

PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO

MEMORIA EXPLICATIVA

**INCORPORACIÓN ART. 8.3.2.4. PROYECTOS CON
DESARROLLO URBANO CONDICIONADO**

Resolución 107 de 13.11.03.- D.O. 11.12.03.

MEMORIA EXPLICATIVA

PROYECTOS CON DESARROLLO URBANO CONDICIONADO EN AREAS DE INTERES SILVOAGROPECUARIO

INTRODUCCIÓN

En el marco de los cambios experimentados por la región en las últimas décadas, el desarrollo del Área Metropolitana de Santiago se enfrenta a enormes oportunidades y riesgos. Las oportunidades surgen de su dinamismo económico, los aumentos en la movilidad de las personas y las empresas, las enormes inversiones en nuevas infraestructuras de transporte y obras urbanas y de servicios y del sostenido aumento de los ingresos de sus habitantes. Ante estas fuerzas, el desarrollo urbano de Santiago se enfrenta a riesgos surgidos del desequilibrio entre las nuevas tendencias y demandas urbanas respecto a los instrumentos de planificación con la ciudad debe hacerles frente.

Este problema de adecuación de nuestros instrumentos de desarrollo urbano se presenta como una urgencia regional ante los crecientes costos sociales, económicos y medio ambientales generados por las actuales formas de desarrollo urbano.

I. OBJETIVOS

A. DEFINICIÓN DE POLÍTICA

La Región Metropolitana se enfrenta a la necesidad de avanzar en una nueva política de ordenamiento territorial, que permita hacer compatible el crecimiento económico, la equidad social y los equilibrios medio ambientales. Esta política metropolitana de ordenamiento territorial se centra en siete objetivos:

- Apertura del territorio regional a nuevas formas de desarrollo urbano y localización de actividades, impulsando la desconcentración urbana regional.
- Fuerte integración entre las inversiones en redes de transporte y los nuevos núcleos urbanos.
- Participación Público-Privada en la gestión y financiamiento urbano.
- Creación de proyectos y zonas urbanas integrales en sus usos e integradoras socialmente.
- Planificación y protección regional de espacios naturales frágiles y de valor ecológico.
- Aplicación de instrumentos de regulación flexibles orientados a la internalización de costos.
- Creación de zonas urbanas sobre la base de "Planes Maestros de Desarrollo" y no tan sólo a zonificaciones.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL



B. OBJETIVOS DE LA PROPUESTA

1. Proveer al Plan Regulador Metropolitano de Santiago de un mecanismo alternativo de manejo del crecimiento urbano metropolitano, que complemente a los actuales planes reguladores y límites urbanos.
2. Manejar la oferta de suelo urbano en justa relación con las demandas metropolitanas, evitando la sobre oferta o escasez artificial creada por los mecanismos tradicionales de zonificación.
3. Modificar y mejorar las tendencias de localización de las actividades urbanas mediante la aplicación de sistemas de internalización de costos e impactos.
4. Reducir los déficit en la provisión de equipamientos e infraestructuras urbanas mediante el condicionamiento de la actividad inmobiliaria privada.
5. Generar nuevas localizaciones de viviendas subsidiadas y sociales en áreas urbanas de mayor nivel de equipamiento y servicios urbanos, reduciendo las tendencias de segregación social en la región.

II. DIAGNOSTICO

A. TENDENCIAS Y DEMANDAS METROPOLITANAS

La Región Metropolitana de Santiago tiene 1.550.658 hectáreas, con una población al año 2002 de 6.04 millones de habitantes, de los cuales el más de 5.4 millones de habitantes -es decir cerca del 90%- se concentra en las actuales 52.000 hectáreas consolidadas del Gran Santiago¹, lo que constituye no más del 3% del suelo la Región Metropolitana. El restante 10% de la población se localiza en un conjunto de pequeñas localidades suburbanas y rurales dispersas principalmente a lo largo los corredores de transporte interregional.

Desde el punto de vista de las proyecciones de demanda y desarrollo urbano de la Región Metropolitana, al 2025 se pronostican alrededor de 8.1 millones de habitantes, es decir, alrededor de un 35% de incremento en población². Por otro lado, dada las sostenidas tasas en la reducción del tamaño medio de las familias, es posible pronosticar que del promedio actual de 3.8 personas / hogar, al año 2025 esta cifra se aproximaría a las 3.0 personas / hogar, lo que implicaría un incremento de 1.1 millones de hogares, lo que equivale a cerca de un 70% de aumento en hogares en la región en un periodo de 23 años.

