

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> | |

Planificando la ciudad virtual: megaproyectos urbanos estatales y privados*

Iván Poduje y Gloria Yáñez

Introducción

Los nuevos procesos y formas de expansión metropolitana transforman cada vez más Santiago en una ciudad suburbanizada, dispersa, difusa y fragmentada, según tendencias que algunos autores han comparado con las de las ciudades estadounidenses desde los años cincuenta y sesenta en adelante.

En este contexto, interesa analizar los nuevos sistemas de promoción y gestión urbana utilizados por los inversores inmobiliarios para generar plusvalía a partir de megaproyectos urbanos, sin que éstos tengan una justificación real desde el punto de vista de la demanda. Así, el predominio de bajas densidades tanto en áreas residenciales de vivienda unifamiliar como en agrupaciones de vivienda colectiva, apoyadas en diversas modalidades de infraestructura, está en la base de las actuales tendencias a la dispersión suburbana.

Básicamente, la estrategia de los megaproyectos busca ofertar productos orientados a mercados emergentes en sectores ubicados fuera del límite urbano de comunas que, históricamente, han presentado otro tipo de ocupación socioeconómica. A este respecto, se analizará el aumento significativo en la escala de la especulación con el suelo urbano, con una oferta final que difícilmente podrá ser cubierta por el mercado de Santiago.

El artículo intenta ilustrar cómo diversas empresas inmobiliarias utilizan una forma artificial de producción para valorización del suelo urbano, a partir de megaproyectos cuya viabilidad depende de modificaciones

* Ponencia presentada en el Seminario Internacional "Grandes Regiones Metropolitanas del Mercosur y México" (2000). Universidad Nacional de General Sarmiento Buenos Aires.

tanto de la normativa territorial vigente como de las tendencias de localización y demanda del mercado inmobiliario metropolitano de Santiago. Dada su magnitud, estos megaproyectos terminan justificando la modificación al Plan Regulador Metropolitano, ya que es posible interpretarlos como “un nuevo territorio” y no sólo como la conjunción de varios proyectos inmobiliarios privados. Aparecen así, los “planes reguladores inmobiliarios”, que incorporan los megaproyectos en sus propuestas, transformándolos en nuevas zonas con usos de suelo definidos. De esta forma, el intento especulativo se complejiza mucho más. Ahora es parte de un instrumento de ordenamiento territorial oficial, en que el Estado se transforma en el principal socio estratégico del nuevo negocio especulativo y donde el Plan Regulador Metropolitano se transforma en un excelente mecanismo para estimular esta nueva forma de especulación.

En este escenario, el trabajo intenta dar respuesta a interrogantes como las siguientes: ¿por qué las empresas inmobiliarias proponen megaproyectos con escalas que no podrán ser cubiertas por la demanda de Santiago, siendo que su lógica de mercado se basa en el éxito de venta de dichos proyectos en el menor tiempo posible?; ¿por qué el Plan Regulador Metropolitano de Santiago genera la mayor rentabilidad especulativa de la década, siendo que este instrumento es en teoría restrictivo con respecto a este tipo de negocio?

Comparando las cifras de la demanda inmobiliaria anual de Santiago con la escala de oferta de los megaproyectos, sobre todo los ubicados en sectores periurbanos, se puede comprobar que existe un desequilibrio evidente. Ello permite plantear la hipótesis de que el hecho de invertir recursos financieros importantes en el diseño y la promoción de estos loteos escapa a la lógica tradicional de mercado, por lo que estaríamos frente a otro tipo de negocio, que no busca necesariamente la venta de lotes o edificios, sino que apunta al beneficio alternativo que genera la aprobación de modificaciones como las señaladas. En otras palabras, un porcentaje importante de los megaproyectos existe por la posibilidad que tienen de generar negocios adicionales, no necesariamente inmobiliarios. En este esquema, actúan como un “puente” que se salta la ciudad, ya que el aumento en la valorización del terreno permite realizar otros negocios más seguros y rentables. Si bien el negocio de la plusvalía en el suelo es antiguo, nuestra hipótesis principal apunta a su complejización, a una nueva modalidad que se diferencia del sistema anterior en tres aspectos centrales:

- una inversión mucho mayor en el intento especulativo, que llega hasta proponer la creación de nuevas ciudades de última generación, con todos los costos que ello involucra;
- la posibilidad de que los proyectos nunca se concreten y que existan sólo en virtud de su posibilidad de generar recursos para negocios más seguros;
- una especulación que se inscribe dentro de la lógica de planificación territorial del Estado.

De esta manera, una política pública que esencialmente se presenta como motivada por objetivos de equidad, pasa a ser un efectivo instrumento para estimular la especulación con el suelo urbano.

El proceso de expansión suburbana de Santiago

Justificación del modelo de crecimiento suburbano

En los últimos cuarenta años, Santiago ha cuadruplicado su área urbana, pasando de 14.413 hectáreas que presentaba en 1952, a 57.482 en 1999. Este explosivo crecimiento se ha debido, en gran parte, a la búsqueda de suelos más baratos para desarrollar proyectos habitacionales o industriales, tanto por el sector público como por empresas inmobiliarias privadas.

En este contexto, estudios recientes del Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) señalan que mientras en 1970 el 50,1 por ciento de los hogares del Gran Santiago se ubicaba en las comunas centrales o pericentrales de la ciudad, y el 23 por ciento lo hacía en la periferia, en el año 2000 esta situación se habría invertido, de forma tal que las comunas periféricas lideraban la concentración de viviendas con un 54,2 por ciento, mientras las centrales bajaban al 23,5 por ciento. Las proyecciones de este Ministerio al año 2023 confirman el crecimiento expansivo del Área Metropolitana, con un 66,8 por ciento de los nuevos hogares ubicados localizados en la periferia y sólo 18,6 por ciento en el centro de la ciudad.

