos podrían ser reciclados para otros usos, terrenos “blandos”, es decir, con una muy baja intensidad de uso, que podrían entrar al mercado para ser desarrollados con mayor intensidad? ¿Sería razonable estimar la superficie de estos terrenos en unas 5.000 has?

¿Qué destino tendrán las viviendas y los terrenos abandonados por las 800.000 personas que según el PRMS 100 se trasladarán desde el interior del anillo A. Vespucio hacia la periferia? ¿Por qué no se han tenido en cuenta las varias miles de has. disponibles en las comunas de borde contiguas al Gran Santiago?

Todas estas alternativas llevarían la estimación de suelo a más de 20.000 has. Entonces, ¿por qué ampliar el límite urbano si existe más del doble del suelo estimado por el PRMS?

Demanda de suelo en el Gran Santiago

El informe N° 6 sobre Suelo y Edificación (febrero 2010) del Observatorio Urbano del Ministerio de la Vivienda permite establecer que la demanda de suelo en las comunas periféricas del Gran Santiago es de 448 hectáreas como promedio anual para el período 2003 a 2009.

Si estas cifras del MINVU son correctas, entonces la ampliación del límite urbano se hace absolutamente innecesaria, porque las 10.000 has. disponibles según el PRMS 100 alcanzarían para los próximos 17 años si no se adoptara ninguna medida, y para más de 40 años si la cantidad de suelo disponible fuera el doble de lo estimado por el PRMS 100.

Respecto de la estimación de la demanda de suelo, también caben dudas sobre la densidad de ocupación del espacio urbano utilizada en el PRMS 100, porque en el Gran Santiago ha habido una preferencia creciente por vivir en departamentos. Según el Censo 1992, un 18% de las viviendas del Gran Santiago eran departamentos y un 82% eran casas. Según el Censo 2002 la proporción de departamentos subió a 25%. Las mismas cifras censales permiten establecer que un 44% del incremento de viviendas entre 1992 y 2002 eran departamentos. Esto significa que en dicho período hubo un marcado incremento en la preferencia por viviendas en altura, cuestión que no podría ser atribuida a la falta de suelo urbano sino a una opción en la forma de habitar la ciudad, que se asocia claramente con localizaciones más centrales que desarrollos periféricos. En los últimos años los departamentos representan casi 70% de las viviendas nuevas.

¿Por qué el MINVU está más interesado en ampliar el límite urbano para dar cauce a la expansión urbana en vez de atender las preferencias por vivir en departamentos

en zonas centrales de la ciudad? ¿Cuál es la política urbana que orienta su accionar?

Según el PRMS 100 el espacio interior del anillo Américo Vespucio perdería 800.000 habitantes en el período 2002-2030. Si esto fuera una proyección certera, lo menos que se podría esperar es que la autoridad pública encargada del desarrollo urbano de Santiago se pronunciara sobre este fenómeno, sobre sus consecuencias en el funcionamiento de la ciudad, sobre el vaciamiento del parque habitacional que esto significa y la consecuente pérdida que significaría el abandono de espacios que están dotados de infraestructura y servicios de todo orden, así como respecto a la necesidad de adoptar medidas de política para enfrentar dicho fenómeno.

Por último, no puede olvidarse que prácticamente todo el valle central está fraccionado en parcelitas de agrado según el D.L. 3.516. Constituyen una alternativa de localización habitacional para hogares de altos ingresos cuya viabilidad real se ha incrementado con las inversiones de autopistas urbanas y regionales que han mejorado notablemente la accesibilidad a Santiago desde un vasto *hinterland*. Resulta entonces difícil justificar una ampliación del límite urbano.

Mercado de suelo y vivienda social

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

En la actualidad prácticamente no hay ofertas de terrenos con precios por debajo de 1,5 UF/m² en circunstancias que los

conjuntos de casas de los programas de vivienda social pueden pagar hasta un máximo de 0,4 UF/m² previo a la creación del subsidio de localización.

La Memoria Explicativa del PRMS 100 es muy clara y certera cuando afirma que “El principal cambio observado en los últimos años, es la aparición de proyectos inmobiliarios orientados a hogares de ingresos medios y medio altos en comunas populares” (p. 16). Lamentablemente, no elabora sobre el impacto de esta tendencia en los precios de los terrenos y las consecuencias que tendría a futuro si se ampliara el límite urbano.

El caso de la comuna de Puente Alto es muy ilustrativo de este fenómeno. Tal como se puede apreciar en el gráfico adjunto, desde principios de la década de 1980 los precios de los terrenos registraron cifras del orden de 0,1 UF/m² a 0,2 UF/m², precio que se mantuvo mientras se desarrollaban casi exclusivamente viviendas sociales en dicha comuna. A partir de 1994 empiezan a construirse viviendas de mayor valor, lo que fue generando un incremento en el precio de los terrenos.