¹ Denominación dada al conjunto urbano continuo de la Provincia de Santiago, Puente Alto y San Bernardo.

² El CENSO 2002 entregó una población de 6.039.000 de habitantes para la Región Metropolitana y una tasa intercensal de 1.4% anual con una tendencia decreciente que llevaría la tasa al año 2025 a cerca de 1, 27%.



Respecto a las tendencias de consumo de suelos urbanos generados por las nuevas demandas, en la actualidad se verifica según diversas mediciones un rango de entre 1.200 a 1.400 hectáreas / año³. Según las tendencias, estas tasas de consumo debieran seguir aumentando año tras año impulsadas principalmente por los cambios en la actividad económica, las transformaciones demográficas y el aumento del ingreso de la población, lo que nos permite proyectar una demanda por más 30.000 nuevas hectáreas en un escenario altamente eficiente, considerando normativas como la planteada y activas políticas de renovación urbana en las zonas consolidadas⁴.

Desde la perspectiva de los suelos disponibles en los instrumentos de planificación urbana, hoy la Región cuenta con cerca de 18.000 hectáreas posibles de urbanizar⁵, lo que frente al escenario antes descrito, plantea la necesidad de dotar de nuevos instrumentos de manejo del crecimiento urbano regional para responder a una demanda de a lo menos 12.000 nuevas hectáreas de desarrollo en la región al año 2025.

Adicional a las demandas de desarrollo urbano regional, hay que mencionar, además, las enormes inversiones en autopistas regionales y trenes de cercanía que la región tendrá implementadas en los próximos cuatro años. Junto al aumento del ingreso familiar y el mayor acceso a transporte privado, estas nuevas infraestructuras de transporte reducirán significativamente los tiempos de viaje a nivel regional, impulsando determinadamente a una mayor desconcentración de la actividad urbana regional.

B. PROBLEMAS DEL CRECIMIENTO METROPOLITANO

Aunque las tendencias de crecimiento urbano del Gran Santiago han sido constantes, los distintos planes de regulación urbana han sido parcialmente efectivos en manejar y controlar los defectos de las distintas formas de desarrollo urbano imperantes. Esta modificación al PRMS busca atacar los principales defectos de las actuales formas de crecimiento urbano en el Gran Santiago, entre los que destacan:

1. **La constante expansión urbana con déficit en la inversión en infraestructuras urbanas mayores y equipamientos.** Entre estas infraestructuras podemos mencionar los déficit en vialidad urbana estructurante, redes de aguas lluvias, parques urbanos y equipamientos sociales que deben ser finalmente financiados por Estado.
2. **La progresiva desintegración entre el desarrollo urbano y las inversiones en infraestructuras transporte,** representado por planes reguladores del suelo que no coinciden con las zonas con mayor inversión en infraestructuras metropolitanas de vialidad y transporte.

³ Ver: Estudio Ponce/Kroeger, Instituto de Estudios Urbanos Pontificia Universidad Católica de Chile; Proyecto OTAS, Gobierno Regional de Santiago.

⁴ La Región Metropolitana tiene al año 2002 cerca de 56.000 hectáreas urbanas consolidadas.

⁵ Áreas Urbanizables al interior del límite urbano del Gran Santiago y zonas de desarrollo urbano en la Provincia de Chacabuco.



3. **La sostenida segregación social en el territorio**, con marcadas tendencias de expulsión urbana de los sectores más pobres, incapaces de pagar por suelos cada día más escasos, caros y demandados.
4. **La falta de concertación entre la inversión pública y la privada**, lo que lleva a crecientes grados de falta de eficiencia y efectividad en el desarrollo de mejores zonas urbanas.
5. **Especulación y alza de precios de los suelos urbanos**, provocado por la percepción de escasez creada por los instrumentos de planificación urbana vigentes. Esto ha llevado a un escenario de creciente aumento de las demandas de suelo y una sostenida reducción de la oferta de ellos al interior del PRMS.
6. **El desequilibrio en la distribución territorial del desarrollo urbano a nivel regional**, manifestado en un 90% de la población regional localizada sólo en le Gran Santiago.

C. EVOLUCIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN INTERCOMUNAL

Desde los inicios de la década de los 90s, los distintos gobiernos han planteado la necesidad de regular de mejor forma el crecimiento urbano y el uso del territorio metropolitano. Se busca con un conjunto de planes mejorar las condiciones de desarrollo establecidas por la modificación del Plan Intercomunal de Santiago del año 1979. Esta modificación había definido un Area de Expansión Urbana al exterior del límite urbano de 1960, creando un área de más de 100.000 Hectáreas de potencial suelo urbano, flexible a la localización pero altamente difícil de desarrollar por la falta de normativas claras y mecanismos de inversión..