La expansión urbana y la especulación de la tierra urbana en la ciudad de Santiago han contribuido al enriquecimiento de un grupo o clase social y se han convertido en barrera para el mejoramiento de la calidad de

vida de una mayoría, constituida por clases socioeconómicas medias y bajas. Sin embargo, según el índice de desarrollo humano comunal entregado por el PNUD (2000), la Región Metropolitana concentra un 93,6 por ciento de su población y 44 de sus 52 comunas en los rangos altos y muy altos de desarrollo humano.¹

Este proceso se ha visto reflejado en las tasas de crecimiento demográfico intercensal, donde las comunas periféricas lideran los indicadores de consumo de suelo y metros cuadrados construidos. A juicio de muchos analistas, esta tendencia se justifica por la convergencia de dos procesos, liderados por actores públicos y privados:

- Por una parte, la definición de una política de vivienda social por parte del Estado, a través del Servicio de Vivienda y Urbanización (SERVIU), formulada con criterios puramente económicos; y su aplicación, que busca disminuir el déficit habitacional de los sectores más pobres ubicando a estos hogares en los sectores donde el suelo es más barato, es decir, en la periferia.
- Por otra, el aumento sostenido del ingreso de los habitantes de la ciudad, producto del crecimiento económico del país entre 1985 y 1995, hace que el sector inmobiliario privado desarrolle una gran oferta de proyectos orientados a los nuevos sectores que se incorporan al mercado.²

Lo común en estos dos procesos ha sido la consolidación de un modelo de crecimiento suburbano, tanto para los hogares pobres como para aquellos que pueden adquirir una vivienda de mejor calidad, el que tiene como finalidad ofrecer el producto más demandado por la población: la vivienda aislada en los terrenos que presentan los menores precios en cada periodo.

1 PNUD (2000). Desarrollo Humano en las comunas de Chile. Santiago: PNUD.

2 Según datos de MIDEPLAN, entre 1993 y 1997 el crecimiento inmobiliario habría ocurrido a una tasa anual de 4,1 por ciento, casi duplicando el ritmo de crecimiento de la población para el mismo periodo, lo que refleja el acceso de un importante porcentaje de la población al mercado de la vivienda.

Las externalidades de este crecimiento, y el nuevo rol del Estado y el mercado inmobiliario

El proceso descrito ha generado una serie de externalidades negativas, que afectan directamente la calidad de vida de los ciudadanos. Estos efectos se relacionan, principalmente, con un desequilibrio entre la oferta de servicios e infraestructura y el explosivo aumento en la demanda que generan los nuevos hogares de la periferia.

En este contexto, se debe considerar que el aumento del ingreso no sólo incide en la demanda por viviendas, sino que también lo hace en la venta de automóviles, los cuales son funcionales al modelo suburbano. El impacto negativo de la demanda de viajes y hogares se incrementa por el escaso grado de autonomía que presentan los nuevos loteos, los cuales siguen dependiendo de las áreas centrales de la ciudad, sobre todo para viajes con destino trabajo, estudio y ocio.

Este proceso se ve afectado por la escasa y deficiente red de transporte privado entre los sectores periféricos y el centro de la ciudad, lo que hace que los tiempos de viaje aumenten proporcionalmente a la localización de nuevos hogares suburbanos. Asimismo, la precariedad del sistema de transporte público deriva en que los nuevos habitantes de la periferia prefieran utilizar su automóvil particular, con el consiguiente aumento de la congestión y su impacto negativo en la calidad de vida.

Ante esta situación, el Estado desarrolla políticas públicas en materia de infraestructura y ordenamiento territorial, las cuales tienen como objetivo frenar este modelo de crecimiento a través de una nueva oferta de transporte que permita satisfacer la demanda de los hogares ya instalados en la periferia.

En materia de ordenamiento territorial, en 1994 el gobierno desarrolló y aprobó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), instrumento que destaca como objetivo principal, el fomento a la densificación por sobre la expansión urbana, proponiendo un límite que restrinja el crecimiento del Área Metropolitana a 60 mil hectáreas, en un horizonte de 26 años. Con este nuevo instrumento se revertía la política anterior, definida en el D.L. 420 del MINVU, la cual proponía un crecimiento urbano orientado fundamentalmente por criterios de mercado. El PRMS pone como primer objetivo la equidad social y el control de las externalidades que produce el libre actuar del mercado inmobiliario, principal-

mente en lo que respecta a la expansión metropolitana. Para ello, la propuesta del límite urbano se complementa con normativas relacionadas con la mitigación de los impactos viales y ambientales, en conjunto con una serie de mecanismos que evitan el desarrollo de proyectos en zonas inundables o de riesgo, en áreas verdes protegidas, etcétera.

A pesar de estas medidas, la ciudad de Santiago se sigue expandiendo, quizá con más fuerza que antes. En efecto, en los años posteriores a la aprobación del PRMS los cálculos de consumo de suelo urbano presentan los indicadores más altos desde 1940, con un promedio anual de 1.215 hectáreas para las 37 comunas del Gran Santiago.

Las políticas del PRMS han demostrado ser inoperantes para evitar el crecimiento de la ciudad, al permitir un crecimiento mayor que el que se produjo durante la vigencia del D.L. 420. No cabe duda de que en esta situación influye el rol cada vez más activo del mercado inmobiliario, amparado en el éxito económico del país, lo que se ha traducido en un *boom* de la actividad, con cifras de venta de viviendas inéditas para el mercado nacional. Y aun cuando estos proyectos se desarrollan al interior de los límites definidos por el PRMS, el constante aumento en el valor del suelo, generado teóricamente por la escasez artificial que impone el PRMS, hace que los promotores orienten sus estrategias hacia los terrenos ubicados fuera del límite urbano.

En este contexto aparece una nueva tipología de proyecto inmobiliario, la cual ofrece mitigar las externalidades del modelo suburbano a cambio de la modificación de los límites del PRMS, desarrollando verdaderas ciudades con todo el equipamiento necesario para evitar la dependencia funcional con la ciudad consolidada.

El origen del megaproyecto: las parcelas de agrado de 5.000 metros cuadrados

El nacimiento de los megaproyectos se relaciona directamente con el fracaso comercial de los loteos de las parcelas de agrado de media hectárea, tipología de proyecto inmobiliario que se desarrolló en la década de los noventa bajo la Ley de Predios Rústicos 3.156. En esta normativa se autoriza a subdividir, en parcelas de media hectárea, los territorios ubicados fuera de los límites de acción de los planes reguladores metropolitanos, a

fin de desarrollar pequeños polos agrícolas con cultivos familiares. De esta forma, una normativa pensada para la explotación de pequeñas parcelas con fines agrícolas, es utilizada para ofertar un producto inmobiliario mucho más barato, ya que en estos sectores el valor de suelo está asociado al uso rural. Esgrimida a manera de resquicio, ha permitido subdividir prácticamente toda la periferia de la ciudad, llegándose a inscribir en el Servicio Agrícola y Ganadero (SAG) más de 60 mil hectáreas con este uso.

