

## Regulación Urbana y el Crecimiento “Inteligente” de las Ciudades

La tendencia en materia de regulación urbana ha sido hacia un crecimiento inteligente de las ciudades, *smart growth*. Esta tendencia se traduce en instrumentos de planificación urbana que buscan un crecimiento planificado de las ciudades, lo que en la práctica lleva a colocar limitaciones artificiales al crecimiento de éstas. Estas limitaciones típicamente han sido límites urbanos, cinturones verdes alrededor de las ciudades, cuotas fijas de permisos de edificación, inversiones complementarias exigidas para el desarrollo de proyectos urbanos que van más allá de los que hacen sustentable un proyecto, excesiva burocracia y demora en la tramitación de permisos de edificación, limitaciones al desarrollo en áreas rurales, entre otros. En gran medida estas limitaciones lo que buscan es frenar la expansión de las ciudades, llevando a que crezcan hacia *arriba*, es decir por medio de la densificación.

Esta tendencia supone que ciudades más densamente pobladas son más eficientes,

ya que hace un uso más intensivo de la infraestructura urbana. resulta más barata la provisión de bienes y servicios-, y se generan menores viajes en vehículos motorizados y en consecuencia son ambientalmente más amigables.

---

**Hoy en Chile la regulación urbana busca llevar el crecimiento de las ciudades hacia un mal entendido crecimiento inteligente. Éste sólo será inteligente si las personas que viven en las ciudades toman sus decisiones enfrentando la totalidad de los costos, no cuando los planificadores urbanos decidan dónde y cómo debemos vivir.**

---

Pero lo anterior no es un problema para el desarrollo urbano en la medida que las personas asuman la totalidad de los costos que implique vivir en un determinado lugar.

Lo que sí es un problema es el aumento del precio del suelo que generan políticas de freno a la expansión de las ciudades. Aumento de precio que torna menos accesible vivir en viviendas unifamiliares.

Ello implica que, más allá de las preferencias individuales, cada vez mayores sectores de la población no puedan acceder a vivir en viviendas unifamiliares, debiendo hacerlo, por ejemplo, en edificios.

## Infraestructura y crecimiento urbano

En materia de provisión de bienes y servicios, un determinado nivel de concentración urbana pudiera efectivamente traducirse en menores costos, pero pasado cierto nivel de concentración estos costos aumentan nuevamente. Ello lleva a que pasada cierta tasa de densificación se encarecen nuevamente la provisión de servicios. El nivel óptimo de densificación desde un punto de vista del costo de la provisión de servicios dependerá de la estructura de costos de cada ciudad y de cada sector al interior de ella. Pero más allá de eso lo que realmente es relevante, es que las personas al determinar su ubicación asuman la totalidad de los costos, tanto directos como indirectos, que ello implica. Es decir, absorber el verdadero costo que ello implique. De esta forma, de acuerdo a sus propias preferencias tomará la decisión de dónde vivir. Ya sean en un departamento en áreas densamente pobladas o en una casa con jardín en áreas de menor densidad. En ambos casos, debe asumir la totalidad de los costos que esa decisión conlleva en materia de infraestructura.

## Desarrollo urbano y medio ambiente

Sin querer entrar en la polémica en cuanto a que exista o no evidencia que permita concluir que ciudades de mayor tamaño sean ambientalmente menos amigables, los temas relacionados con ello deben ser abordados con medidas que impliquen que cada individuo asuma e internalice la totalidad de los costos. Ello es así en materias tan diversas como lo puede ser con qué calefaccionar una vivienda o qué medio de transporte a utilizar.

### Impuesto de la Planificación Urbana

El impuesto de la planificación urbana, que viene a ser el costo de la regulación urbana, corresponde al mayor precio que adquiere

un bien raíz producto de la escasez artificial que se genera por la regulación urbana.

De manera simplificada, en mercados que funcionan en forma libre sin restricciones o barreras a la entrada, el precio de las viviendas no puede subir en forma significativa por sobre el costo de la construcción, ya que si así fuere, desarrolladores urbanos entrarían al mercado a construir nuevas viviendas hasta que el precio de las viviendas se igualaría al precio de su construcción.