De la primera generación de nuevos planes surge el *Plan Regulador Metropolitano de Santiago* (PRMS94), que en 1994 ordena el interior de Santiago y fija el crecimiento mediante un límite urbano que reduce a 18.000 hectáreas las áreas de expansión del Gran Santiago⁶, estableciendo normas claras para la construcción en su interior.

Después de siete años de operación del PRMS en la Provincia de Santiago y las Comunas de San Bernardo y Puente Alto, resaltan los siguientes problemas de operación:

- Alta concentración regional de la actividad y servicios urbanos.
- Rápido agotamientos de suelos al interior de Santiago.
- Especulación y retención de suelos disponibles producto a la percepción de escasez creada por le límite urbano, lo que frente a una lata demanda de suelo urbano la oferta haya ido sostenidamente decreciendo con los años.
- Altos déficit urbanos en infraestructuras y equipamientos necesarios para las nuevas zonas urbanas, debido a la falta de recursos del Estado para complementar los procesos de urbanización.

⁶ Se restringe la superficie urbanizable y urbana a 59.330 Hectáreas.

En 1997, como una forma de resolver los defectos del PRMS94, surge una segunda generación de planes con la incorporación al PRMS de la Provincia de Chacabuco. Este nuevo plan incorpora el concepto de "condicionamiento urbano", creando por primera vez zonas urbanizables con desarrollo condicionados (ZUDC) al diseño de planes maestros y a la provisión privada de equipamientos e infraestructuras. El plan para la Provincia de Chacabuco incorpora 10.000 hectáreas de desarrollo urbano en torno al fortalecimiento de un sistema de ciudades secundarias.

Transcurridos más de cuatro años de operación del PRMS en la Provincia de Chacabuco, se evidencian los siguientes defectos:

- Alto cuestionamiento público a la forma discrecional de asignación de suelo urbano a algunos predios privados.
- Creación de suelo con potencial urbano, que no coincide con las tendencias de crecimiento urbano y la real factibilidad de desarrollo de ellos⁷.
- Falta de mecanismos que aseguren la mitigación de impactos y financiamiento de infraestructuras de usos metropolitano y provincial.
- Falta de participación municipal en la definición de las nuevas áreas urbanas.

Para resolver las deficiencias antes mencionadas y definir nuevas formas de gestión territorial más adaptables y eficaces ante el dinamismo de los cambios metropolitanos, se hace necesario construir una tercera generación de mecanismos. La presente modificación al PRMS pertenece a esta tercera generación de mecanismos de regulación urbana, denominada como de "Planificación Flexible o Condicionada".

III. DESCRIPCIÓN DE LA PROPUESTA

A. GENERALIDADES

Este tipo de mecanismo propuesto nos permitirá regular las tendencias de localización y expansión de la actividad urbana en forma más progresiva y adaptable a la realidad, asegurando mejores resultados ambientales, sociales y económicos. Se elimina con este tipo de mecanismos la discrecionalidad en la asignación zonas urbanas al sujetar a condiciones y mitigaciones todo potencial suelo urbano y con ello, se reducen los posibles errores de zonificación de suelos no aptos urbana y ambientalmente. A su vez, se elimina gran parte de los procesos de especulación urbana y distorsión en los precios del suelo, al terminar con la percepción de escasez de suelo urbano normado y al obligar a que todo nuevo suelo urbano garantice las infraestructuras y equipamientos urbanos necesarios.

En línea de lo anterior, se limita la vigencia de las aprobaciones de estos proyectos y sus Planes Maestros, eliminado por completo la posibilidad de creación de nuevas zonas normadas como

⁷ Después de cuatro años, de las diez Zonas Urbanas de Desarrollo Condicionado normadas en la Provincia de Chacabuco, sólo cuatro han sido aprobadas.

urbanas que no garanticen previamente su desarrollo y obras de mitigación, creando con esto una barrera de entrada a proyectos especulativos que nos respondan a las reales demandas regionales. Este punto es clave para asegurar que la creación de nuevo suelo urbano no será artificial sino que será progresiva.