Los primeros proyectos de este tipo se desarrollaron con relativo éxito en el sector sur de Santiago, en comunas como Calera de Tango o Pirque, justamente cuando el problema de la contaminación empezaba a ser publicitado en la prensa. En esta coyuntura, los promotores inmobiliarios ofrecían un producto que cumple variadas utilidades como inversión inmobiliaria, especialmente para el ciudadano cansado de vivir en el centro de la ciudad:

- Medio ambiente favorable: una vivienda localizada en un entorno más natural y agradable, lejos de la ciudad, oferta que apunta a un mejoramiento importante de la calidad de vida.
- Relación precio-producto: un terreno de gran superficie, mucho más barato que la oferta existente para terrenos unifamiliares de ingresos altos o medio altos en las comunas tradicionales para este mercado.
- Negocio futuro: la posibilidad de multiplicar varias veces la inversión inicial cuando la ciudad llegara a estos sectores y fueran incorporados al plan regulador como tierras urbanas, permitiendo subdividir la parcela original en cinco lotes de mil metros cuadrados.

Esta última opción es la que atrae más a los potenciales habitantes, ya que se recuerdan los casos de La Dehesa, San Damián o Santa María de Manquehue, barrios que nacieron como parcelas de agrado para luego ser subdivididos.

Con el tiempo, ninguna de las opciones prometidas para las parcelas de agrado se cumplió en este sector. En primer lugar, la calidad de vida y el entorno con la naturaleza fueron rápidamente sobrepasados por los interminables tiempos de viaje entre las parcelas y los centros de trabajo, los cuales siguen ubicándose en el centro oriente de la ciudad. Es así como el aumento en los índices de congestión, producto del mismo crecimiento expansivo del modelo suburbano, incide negativamente en la valorización

de los predios y en la atracción del producto, bajando la plusvalía esperada. A esto se le suman los altos costos de mantención que implica tener predios de 5 mil metros cuadrados y, ante todo, la fuerte diferencia socioeconómica que existe entre las comunas cercanas a las parcelas y el mercado objetivo que llega a vivir a estos sectores, el cual busca emular la morfología del barrio alto “al costo”.

Finalmente, la posible incorporación al área urbana de la ciudad se descartó al aprobarse el PRMS en 1994, y los territorios de Pirque y Calera de Tango quedaron gravados con usos no urbanos o incompatibles con una nueva subdivisión. Como la ley no tiene efecto retroactivo, queda sólo la posibilidad de desarrollar parcelas, al menos hasta el año 2020.

Aplicación del modelo de megaproyecto: el caso de la provincia de Chacabuco

Migración de parcelas de agrado hacia la zona norte

Con el congelamiento de la demanda de la zona sur, los nuevos proyectos de parcelas migran hacia el norte de Santiago, específicamente a la provincia de Chacabuco, esta vez esperando un aumento más probable de la plusvalía, por ser ésta el área de crecimiento natural del barrio alto, dada la escasa distancia que separa ambos territorios. Esta cercanía relativa se potencia por la anunciada construcción de nuevas autopistas entre ambos territorios, desarrolladas bajo el esquema de concesión por obra pública.

Uno de estos proyectos, la Radial o Acceso Nororiente, fue propuesto al Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOP) como concesión por iniciativa privada, por una de las empresas con mayor cantidad de terrenos en la comuna de Colina. El sector de emplazamiento de los predios, el Valle de Chicureo en la comuna de Colina, se encuentra separado poco más de diez kilómetros de uno de los barrios más caros de Santiago (La Dehesa), un cordón montañoso que sería traspasado por la nueva autopista.

En este contexto, la apuesta de promotores y compradores de parcelas es que cuando se construya la autopista, la brecha entre los valores de suelo de ambos sectores, catorce veces más barata en Chicureo, se equilibre, subiendo los precios de las parcelas de forma importante. La presencia de

esta y otras empresas inmobiliarias importantes del país hace que la inscripción de parcelas en el SAG aumente de forma importante, ya que se vislumbra con ello un excelente negocio a futuro.

Esta acción se incrementó notoriamente una vez aprobado el PRMS el año 1994, ya que tanto Colina como Lampa y Tiltill quedaron fuera de los límites de acción del plan,³ lo que permite desarrollar con libertad este tipo de proyectos. De esta forma, según cálculos del MINVU, entre 1994 y 1995 se inscribieron en la provincia de Chacabuco 32.635 hectáreas de parcelas de agrado.⁴ Esta superficie equivale al 57 por ciento de toda el área urbanizada actual del Gran Santiago. De este total, 4.647 hectáreas salieron al mercado con proyectos inmobiliarios definidos, mientras que el resto sólo se inscribió esperando la llegada de la ciudad o la construcción de las autopistas. Solamente en la comuna de Colina se ofertaban 15.181 sitios de media hectárea en más de 140 proyectos.

A pesar de esta impresionante oferta, la demanda por parcelas siguió con un ritmo discreto. Según un catastro realizado por la asociación de inmobiliarios de la comuna de Colina,⁵ en 1999 existían sólo 1.366 parcelas habitadas luego de cinco años de venta. Asimismo, se contabilizaban 5.150 parcelas vendidas pero sin ocupación, ya que los compradores estaban esperando la inauguración de las carreteras que conectarían sus predios con el barrio alto de Santiago. En resumen, descontando las unidades vendidas y habitadas, actualmente en la provincia de Chacabuco hay cerca de 10 mil lotes de este tipo desocupados.