Al comparar ciudades con y sin restricciones a su crecimiento, se observa que ciudades cuya planificación urbana limita su crecimiento se traduce en mayores precios del suelo, en relación a ciudades donde la planificación urbana no impone restricciones artificiales a su desarrollo.

En Glaeser y Gyourko 2002, se entrega evidencia empírica en cuanto al efecto que tienen las restricciones al crecimiento urbano a través de las zonificación sobre el precio de las viviendas. A partir de un estudio realizado para diferentes ciudades de EEUU se concluye que ciudades con restricciones al crecimiento urbano el costo de las viviendas es varias veces superior al costo de su construcción, mientras que en ciudades sin este tipo de restricciones el costo de las viviendas es similar al costo de su construcción<sup>1</sup>. A partir de ello el trabajo concluye que la zonificación que genera una restricción al desarrollo urbano lleva a que los precios de las viviendas sean bastante mas elevados que en ciudades donde no hay ese tipo de restricciones.

### Burbujas en el mercado inmobiliario

En otro aspecto, la regulación urbana limitante al desarrollo y crecimiento de las ciudades lleva a que ante la generación de burbujas en este mercado, estas sean mucho más grandes en ciudades donde existen restricciones. Se entiende bajo burbuja un aumento de precio de un activo que no tiene base en variables reales de la economía. Este aumento

de precio es consecuencia de un desequilibrio en el mercado monetario, desequilibrio que genera una mayor demanda, en este caso en el sector inmobiliario.

Ya el año 2005 Paul Krugman<sup>2</sup> alertaba sobre los primeros indicios de la presencia de una burbuja en el mercado inmobiliario, y que ésta se estaba desinflando. Si bien en términos nacionales las estadísticas no permitían concluir ello, Krugman planteaba que estas cifras debían mirarse con cautela, ya que al hablar del valor de los bienes raíces en Estados Unidos EEUU se tiene dos países en uno: las llanuras . el llamado *flatland*- y las zonas zonificadas.

En las llanuras, que se ubican en el centro de EEUU, resulta fácil la construcción de viviendas. En ausencia de regulaciones que restringen el desarrollo urbano resulta fácil la construcción de ellas. Ello lleva a que en promedio el costo de las viviendas básicamente está constituido por el costo de su construcción. En consecuencia, en estos sectores resulta difícil que se comience a incubar una burbuja, ya que ante una mayor demanda, y en la medida que no se restrinja el desarrollo urbano, la oferta se puede adecuar a esta mayor demanda.

Pero en las zonas zonificadas, principalmente en las costas de EEUU, la combinación de altas densidades poblacionales y restricciones al uso de suelo para fines urbanos, dificulta la construcción de nuevas viviendas. En este caso cuando aumenta la demanda por viviendas, ya sea por una baja en la tasa de interés u otros motivos, algunas viviendas nuevas se construyen pero también las antiguas suben de valor. Si a partir de este aumento de precios en las viviendas antiguas la gente percibe que los precios continuaran subiendo, entonces están dispuestos a gastar aun más, lo que lleva a un nuevo aumento de los precios de las viviendas y así sucesivamente se genera un espiral al alza del precio. Este espiral al alza en los precios es lo que finalmente se conoce como burbuja y que se genera a partir de

la dificultad que la oferta se adecue a la mayor demanda debido a las restricciones que se colocan al desarrollo urbano.

En consecuencia, concluye Krugman, mientras que los precios de las viviendas en EEUU subió entre los años 2000 y 2005 en un 50%, los precios en las ciudades con menos restricción al crecimiento tales como Houston y Atlanta crecieron en un 26% y 29%, mientras que en ciudades con fuertes restricciones tales como Nueva York, Miami y San Diego los precios aumentaron en un 77%, 96% y 118% respectivamente.