En líneas generales, este mecanismo será implementado en los territorios fuera de los actuales límites urbanos y se basa en cinco elementos:

- Construcción de una línea base de capacidad ambiental y de transporte, que permita medir las obras de mitigación que cada proyecto de desarrollo urbano debe garantizar.
- Sistema de convenios o cobros proporcionales a los impactos, que permitan financiar obras de mitigación e inducir cambios en los tipos y la localización de los proyectos, productos a los impactos creados.
- Orientación a proyectos urbanos integrales, donde se integren usos residenciales, productivos y de servicios.
- Mejoramiento del acceso de los sectores de menores ingresos a zonas urbanas de mejor calidad, con la incorporación de porcentajes obligatorios de vivienda social a los proyectos privados. Lo anterior, como una manera de redistribuir los precios del suelo al interior de un gran proyecto urbano, evitando la sobrecarga a los proyectos sociales.

B. AMBITO TERRITORIAL

Se incorpora a la Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, un nuevo artículo, 8.3.2.4 " *Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado*". Este nuevo artículo permite la incorporación de nuevos núcleos urbanos fuera de los actuales límites urbanos, en terrenos de menor fragilidad ambiental y mayor capacidad de acceso a infraestructura, bajo la modalidad del condicionamiento. Los terrenos afectados por la modificación son aquellos localizados en las "Áreas de Interés Silvoagropecuario", e involucran a las comunas de Quilicura, Pudahuel, Maipú, Calera de Tango, San Bernardo, La Pintana, Pirque, Lampa, Colina y Til- Til. Asimismo, se incorpora dentro del Capítulo 8.1. Normas Generales, un nuevo inciso segundo en el artículo 8.1.4. que admite el emplazamiento de los Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado en las Áreas de Interés Silvoagropecuario.

C. COMPONENTES DE LA PROPUESTA DE MODIFICACIÓN

Dada la característica de norma condicionada, el proceso de aprobación de los "Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado" es un componente central de la modificación. Este proceso se divide en dos etapas:

ETAPA DE FACTIBILIDAD PREVIA: la etapa inicial de aprobación del anteproyecto de la propuesta evaluará la viabilidad de la iniciativa a partir de las condiciones básicas de localización, tamaño y perfil de la propuesta, según las condiciones básicas normadas. Para esto

se requerirán tres informes previos de las siguientes entidades:

- Municipio donde se emplaza la propuesta
- SEREMI de Agricultura
- SEREMI de Vivienda y Urbanismo

ETAPA DE APROBACIÓN FINAL: los proyectos pasaran a esta etapa final de estudios y aprobaciones luego de la aprobación unánime de las tres entidades mencionadas en la etapa inicial. En esta etapa el proyecto deberá contar con un Informe Técnico Definitivo de aprobación por parte de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. Este informe definitivo estará condicionado a siete tipos de condiciones bases:

- Condiciones de Zonificación y Desarrollo: que garanticen núcleos urbanos sustentables en tamaño, densidad y diversidad de usos y viviendas. En esta línea la propuesta plantea tamaños mínimos y densidades similares a las Zonas Urbanas de Desarrollo Condicionado de la Provincia de Chacabuco, es decir, 300 hectáreas de tamaño mínimo y densidades promedio entre 70 y 100 habitantes / hectárea. En materia de diversidad de usos se plantea un mínimo de 5% del suelo destinado a actividades de servicios y productivas. Respecto a diversidad de viviendas, se obliga a los proyectos a contener un mínimo de 30% de viviendas con subsidios, de las cuales un 40% deben ser viviendas de menos de 400 UF, consideradas hoy como sociales.
- Condiciones de Equipamiento: que garanticen la construcción de equipamientos, servicios y áreas verdes suficientes para satisfacer las demandas de los nuevos habitantes.
- Condiciones de Compensación de Suelo Agrícola: que garanticen la protección de aquellos suelos regionales de mayor calidad y productividad agrícola.
- Condiciones de Supresión de Riesgos: que garanticen la mitigación y resguardo de zonas de riesgo de origen natural y por actividades peligrosas.
- Condiciones de Mitigación de Impacto sobre el Sistema de Transporte: que garanticen la mitigación y total internalización de los costos generados por el aumento de demandas sobre las redes de transporte y vialidad intercomunal y comunal.
- Condiciones de Evacuación de Aguas Lluvias: que garanticen el manejo de las aguas lluvias al interior de los proyectos y la mitigación de nuevos caudales sobre las áreas de influencia donde se emplazan.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL



- Condiciones de Factibilidad Sanitaria: que garanticen completamente la disposición de redes y servicios de agua potable, alcantarillado y de aguas servidas y la disposición de basuras.

ES COPIA FIEL DEL ORIGINAL