La reacción del Estado: modificación al PRMS que incorpora la provincia de Chacabuco

La presión de las parcelas de agrado: la antesala a los megaproyectos

A pesar de la escasa demanda que presentaban las parcelas, el Estado decidió normar su desarrollo, debido a que la Ley 3.516 no consideraba la internalización de los impactos de cada loteo, lo que haría que los promo-

3 Provincias de Santiago, Cordillera y Maipo.

4 Memoria Explicativa Plan Regulador Metropolitano de Santiago. (SEREMI; MINVU, 1997).

5 Estudio de Demanda Proyecto de Concesión Autopista Radial Nor Oriente.

tores no estuvieran obligados a construir equipamientos y servicios básicos, ni tampoco obras de infraestructura de transportes o tratamiento de aguas servidas.

De esta forma, en 1997 se modificó el PRMS incorporando la provincia de Chacabuco al Área Metropolitana de Santiago, acción que suponía dos escenarios posibles para las parcelas existentes:

- cambiaban su uso de predios rurales a urbanos, lo que permitiría aumentar la subdivisión del suelo, sacando cinco o más lotes por unidad;
- se congelaba definitivamente su desarrollo, limitándolo a predios de 5 mil metros cuadrados (caso Pirque – Calera de Tango).

El anuncio de la modificación generó un cambio radical en la morfología de los proyectos de parcelas desarrollados por las empresas inmobiliarias con mayor presencia en la provincia. De esta forma, se propusieron los primeros megaproyectos que agrupaban terrenos de parcelas con escalas superiores a las 100 hectáreas. Estos proyectos fueron desarrollados sobre la base de Planes Maestros que consideran la inclusión de zonas de servicios y equipamientos como colegios, universidades o clínicas, además de mecanismos de internalización de impactos, como plantas de tratamiento de aguas servidas, nuevos accesos viales, áreas verdes e, inclusive, sistemas de transporte público para llegar al centro oriente de la ciudad.

Pero el cambio mayor que supone el paso de la parcela al megaproyecto está relacionado con la rentabilidad del suelo producto del aumento en la subdivisión y densidad de los lotes finales que se comercializan. De esta forma, si las parcelas de agrado con 5 mil metros cuadrados permitían densidades de 10 hab/há, los nuevos megaproyectos proponen aumentar en diez veces esta cantidad, llegando a cifras que oscilan entre los 60 y 125 hab/há, con un promedio de 85.

Incorporación de los megaproyectos a la Normativa de Ordenamiento Territorial del Estado: creación de las Zonas Urbanas de Desarrollo Condicionado (ZODUC)

La presión de generar grandes superficies habitacionales con parcelas de agrado, sin una normativa que considerara el control de las externalida-

des, hizo que el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo decidiera normar esta situación, incorporando la provincia de Chacabuco al Plan Regulador Metropolitano aun cuando la demanda de las parcelas mostraba una tendencia a la baja, siendo cada vez menor la cantidad de habitantes que optaban por este producto.

Con esta modificación, en 1997 el área de expansión del Gran Santiago aumentó en 7.600 hectáreas,⁶ lo que llevó al Estado a contradecir su principal política nacional de desarrollo urbano: el fomento del crecimiento por densificación.

Del total de suelo urbano incorporado, 5.490 hectáreas⁷ correspondieron a las ocho grandes empresas que desarrollaron los megaproyectos, convirtiendo las parcelas en una nueva tipología de zonificación de uso de suelo, pensada especialmente para este propósito: las Zonas Urbanas de Desarrollo Condicionado (ZODUC).

Según la Memoria de la modificación del PRMS; las ZODUC fueron creadas para satisfacer una demanda de localización periférica de los ciudadanos, razón por la cual se ubican fuera de las áreas de expansión de los poblados existentes en la provincia. En estos territorios se propusieron las Áreas Urbanas de Desarrollo Prioritario (AUDP), que también agrupan megaproyectos, pero con un mercado socioeconómico más bajo, debido probablemente al efecto que genera la cercanía con los poblados existentes, todos con altos índices de pobreza.

Según el artículo 4.7.2.2 de la Memoria Explicativa, la localización de las ZODUC se fundamenta por “la ocupación de [terrenos con] baja aptitud silvoagropecuaria y se delimitan por accidentes geográficos o infraestructura vial de interés metropolitano existente y proyectada”.

Más adelante se señala “la necesidad de establecer territorios urbanos y homogéneos que obedezcan a criterios urbanísticos y objetivos del Plan”; “sin embargo –se agrega–, no coinciden necesariamente con los límites de las zonas determinadas según calidad de suelo, dado que ellas se distribuyen en forma homogénea y fragmentaria. De esto resulta que se produzcan inclusiones de fragmentos de territorios con aptitud [agrícola], lo que no vulnera el criterio general que ha inspirado su formulación”.

6 Fuente: Memoria Modificación. (PRMS, 1997).

7 Esta superficie equivale al 49 por ciento del área disponible del Gran Santiago, hasta antes de la modificación.

Llama la atención que en esta compleja descripción no se señale que las ZODUC nacen a partir de la ubicación de loteos inmobiliarios, primero bajo la figura de las parcelas y luego bajo el concepto del megaproyecto. Lo anterior no sólo queda demostrado al superponer la localización de los megaproyectos y las nuevas zonas, sino en las condiciones que la normativa exige para aprobar los loteos, a saber:

- Superficies superiores a 300 hectáreas, justificadas para generar entidades autónomas con masa crítica que permita financiar áreas de equipamiento y servicios internas. Concepto de ciudades satélites.
- Destinación de 5 por ciento de la superficie urbanizable para estos usos de servicios y equipamientos.
- Destinación de un 5 por ciento para zonas con densidades de 300 a 400 hab/há (2 por ciento) y 401 a 500 hab/há a fin de inducir la edificación de viviendas sociales y económicas y evitar la fuerte y evidente segregación social que se da actualmente en los centros urbanos.
- La definición de una densidad promedio de 85 hab/há (± 10) para la edificación de viviendas, aumentando la constructibilidad actual de las parcelas en ocho veces (de 0,15 a 1,2).

