

LOS OTROS VALORES DEL SUELO:

A propósito de la modificación del código urbanístico

Jonás Figueroa Salas

Arquitecto Urbanista y Profesor Titular Usach

2004 / 16 / 08

0.- Presentación. El suelo es la materia fundamental del urbanismo, su razón de ser y su objeto principal. Siendo el soporte primordial de las actividades que se desarrollan en el territorio, sin suelo no hay ciudad. Sin suelo, el desarrollo urbano se transforma en una entelequia y la ciudad, en una ficción. Siendo el objeto primordial de la actividad, nuestra legislación urbanística apenas lo menciona, no llegando a explicitar su régimen jurídico (razón fundamental de una ley), ni su régimen urbanístico (razón fundamental de un código de urbanismo).

En la legislación internacional comparada, la clasificación, calificación, modalidades de producción, reproducción, protección, recuperación, intensidades, cesiones, rendimientos, aprovechamientos, etc. del suelo ocupa buena parte del texto legal respectivo. En el caso nuestro, la legislación urbanística se encamina entre asuntos doctrinales y reglamentarios que podrían estar en cualquier parte, pero nunca en una ley. Y sin embargo olvida el verdadero objeto del urbanismo, el suelo y los derechos y deberes que definen su función social. Olvido que vuelve a repetirse en el proyecto de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), que hoy nos convoca.

El interés de hablar sobre los valores del suelo, en este encuentro sobre el suelo, se dirige a esbozar una propuesta conceptual que enriquezca el tratamiento únicamente productivo que tenemos de esta dimensión fundamental de las actividades humanas. Por lo general, el valor o los valores, escasamente considerados por la legislación, por los instrumentos de ordenamiento y por el propio mercado, exceden con largueza el uso público y privado que hacemos del suelo, en tanto dimensión física y en cuanto dimensión cultural. Nuestro planteamiento se dirige a considerar otros valores que se agreguen al solo dato del valor productivo que atienden las transacciones comerciales y asuman junto a las funciones sociales de la vivienda, las otras funciones derivadas de los valores intrínsecos de los núcleos habitados. Estos otros, son los valores estructurantes del territorio, los valores ambientales, los valores patrimoniales, y también paisajísticos, por qué no. Valores y funciones, funciones y valores que es menester considerar en un código urbanístico moderno y en los instrumentos de planeamiento que lo desarrollan.

1.- El Valor Productivo del Suelo. Esta escasa consideración se contradice con las menciones que del suelo hacen los desarrolladores inmobiliarios, por ejemplo, cuando deben justificar las injustificables alzas del precio de la vivienda, por ejemplo. Estos operadores señalan que la falta de suelo en el interior de la ciudad, justifica el alza desmesurada de los precios de la vivienda. Afirmación del todo falaz y carente de razón. Nuestra ciudad presenta en el arco suroccidental, extensos paños deteriorados que precisan de reurbanización, sin contar con el suelo y vivienda vacante interior, que a lo menos debe situarse alrededor del 10%. Un estudio realizado durante el año 2001, por la Escuela de Arquitectura Usach señalaba que en la almendra central de Santiago existían al menos 24 hectáreas disponibles entre suelo eriazos y suelo vacante (suelo con usos no idóneos para las áreas centrales, tales como playas de estacionamiento, terrenos e instalaciones vacías dejados por antiguos usos industriales, vivienda vacía y en ruina, etc.).

Al igual que la autoridad urbanística, los desarrolladores inmobiliarios carecen de datos que les lleve a comprobar que a la larga el costo del suelo de nueva planta, tal como lo propone el proyecto de modificación de la LGUC, es mayor que el costo del suelo consolidado. En el suelo consolidado, la infraestructura es un valor económico asumido; en el suelo de nueva planta, la infraestructura es un valor financiero que deben asumir tarde o temprano los consumidores, aunque ésta no exista. Estas carencias y estos ripios, nos llevan a reflexionar sobre los otros valores del suelo, que no están presentes en la legislación ni menos en las políticas e instrumentos urbanísticos. La consideración de estos otros valores podría llevarnos a corregir la distorsión que experimenta la sola consideración del suelo como una materia prima de la actividad financiera, de los desarrollos inmobiliarios y de la producción agraria y minera.

De acuerdo con los datos que transmiten los que tratan con los precios del suelo y de la vivienda en Chile, en la última década los precios de los productos inmobiliarios han subido en un 300 %. Lo que para algunos podría ser demostrativo de los interesantes resultados de un pingüe negocio y de la buena andanza de la economía nacional, para los consumidores del producto es una barrera infranqueable que dificulta y enlentece el acceso al bien de la casa propia. Para el Estado y sus organismos ejecutivos legislativos y judiciales, debiera ser lo que es, especulación inmobiliaria.