### **Desarrollo económico**

Pero la limitación artificial al crecimiento urbano no sólo tiene efectos en el precio de las viviendas, sino que también en otros sectores. El comercio, las industrias, los servicios también requieren de espacio urbano para albergar sus actividades. Si este encarece como consecuencia de la regulación urbana, también aumentarán los costos de estas actividades, lo que finalmente lleva a un menor desarrollo económico lo que va de la mano de una menor generación de empleo.

### **Regulación Urbana en Chile**

En nuestro país la regulación urbana establece la fijación de límites urbanos. Por medio de los planes reguladores se coloca un línea imaginaria hasta donde puede crecer una ciudad. Ello hoy por hoy refleja el espíritu de una regulación que busca acotar el crecimiento espacial de las ciudades.

Lamentablemente no se cuenta con información suficiente como para poder calcular para el caso chileno el monto del impuesto de la planificación urbana. Sólo como antecedente se puede mencionar que desde el año 1984 hasta hoy los bienes raíces agrícolas no han duplicado su avalúo fiscal, aumentando en un 92% en términos reales<sup>3</sup>. Mientras tanto el avalúo fiscal de los predios urbanos ha aumen-

tado en más de 5 veces. Resultaría errado atribuir ello solamente a la regulación urbana, pero sin duda que esta marcada disparidad en alguna medida es atribuible a la escasez relativa de los terrenos disponibles para el desarrollo urbano. Entre los años 2001 y 2007 el porcentaje total de áreas urbanas e industriales en relación al total de la superficie del país aumentó desde un 0,32% a un 0,40%<sup>4</sup>.

En otro aspecto, se debe tener presente que si bien la ley de urbanismo y construcción se refiere explícitamente a los planes reguladores como instrumentos de planificación urbana, los planes reguladores intercomunales han venido fijando normas no sólo respecto de las áreas urbanas, sino que también regulan el desarrollo en el área rural. Por ejemplo, en el caso del plan regulador intercomunal de la región metropolitana, se establece que la subdivisión de la tierra a las afueras de los límites urbanos sólo puede hacerse con un tamaño mínimo de 2 hectáreas, siendo que la ley establece que el tamaño mínimo de subdivisión en el área rural es de 1/2 hectárea. Es decir, hoy los instrumentos de planificación urbana limitan el desarrollo en áreas rurales.

La actual modificación al Plan Regulador Intercomunal de Santiago que se está discutiendo habla de cinturones verdes. Ello sólo deja de manifiesto que cada vez se van desarrollando más instancias y herramientas para frenar el crecimiento de las ciudades, haciendo cada vez menos accesible vivir en viviendas unifamiliares y a estas alturas a lo menos con algo de jardín.

## Reflexiones Finales

En un comienzo la planificación urbana tiene por objeto evitar que actividades no compatibles entre sí se localicen en forma continua. Con ello por objeto, la regulación urbana debe generar instrumentos de planificación urbana que lleven a que el desarrollo urbano se haga sobre la base de la totalidad de los costos que ese desarrollo también genera en el resto de la trama urbana. En ningún caso debe llevarnos a que los planificadores urbanos nos determinen el desarrollo de la trama urbana y la ciudad del futuro. Ello necesariamente nos llevará a instrumentos de planificación que no hacen más que encarecer el suelo urbano, haciendo cada vez menos accesible las viviendas unifamiliares para sectores de menores ingresos.

Pero hoy en Chile la regulación urbana busca llevar el crecimiento de las ciudades hacia un mal entendido crecimiento inteligente. Éste sólo será inteligente si las personas que viven en las ciudades toman sus decisiones enfrentando la totalidad de los costos, no cuando los planificadores urbanos decidan dónde y cómo debemos vivir.

---

<sup>1</sup> Se estima que el valor del suelo que se utiliza para la construcción de la vivienda es aproximadamente del 20% del valor de la construcción.

<sup>2</sup> Fuente: Columna publicada en The New York Times, 8 de agosto 2005.

<sup>3</sup> Fuente: Servicio de Impuesto Internos.

<sup>4</sup> Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal. Considera a 312 de las 345 municipios del país. Para las restantes comunas no se encontró información disponible.