Todos estos requerimientos se inscriben dentro del nuevo modelo del megaproyecto, a excepción, quizá, de la normativa que exige densidades que permitan inducir el desarrollo de viviendas sociales, situación que tiene pocas posibilidades de éxito. En efecto, se debe considerar que la localización de los megaproyectos ZODUC fuera de los límites de los poblados existentes, habitados por sectores de bajos ingresos, se fundamenta en la posibilidad de aislarse de estas localidades, a fin de generar una oferta con un mercado objetivo distinto.⁸ En este contexto, resulta poco probable que los megaproyectos desarrollen viviendas sociales en su interior, a menos que esta condición se exija especificando el tipo de uso y no la densidad.

8 Similar a lo que ocurre entre los loteos del sector El Carmen y la población La Pincoya en la comuna de Huechuraba.

Las contradicciones de los megaproyectos

La modificación de normativas consideradas intocables, como la ampliación del límite de expansión urbana y la ocupación de territorios rurales, demuestra el éxito del modelo del megaproyecto como instrumento para propiciar un crecimiento expansivo de la ciudad.

A pesar de lo anterior, aparecen serios cuestionamientos que tienen que ver con la factibilidad de materialización de estos loteos, mostrando contradicciones que tocan directamente a los actores públicos y privados involucrados en este proceso.

Factibilidad de mercado

Desde el punto de vista teórico, los megaproyectos nacen como una alternativa eficiente para expandir la ciudad, que justifica su gran escala en la posibilidad de generar una masa crítica poblacional que sostenga económicamente nuevas áreas de servicios y equipamientos capaces de dar autonomía a los loteos. Tomando conceptos del Nuevo Urbanismo, los promotores inmobiliarios ofrecen *nuevas ciudades*, que resolverán todos los requerimientos al interior de sus límites con una dependencia cada vez menor a la ciudad consolidada. Esta promesa hace que el Estado autorice esta medida, creando una normativa especial en la Ordenanza del PRMS.

A partir de este criterio, la factibilidad del modelo autónomo dependerá del éxito comercial que tengan los loteos cuando salgan al mercado. No obstante, diversos estudios cuestionan seriamente este aspecto debido a la escala de los megaproyectos y, en particular, al volumen de oferta que se define para una provincia rural como Chacabuco.

Al respecto, cabe recordar que la totalidad de los desarrollos inscritos en las ZODUC consideran 81.721 unidades de vivienda,⁹ lo que equivaldría aproximadamente a 300 mil habitantes. De este total, sólo un proyecto, Ciudad Chicureo, en Colina, propone un tamaño similar a la comuna de Providencia (1.060 hectáreas),¹⁰ con una cabida poblacional de 50 mil

9 Todas las cifras de oferta y demanda corresponden a estudios y proyecciones de las Direcciones de Vialidad y Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones.

10 Ubicada en el centro oriente de la ciudad. Concentró la primera migración de edificios de oficinas del centro histórico de la ciudad.

habitantes.¹¹ Cabe recordar que esta comuna, como centro de negocios y prolongación natural del centro histórico de Santiago, ha tomado años en consolidarse.

A esta oferta se le debe agregar la que aportan los megaproyectos inscritos dentro de las AUDP (ligadas a las ciudades existentes), cifra que asciende a 40.960 lotes en 943 hectáreas. En resumen y considerando las parcelas de agrado todavía disponibles, el total de la oferta de la provincia de Chacabuco, previsto a veinte años, llegaría a 140 mil lotes en casi 18 mil hectáreas urbanas y agro-residenciales. Según proyecciones del MOP, sólo el 30 por ciento de esta oferta sería cubierta por el mercado metropolitano, con una concentración mayoritaria en los proyectos AUDP que apuntan a mercados medios o medio bajos.

De esta forma, los megaproyectos ubicados en la comuna de Lampa (con un mercado similar a Maipú o La Florida) concentrarían el 62 por ciento de la demanda total de la provincia, mientras que los proyectos orientados al mercado del barrio alto de la ciudad, ubicados en la comuna de Colina, absorberían sólo el 25 por ciento de su oferta, lo que resulta coherente, dada la baja participación porcentual de este segmento en el total metropolitano.¹² El 5 por ciento restante se localizaría en la comuna de Tiltit, ocupando tan sólo 3 mil de los 25 mil hogares previstos.

Es importante señalar que esta proyección depende de una serie de supuestos optimistas, que consideran, por ejemplo, que el PIB del país crezca al 6 por ciento anual, que se mantenga un aumento sostenido del ingreso, que el PRMS no siga aumentando la oferta de suelo al interior de Santiago (principal ventaja comparativa de Chacabuco), y que todas las autopistas y trenes suburbanos anunciadas por la autoridad se construyan en los plazos asignados.

Al respecto, en noviembre de este año [2000], el MOP anunció el fracaso de la licitación de la Radial Nor-Oriente,¹³ mientras que el proyecto del ferrocarril a Tiltit quedó fuera de los planes de licitación del sistema de trenes suburbano. Asimismo, en el mes de agosto el MINVU anunció

11 Corresponde a la oferta considerada por el proyecto inmobiliario. Si se aplica el potencial asignado por la densidad del PRMS, 85 hab/há, se llega a 90.100 habitantes, cifra superior a una comuna completa como Vitacura (85.659 habitantes según proyección INE al año 2000).

12 Los hogares con ingresos superiores a 100 UF representan el 12 por ciento del total del Gran Santiago.

13 *Diario Financiero*, edición del 17 de noviembre de 2000.

que se evalúan nuevas ampliaciones del límite urbano,¹⁴ esta vez al interior de la ciudad, también bajo la figura de los megaproyectos.

Según estimaciones del MOPTT, la no construcción de la autopista Radial Nor-Oriente debiera producir un impacto negativo que afectaría en un 30 por ciento la demanda inmobiliaria de la provincia, con un impacto mucho mayor en la comuna de Colina. En este escenario, los hogares proyectados bajarían a 28 mil, cubriendo sólo el 20 por ciento de la escala ofertada.

No cabe duda de que, en este nuevo escenario, la posible ampliación del límite urbano en Santiago debiera generar un impacto todavía mayor, a pesar de que no existen estimaciones al respecto. En esta afirmación se debe considerar que la principal ventaja comparativa de las ZODUC de Chacabuco está relacionada con la escasez de suelo que presenta la ciudad, producto del límite urbano del PRMS. De esta forma, si aparece una nueva oferta mucho más cercana a los centros estratégicos, las posibilidades de éxito de las *nuevas ciudades* disminuyen de forma importante.