La explicación teórica para este fenómeno es muy clara. El precio de un terreno cualquiera está determinado por el potencial inmobiliario del uso de suelo que tenga la mayor disposición a pagar por dicho terreno. Por lo tanto, en la medida que se desarrollan viviendas más caras, que tienen la posibilidad de pagar un mayor precio por los terrenos, los propietarios de los terrenos ubicados en el entorno, que aún están baldíos, tienen una posibilidad real de cobrar un precio más alto por sus terrenos. El precio promedio de las viviendas ofrecidas y vendidas en la comuna de Puente Alto ha ido subiendo desde 600 UF en 1993 hasta 2.200UF en la actualidad,

lo que explica el incremento en el precio de los terrenos desde valores del orden de 0,5 UF/m² en 1994 hasta niveles del orden de 2 UF/m² en la actualidad. Este valor de suelo de 2 UF/m² resulta compatible con el precio máximo que pueden pagar estas viviendas.

El alza en el precio de los terrenos va haciendo cada vez más difícil construir viviendas sociales. Esto queda en evidencia en el gráfico que se presenta a continuación, en el que se puede apreciar que la proporción de viviendas de menos de 50 m² construidas en la comuna de Puente Alto va disminuyendo desde un 70% en 1996 hasta menos del 10% en el año 2009. Simultáneamente, en el mismo período las viviendas con una superficie de 51 m² a 100 m² aumentan desde un 30% hasta un 90% respecto del total de viviendas construidas, y en los años más recientes se empiezan a desarrollar viviendas con una superficie superior a 100 m².

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

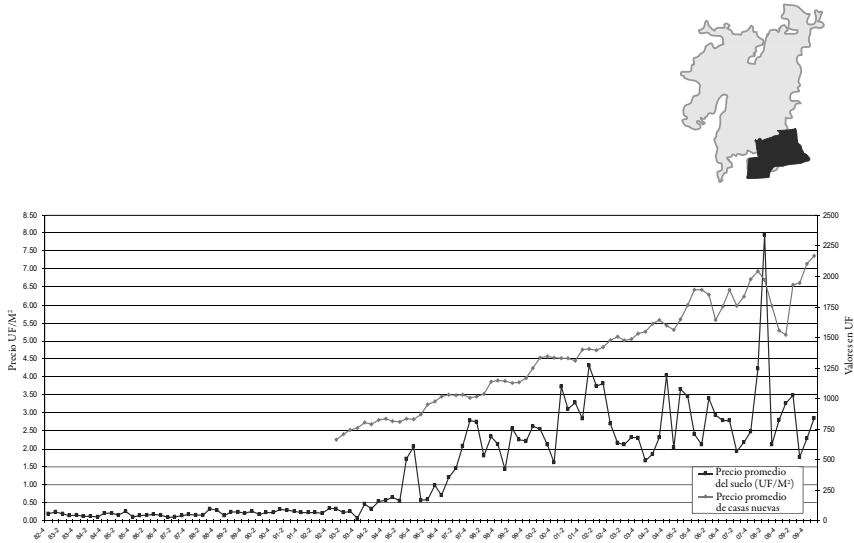
Este antecedente es fundamental para discernir el impacto que podría tener un eventual desplazamiento del límite urbano sobre los precios de los terrenos. Porque si la mejor alternativa de desarrollo inmobiliario en la actual periferia metropolitana desde el punto de vista de los propietarios de los terrenos es la construcción de casas con un valor del orden de 2.000 UF o más, entonces lo más probable es que los terrenos que se incorporan dentro del límite urbano tiendan a nivelar los precios con los que hoy están inmediatamente al interior del límite, es decir, a niveles del orden de 1,5 UF/m² a

2 UF/m²¹. La ampliación del límite urbano no hará bajar los precios de los terrenos.

Por último, también sería necesario tener en cuenta que el régimen tributario que afecta a los terrenos que se incorporan al uso urbano constituye una invitación abierta a la especulación. EURE

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

FIGURA 1 | Valor promedio de casas nuevas y precio promedio de terrenos ofrecidos, comuna de Puente Alto, Período Cuarto Trimestre 1982 - Primer Trimestre 2010



FUENTE COLLECT, "Análisis de la Oferta y Venta de Viviendas Nuevas en el Gran Santiago" y PABLO TRIVELLI Y CÍA LTDA, "Boletín de Mercado de Suelo Urbano, Área Metropolitana de Santiago".

FIGURA 2 | Edificación de viviendas, porcentaje según tramo de tamaño y precio promedio de viviendas, Puente Alto 1995 - 2009