A ello debemos agregar en este capítulo acerca del valor productivo, las alzas artificiales que experimentan los productos inmobiliarios merced de los anuncios de inversión y de obras que se aplican o ejecutan sobre determinados sectores de la ciudad. Por ejemplo, la franja

urbana afecta a la autopista de pago Costanera Norte, ha experimentado un alza del 35% por sobre las alzas normales de los precios inmobiliarios. El anuncio del Portal Bicentenario que reconvierte los usos aeroportuarios de Los Cerrillos, ha significado que las casas y los terrenos se “revaloricen” en un 10%, aún sin iniciar las obras ni tampoco tener la certeza cuándo comenzarán. Qué decir del alza artificial que experimentan los precios de suelos agrícolas por el solo hecho de ser calificados urbanos por un plan regulador. Sería de gran interés saber cuántos y quiénes se benefician de la actividad urbanística y cuántos son los miles de perjudicados por un mercado inmobiliario y fundiario carente de ordenamiento y control, que se beneficia sin razones de lo que debiera ser una salvaguarda del bien común.

Es necesario señalar que en España el valor precio suelo participa aproximadamente en un 17% del valor total de la vivienda; en Chile este monto se eleva a un 24%. En España, el suelo de nueva planta es alrededor de un 15% más barato que el suelo consolidado; desconocemos este dato en Chile. En España, el suelo de nueva planta se valoriza más por sus expectativas financieras que por su condición de materia prima de la actividad constructiva; con la nueva planificación que nos propone el proyecto de modificación de la LGUC, en Chile comenzará a serlo.

2.- El Valor Estructurante del Suelo. Juntos a los valores productivos y sus efectos perversos, ya sea inmobiliarios y agrarios, debemos considerar los valores estructurantes o vertebradores que presenta la ocupación del suelo. Construir cualquier cosa en cualquier parte es del todo nocivo para el patrimonio del país, para el clima y también para la seguridad nacional. Es necesario pensar que una ocupación razonable de nuestro territorio optimiza el recurso suelo de aptitud urbana y productiva -uno de los más reducidos *per capita* del planeta- y nos resguarda de las amenazas ambientales y de los desastres naturales.

Construir nuevas ciudades y núcleos residenciales respondiendo a las facilidades viales y ferroviarias, y también la aptitud urbana del suelo, optimiza los esfuerzos de la sociedad para definir una estructura territorial razonable, equilibrando las cargas con las capacidades de acogida de las piezas fundiarias. También protege el patrimonio natural, biológico y paisajístico del país.

Por el contrario, el descuartizamiento del territorio que nos sugieren los nuevos instrumentos propuestos por la modificación de la ley, a través de planificación condicionada, nos llevará a desaprovechar una nueva oportunidad para incorporar calidad y belleza en nuestro patrimonio natural y construido, sin tener por qué dejar de lado la protección de los valores productivos, estructurantes, ambientales, paisajísticos y culturales del territorio.

En los últimos años, hemos asistido a un interesante renacer de visiones territorialistas de parte de los organismos con competencias específicas en tales materias. El problema surge cuando estas visiones se formulan de modo unilateral, con escasa compatibilidad con otras actuaciones que convergen en una misma espacialidad. Si ninguna disciplina en particular, tiene instrumentos para operar sobre todo el territorio, tampoco el territorio puede ser reducido a una sola y particular visión, sea ésta ambiental o urbanística, dejando de lado otras facetas o dimensiones. En tanto visión mayor y expresión física y administrativa de las políticas sectoriales, los instrumentos de ordenamiento territorial son los llamados a resolver las incompatibilidades y ordenar los resultados obtenidos parcialmente. Aunque se afirme lo contrario, en Chile carecemos de instrumentos que compatibilicen y coordinen las muchas y diferentes actuaciones que se producen en el territorio. En tal sentido, el plan de urbanismo y sus figuras de planeamiento pormenorizado deben ser sólo urbanísticos y nada más y dejar el ordenamiento del territorio para un documento directriz de la gran escala.

Ello permitirá que los usos urbanos sean compatibles y complementarios con los usos agrarios, mineros, productivos en general.

Parte de los conflictos que se expresan en dificultades o en impedimentos para los sistemas productivos y sociales, por citar algunos, tienen su origen en la ausencia de una estructura territorial de escala provincial y comunal. La totalidad de las dimensiones administrativas del país carece de una propia armadura o esqueleto básico, en donde insertar el patrón de asentamientos urbanos y el sistema productivo. Esta falta de estructura deja en evidencia no pocas veces, la incompatibilidad que existe entre el territorio y los sistemas que operan sobre él, provocando conflictos y deterioros.

El exacerbado centralismo que exhibe la escala nacional, se reproduce en los niveles regional, provincial y comunal. Una sola gran ciudad para todo el país; una sola gran ciudad para toda la región; una sola gran ciudad para toda la comuna. Esta cuestión deteriora las capacidades de acogida del territorio, a veces por congestión de usos y otras, por la infrautilización de sus recursos y potencialidades, tan nocivos unos como otros. En estos casos, se echa en falta una directriz que ordene y jerarquice la intervención de los diversos niveles y organismos públicos que operan sobre el territorio.

Es menester resaltar la utilidad instrumental y administrativa de tener una pre-visión superior que formule un proyecto territorial acorde con las características regionales y sus capacidades de acogida, en cuanto factores primordiales del proceso de desarrollo. A estas alturas, ya no podemos seguir instalando cualquier cosa en cualquier parte. Por el contrario, diseñar el territorio debe ser la acción básica para mejorar la calidad de vida de la sociedad.