Como se ve, la factibilidad de mercado de los megaproyectos presenta todavía numerosas interrogantes, relacionadas con la posibilidad de prever escenarios de demanda que dependen de muchos supuestos incontrolables. En este criterio, ni siquiera se considera la actual sobreoferta que existe en Santiago, de aproximadamente 11 mil unidades, y la paulatina baja en la demanda inmobiliaria de la ciudad, agravada en estos últimos años por la crisis económica que afecta al país, pero también por la estabilización de este mercado con respecto al *boom* de los años 1995-1997.¹⁵ Aplicando otro criterio, las proyecciones realizadas por empresas consultoras de mercado arrojan un escenario todavía más complejo para los megaproyectos. Según las estadísticas de Collect durante el periodo 1982-1999, la mayor demanda de viviendas nuevas llegó a 12 mil unidades, en 1996.

Asumiendo que a futuro, por el crecimiento de la economía y el aumento del ingreso, se mantiene constante la cifra observada en la punta

14 *Diario Financiero*, edición del 21 de agosto de 2000.

15 Se debe considerar que las cifras altas de demanda estaban relacionadas con un periodo corto (1985-1995), en que ingresó una gran cantidad de población al mercado. Este segmento socioeconómico, que por primera vez tenía acceso a la vivienda, fue el que más creció producto del despegue económico del país, lo que explica el desarrollo de comunas como Maipú o La Florida. Una vez cubierto este déficit, acumulado por años, las cifras de demanda debieran mantenerse en rangos más bajos, reflejando un mercado inmobiliario en estado de equilibrio.

del ciclo, y considerando una captación del 40 por ciento¹⁶ de la demanda metropolitana en los próximos quince años, para cubrir la oferta total de megaproyectos en Chacabuco tendrían que pasar más de treinta años, plazo en que resulta imposible prever la aparición de nuevas coyunturas que compliquen aún más la venta de los lotes.¹⁷

A pesar de haber pasado tres años desde la modificación del PRMS, los megaproyectos de Chacabuco todavía no ofertan sus loteos, y los primeros en hacerlo gestionan permisos de construcción equivalentes a un 10 por ciento de la oferta total aprobada por el PRMS. En esta misma provincia, el megaproyecto Polo Santa Sara quebró, y el de Tapihue, 25 mil unidades en Tiltil, se abandona, ya que la empresa inmobiliaria lo tiene en venta.

Factibilidad urbana

La superficie de suelo aprobado para las ZODUC y AUDP es equivalente a toda el área de expansión urbana que definió el PRMS para el Gran Santiago en 1994. En este contexto, al incorporar la provincia de Chacabuco, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo no sólo contradice su política de favorecer el crecimiento en densificación, sino que, con el aporte de las parcelas, duplica el área de crecimiento que estaba prevista para veinte años, cuando sólo habían pasado tres desde la promulgación del plan original.

La factibilidad urbana de los megaproyectos está directamente ligada a su éxito de mercado, ya que ésta es la única justificación que se consideró para generar la política territorial. En este contexto, la autonomía de los loteos, principal concepto urbano propuesto, dependerá de la demanda de hogares que ellos tengan, escenario ajeno a la acción del MINVU.

Lo anterior no debiera generar mayor problema, si no fuera por la escala que se proyecta en cada loteo. De esta forma, si el parámetro de referencia es generar ciudades nuevas de 20 mil o 50 mil habitantes en diez años, es muy probable que las nuevas ciudades no se concreten como

16 Supuesto de las empresas inmobiliarias de la provincia.

17 Debido al carácter cíclico de este mercado, muy sensible a la situación económica del país. Estos explica cómo en veinte años se hayan producido dos crisis importantes, que han afectado seriamente la rentabilidad de muchas empresas inmobiliarias.

han sido consideradas, por los problemas de demanda descritos en el acápite anterior.

En este aspecto, se debe considerar que los requerimientos de equipamientos (5 por ciento de la superficie) se exigirán, según la Ordenanza del PRMS, sólo en materia de urbanización básica (calles y ductos) y de acuerdo con el avance del loteo, por lo que ambas variables están directamente ligadas. Por otro lado, como es probable que la venta sea menor a la esperada, la falta de una masa crítica definirá equipamientos menores a los considerados en los Planes Maestros, con una escala que resuelva sólo las demandas vecinales de cada ZODUC, lo que probablemente implicará que la dependencia con Santiago se siga manteniendo en los próximos años.

Al respecto, las proyecciones del MOP señalan que al año 2010, el 70 por ciento de los viajes generados en Chacabuco tendrán como destino el Gran Santiago, en particular el centro oriente de la ciudad. En este escenario, la mayor dependencia estará dada en flujos con destino trabajo y educación, lo que actualmente representa más del 60 por ciento de los viajes en Santiago en las horas punta de la mañana y la tarde (periodos que generan la mayor congestión). En este escenario, las autoridades prevén serias complicaciones para la red estructurante de Santiago, en especial para el área norte de la ciudad, con altos grados de saturación y congestión en los puntos de acceso entre ambos territorios. De esta forma, la baja autonomía de las ZODUC equivaldrá a mantener un modelo similar a las parcelas, ya que si bien existirán algunos servicios y equipamientos básicos, el aumento en la densidad implica mayores viajes e impactos, lo que compensa la situación llegando a resultados muy similares con respecto al modelo anterior.

En esta situación también se deben considerar los impactos ambientales asociados a las descargas de aguas servidas sobre un sector que no presenta una adecuada oferta de ductos para estos fines. Así, y aun cuando la normativa exige plantas de tratamiento para cada ZODUC, todavía no está resuelto el empalme de los ductos locales a las redes maestras de Santiago. Lo mismo ocurre con el tratamiento de las aguas lluvia, las cuales en principio estarían desaguando en los actuales esteros de Lampa y Colina.

Hipótesis: megaproyectos y PRMS, modelos funcionales a la expansión metropolitana

Las ciudades virtuales

Al analizar las proyecciones y escenarios de demanda inmobiliaria anual de Santiago, visualizados por entes públicos y privados, y al compararlos con la escala de oferta de los megaproyectos de la provincia de Chacabuco, se puede comprobar que existe un desequilibrio evidente. En este contexto, el hecho de que las empresas destinen recursos financieros importantes a diseñar y evaluar estos loteos escapa a la lógica tradicional de mercado.

Si pensamos que esta venta tiene poca factibilidad en la escala que se propone, y consideramos que el negocio inmobiliario seguirá actuando según criterios económicos, es obvio que estamos ante otro tipo de negocio, que no busca necesariamente la venta de lotes o edificios, sino que apunta a la plusvalía que produce una modificación de los usos de suelo, permitiendo que los predios pasen de fundos rurales a terrenos urbanos.

El negocio de la renta incremental del suelo, presente a lo largo de toda la historia de Santiago, se había visto interrumpido por las nuevas políticas de ordenamiento territorial definidas a partir de 1994, las cuales no eran funcionales a la incorporación de suelos rurales, ya que tenían como objetivo frenar el crecimiento expansivo de la ciudad. En este contexto, el megaproyecto aparece como un artificio que permite ofrecer una modalidad de crecimiento distinta, sustentable, que controla las externalidades y evita la dependencia del loteo periférico con el centro de la ciudad.

Desde este enfoque, nuestra hipótesis es que un porcentaje importante de los megaproyectos de Chacabuco ha sido propuesto para justificar una modificación en los usos de suelo, criterio que prima por sobre la venta de los lotes individuales. El éxito de esta medida se comprueba en la modificación al PRMS en 1997, política pública que generó un incremento de valorización considerable para los megaproyectos originales de parcelas, al multiplicar diez veces la productividad del terreno.

Al respecto, estimaciones iniciales señalan que si los terrenos rurales hasta antes de la modificación tenían un valor comercial de 1,9 dólares por metro cuadrado, con los usos ZODUC este valor habría llegado a 8,2 dólares, lo que da un aumento de 6,3 dólares por metro cuadrado. Si se

considera que los ocho megaproyectos involucran más de 54,9 millones de metros cuadrados, es fácil apreciar la excelente rentabilidad que se obtuvo por el solo hecho de incorporar dichos territorios al área urbana de Santiago.

En este esquema, se puede concluir que los megaproyectos actúan como un “puente” que se salta la ciudad, ya que el aumento en la valorización del terreno permite realizar otros negocios más seguros y rentables.¹⁸ Como los escenarios considerados para la materialización de los loteos son prácticamente imprevisibles, la forma inicial con que se presenta el megaproyecto puede diluirse en el tiempo, sin que nunca se materialice como estaba definido. Si bien el negocio de la renta incremental del suelo es antiguo, nuestra hipótesis principal apunta a su complejización, a una nueva modalidad que se diferencia del sistema anterior en tres aspectos centrales:

- Una inversión mucho mayor en la propuesta de modificación de usos de suelo que llega a definir nuevas ciudades de última generación, con todos los costos que ello involucra en proyectos de diseño, estudios de mercado, etcétera.
- La posibilidad de que los proyectos nunca se concreten y que existan sólo en virtud de su posibilidad de generar plusvalía, la que puede ser invertida en áreas de negocio mucho más rentables.
- La renta incremental del suelo y la expansión suburbana se inscriben dentro de la lógica de planificación territorial del Estado, que propone exactamente lo contrario.

Con este criterio, se podría pensar que estamos ante una nueva forma de liberalización de los mercados de suelo urbano que llega a mejores resultados que la anterior política,¹⁹ pero con mecanismos mucho más sutiles o elaborados que tienen como forma final el megaproyecto. No cabe duda de que gran parte del éxito de esta modalidad está basado en el actual sistema de planificación del Estado.

18 Una tasación de banco sobre un predio urbano de grandes dimensiones permite generar recursos vía crédito, que pueden ser reinvertidos en áreas de negocio más seguras, sin que el proyecto se construya como fue pensado y publicitado.

19 La rentabilidad de una modificación en los usos de suelo es mucho mayor si se asume un escenario que restringe la oferta.

El Plan Regulador inmobiliario como política de Estado

Anteriormente se hacía mención a los nuevos mecanismos que el mercado utiliza para generar plusvalía urbana a través de los megaproyectos. El éxito de este intento depende de una modificación normativa importante, que según la actual política nacional de desarrollo urbano se debiera fundamentar en aspectos urbanos, económicos y, ante todo, de *equidad social*.

A pesar de estas buenas intenciones, la modificación del PRMS que incorporó la provincia de Chacabuco duplicó el área de crecimiento de Santiago, con justificaciones de mercado que sólo apuntan a generar una oferta de suelo acorde con la demanda de vivir en hogares de baja densidad. Como lo anterior supone una contradicción evidente con la política oficial, se definió el concepto de las ZODUC, a fin de que las nuevas áreas fueran autónomas e independientes.

A pesar de que este criterio es atendible, resulta difícil entender las justificaciones que se esgrimen para localizar las nuevas áreas urbanas ZODUC, dejando a otros territorios gravados con usos no residenciales. Al respecto, es insólito que no se haga mención a la existencia previa de los megaproyectos, aun cuando la relación entre ambas variables sea evidente para todos los actores y para parte importante de la ciudadanía.²⁰

Con este criterio, se podría pensar que, a futuro, la única justificación real para pedir el cambio de uso de suelo estará dada por la escala de los terrenos, ya que los pequeños propietarios, que en el caso de Chacabuco ya tenían su parcela inscrita en el SAG, quedan gravados con este uso, mientras que los grandes propietarios, bajo el modelo del megaproyecto, obtienen una plusvalía impresionante. Así, se da la paradoja de que en un sistema en teoría restrictivo al crecimiento por expansión, está permitido ocupar tierras rurales cuando en esos terrenos se propone una expansión mediante megaproyectos.

Pensamos que la respuesta a esta paradoja está en el carácter arbitrario del Plan Regulador actual. De esta forma, si se define un límite urbano y ciertos usos de suelo en algunos sectores de la ciudad, y no en todos, sin

20 Antes de su aprobación, el nuevo PRMS fue conocido como el "Plan Camaleón", debido a que una de las ZODUC, ubicada en los terrenos de un familiar de un ministro de Estado, era en origen un área restringida al uso residencial. El cambio de uso nunca tuvo una respuesta oficial y fundamentada por parte de la autoridad de la época.

que los propietarios de los terrenos incurran en costos importantes, ¿por que no inventar nuevas zonas que cumplan con estos mismos requisitos?