3.- El Valor Ambiental del Suelo. El cambio de usos o reconversión del aeropuerto de Los Cerrillos a usos residenciales, nos permite introducir nuevos conceptos cuando el valor del suelo está en contradicción con el precio de mercado o con los usos más conveniente que le asigna la autoridad a determinadas piezas urbanas.

A la propuesta que nos plantea el Minvu para construir 15 mil viviendas, debemos oponer los valores ambientales que *per se* y por su propia funcionalidad posee esta pieza territorial. La gigantesca cuña de suelo formada por las áreas de protección y por el cono de aproximación aérea, constituye el único corredor de vientos de baja altura que ventila la ciudad. La proyección de este corredor de vientos en el suelo urbano se sobrepone sobre el corredor de grandes parques que a su vez, son las únicas reservas naturales de humedad que posee Santiago que inciden sobre la temperatura del suelo de la ciudad. Junto a ello, es necesario abundar que el aeropuerto actúa como una gran placa radiante que provoca por convección, la ascensión del aire. A partir de ello, los valores ambientales son de mayor cuantía que los valores productivos urbanos que les asignará la autoridad a las algo más de 200 hectáreas del aeropuerto.

Nadie duda que la vivienda económica es uno de los déficits sociales que registra este país, tal como lo es la cuestión ambiental. Sin embargo, el déficit vivienda puede ser resuelto de modo alternativo mediante la regularización y salida al mercado inmobiliario y fundiario de las cerca de 6.000 hectáreas vacías disponibles en el interior del área metropolitana. En términos más precisos y tal como señalamos anteriormente, en la almendra central definida por el río Mapocho, la Alameda y la avenida Norte Sur, al mes de abril del 2001 existían 240 mil metros cuadrados de suelo vacante disponible, consistente en terrenos eriazos (20 mil metros cuadrados), y playas de estacionamiento, edificios en estado de ruina y superficies liberadas por viejas actividades productivas. A ello debemos agregar que de acuerdo con datos proporcionados por las Estimaciones de Población publicadas por el Instituto Nacional de Estadísticas, el territorio comunal una central experimentará una regresión poblacional que liberará cerca de 1000 viviendas que se sumaran a las 15 mil viviendas vacías que presuntamente existen en las comunas centrales (la misma cantidad propuesta para construir en Cerrillos). Por el contrario, la reproducción en otros lugares de los valores ambientales presentes en el aeropuerto de Cerrillos y sus áreas de protección, es una labor titánica, por no decir imposible.

Los antecedentes ambientales y demográficos citados sugieren que no es conveniente dejar de lado estos valores constituyentes de la estructura ambiental de una pieza significativa de la ciudad, anteponiendo las atendibles razones sociales y económicas que arguye la autoridad para promover la urbanización del aeropuerto. La resolución del problema de la vivienda depende entre otras, sólo de decisiones políticas. Sin embargo, la generación de atributos y valores ambientales depende de un sinnúmero de factores sobre los que el hombre por ahora no tiene dominio. La transformación del aeropuerto en una pieza ambiental también constituye una buena ocasión para que el Estado reintegre a la ciudad los centenares de hectáreas que ha ido cercenando a los parques públicos, para alojar en ellos instalaciones militares, educacionales, residenciales, culturales y deportivas.

A mayor abundamiento, es necesario señalar un estudio recientemente divulgado por la Nasa que da a conocer los resultados de una investigación que cuantifica los efectos nocivos sobre el clima que tiene la urbanización de los suelos agrícolas. Mientras tanto, la inercia a la degradación natural de los productos químicos utilizados en la actividad agrícola podría transformarse en una bomba de tiempo sanitaria de complicada resolución y con efectos desconocidos para los habitantes urbanos de los suelos de nueva planta.

4.- Conclusiones Previas. Consideramos que una ley moderna y clara de urbanismo cuyo objeto fundamental de ordenamiento sea el suelo y la actividad que por ello surge, debe incorporar estos conceptos valorativos con el fin de transformar la acción de los instrumentos y de los operadores públicos y privados, en un acto que resguarde el interés de todas las instancias que convergen sobre este espacio, tanto de aquellos que transforman el suelo en una transacción productiva como de aquellos otros interesados en el acceso a la vivienda propia, tan importante como el acceso a la educación, a la salud, a la alimentación y a un medio ambiente bello y sano.

El estudio acerca de la aptitud urbana de un terreno o polígono residencial, necesario para considerar su producción urbana, debe tener presente como complementariedad, nunca como contradicción, junto a los valores productivos –que ya de por sí los tiene con la participación o no de los poderes públicos- los otros valores raramente considerados, amén de los valores patrimoniales y paisajísticos cuyo tratamiento dejaremos para otra ocasión. Con ello estaríamos superando los mediocres resultados alcanzados por un urbanismo más interesado en el cuánto crecer que en el cómo crecer.

Versión ampliada y corregida a partir de comentarios realizados durante el seminario.

Palacio Ariztía,
Santiago de Chile,
16 de agosto 2004