En resumen, ¿por que el límite no se puede ampliar arbitrariamente, si su fundamento de trazado es en sí arbitrario? Si a este intento se le agrega la potencia gráfica de exposiciones, seminarios y evaluaciones, y la modernidad asociada a los megaproyectos, es muy probable que el intento sea exitoso, sobre todo si la escala es lo suficientemente grande como para “generar territorio”.

El análisis realizado nos lleva a concluir que el actual sistema de planificación arbitrario y “restrictivo” es un excelente instrumento para expandir la ciudad libremente, por lo que su compatibilidad con el concepto de megaproyecto es casi perfecta. De esta forma, se puede pensar que a futuro se seguirán modificando los límites urbanos en la medida en que existan megaproyectos que así lo requieran.

La justificación de esta hipótesis se puede resumir en tres aspectos centrales:

- Un megaproyecto es en esencia una “zona de uso de suelo” tipo PRMS, limitada y acotada arbitrariamente. Las facultades o condiciones de dicha zona para optar a un aumento de la plusvalía sólo están dadas por la voluntad del empresario inmobiliario y del funcionario planificador, y por la escala del proyecto.
- Así, mientras mayor sea el tamaño de uno o varios megaproyectos, más posibilidades tienen de ser una zona adicional del Plan Regulador, ya que resulta poco probable que el plan se modifique para ingresar un loteo pequeño.
- Ambos sistemas designan arbitrariamente hacia dónde y cómo debe crecer la ciudad. Si bien la lógica del megaproyecto es entendible, puesto que se trata de un terreno privado que busca la renta incremental del suelo, la del Plan Regulador carece de todo sentido, ya que se trata de un territorio de todos, en el que la acción del Estado convierte a ciertos ciudadanos en ricos propietarios de potenciales megaproyectos,²¹ mientras que los otros son gravados para siempre con usos de baja rentabilidad.

21 Esto se puede apreciar claramente en los propietarios de los terrenos periféricos ubicados dentro del límite urbano.

Por lo anterior, concluimos que el PRMS no contradice sus principios de ordenamiento territorial al incorporar áreas rurales acotadas por megaproyectos y con ello expandir la ciudad. Esta acción obedece a su lógica de planificación arbitraria, que genera riqueza en ciertos sectores por sobre otros, con justificaciones que caen sólo en la percepción del funcionario planificador con respecto al futuro de la ciudad. Si lo hace arbitrariamente definiendo un límite urbano, es perfectamente factible que varios megaproyectos generen un nuevo Plan Metropolitano. La situación es simétrica, porque la lógica de planificación estatal y la privada de los megaproyectos es la misma: la riqueza arbitraria del suelo urbano.

Conclusiones

A nuestro juicio, no existe mayor problema en que el Estado modifique sus planes reguladores para incorporar megaproyectos, en la medida en que se internalicen los impactos que generará esta acción sobre el resto de la ciudad. Dicho de otra manera, si la modificación del PRMS es un excelente negocio para las empresas inmobiliarias, que esta acción no genere un impacto negativo para los ciudadanos que no se verán beneficiados por esta modificación.

Lamentablemente esto no ha ocurrido hasta la fecha, en especial por la mantención del esquema de planificación arbitrario y “restrictivo” tipo PRMS. El caso de la provincia de Chacabuco demostró cómo una correcta estrategia de megaproyectos desencadenó la más importante modificación normativa territorial de los últimos años, generando una ganancia en plusvalía superior a los 450 millones de dólares,²² con precarios sistemas para internalizar los impactos de este supuesto crecimiento.

Las modificaciones en estudio para Pudahuel,²³ Gran Valparaíso²⁴ y Gran Concepción²⁵ demuestran que esta tendencia iniciada en Chacabuco debiera seguir ocurriendo en los próximos años, tanto en Santiago como en las principales áreas metropolitanas del país. A ello se suman los nuevos

22 Estimación basada en incremento por metro cuadrado.

23 La ciudad empresarial ENEA, Parque de Negocios; Izarra, de Lo Aguirre; Ciudad Jardín, Lo Prado; Las Lilas, entre otros.

24 Curauma, Siete Hermanas, Quilpué Señoret, etc.

25 Seccional El Venado en San Pedro de la Paz.

anuncios de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo, que señalan que se estudian nuevas modificaciones al límite urbano, esta vez al interior de Santiago. En estos casos, señala la autoridad, se estudian las peticiones de nuevos megaproyectos ubicados fuera de los límites actuales.

Ante esta situación, resulta paradójico ver cómo el Estado rompe su principal política nacional de desarrollo urbano, que privilegia la densificación por sobre la extensión de la ciudad, sin que se desarrollen verdaderos mecanismos de control de impacto y externalidades, haciendo que el concepto de “autonomía funcional” dependa del éxito comercial de los proyectos, situación altamente cuestionable por la envergadura de oferta y los plazos de venta considerados. En efecto, si se analiza la evolución y demanda de los grandes proyectos que han tenido éxito, como Ciudad Empresarial, San Carlos de Apoquindo o El Carmen de Huechuraba, se puede observar cómo las velocidades de venta son mucho más discretas que las supuestas por los nuevos megaproyectos. A la fecha y después de cinco años de su anuncio, Curauma [Valparaíso] sólo tiene 700 casas vendidas y poco más de 300 habitadas. Sin embargo, el nuevo Plan Intercomunal de Valparaíso propone cambiar el uso de suelo actual del predio de más de 2 mil hectáreas

Para solucionar esta situación, urge redefinir el sistema de planificación urbana actual, donde los instrumentos como el PRMS sólo consideran aspectos formales y voluntaristas para decidir cómo y hacia dónde debe crecer la ciudad. En ese afán, la propia debilidad y arbitrariedad del sistema hace que aquellos ciudadanos que pueden generar focos de expansión más intensivos en escala, tengan mayores posibilidades de conseguir un cambio de uso de suelo.