

# Centro UC

## Políticas Públicas

**PROGRAMA PROURBANA.** PROGRAMA DE APOYO  
A LAS POLÍTICAS URBANAS Y DE SUELO EN CHILE

### IX CICLO DE WORKSHOPS CHILE

**Políticas urbanas y su efecto sobre la estructura  
de usos del suelo y la inequidad socioespacial:  
evidenciando problemas y proponiendo soluciones**

*Octubre 2014 - Marzo 2015*

Proyecto desarrollado con apoyo de

 **LINCOLN INSTITUTE**  
OF LAND POLICY



# Centro UC

## Políticas Públicas

**PROGRAMA PROURBANA.** PROGRAMA DE APOYO  
A LAS POLÍTICAS URBANAS Y DE SUELO EN CHILE

### **IX CICLO DE WORKSHOPS CHILE**

**Políticas urbanas y su efecto sobre la estructura  
de usos del suelo y la inequidad socioespacial:  
evidenciando problemas y proponiendo soluciones**

*Octubre 2014 - Marzo 2015*

Proyecto desarrollado con apoyo de

 **LINCOLN INSTITUTE**  
OF LAND POLICY



<b>06</b>	<b>Introducción</b>
<b>10</b>	<b>Integrantes del consejo directivo de Prourbana</b>
<b>12</b>	<b>I Sesión</b> Alternativas de movilidad urbana y sus posibilidades de promover integración social en la ciudad
<b>26</b>	<b>II Sesión</b> Criterios de justicia en la ciudad: inversión pública y distribución de NIMBYs
<b>40</b>	<b>III Sesión</b> Financiamiento e inversión territorial a escala local
<b>56</b>	<b>IV Sesión</b> Implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

## INTRODUCCIÓN

### IX CICLO DE WORKSHOPS CHILE

#### Políticas urbanas y su efecto sobre la estructura de usos del suelo y la inequidad socioespacial: evidenciando problemas y proponiendo soluciones

---

**Pía Mora**

*Coordinadora Prourbana,  
Centro de Políticas Públicas UC*

En el periodo 2006-2015 hemos realizado nueve ciclos de *workshops* gracias al apoyo del Lincoln Institute of Land Policy (LILP). Todo el material está disponible para ser descargado de forma gratuita en el sitio web del Centro de Políticas Públicas UC.

Cada ciclo de *workshops* se compone de cuatro sesiones, las que se realizan cada dos meses, y donde participa de forma activa el Consejo Directivo de Prourbana, cuyos miembros se vinculan a los temas urbanos desde distintos ámbitos: académico, gobierno central, gobierno local, parlamentario y sector privado.

Estas reuniones se han constituido como un espacio relevante de debate y reflexión sobre las materias urbanas y de suelo. La información que se comparte, los acuerdos a los que se arriba y también los disensos que se producen son insumos relevantes para la elaboración y ajuste de políticas públicas en estas temáticas.

El tema central que el Consejo acordó discutir durante este IX ciclo fue: “Políticas urbanas y su efecto sobre la estructura de usos del suelo y la inequidad socioespacial: evidenciando problemas y proponiendo soluciones”. Uno de los desafíos clave que enfrentan nuestras ciudades, muy especialmente las de carácter metropolitano, es el comprender y abordar el fenómeno urbano desde una perspectiva multidimensional y multisectorial. Ello implica avan-

zar en un mayor entendimiento de los efectos de las políticas que exceden la labor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) sobre la ciudad y la calidad de vida de sus residentes. Asimismo, obliga a la coordinación de esfuerzos de los distintos actores (incluyendo al sector privado y la sociedad civil) en pos del logro de ciudades más equitativas e integradas. Por otra parte, además de los diagnósticos, es imperativo ir aportando en el debate e implementación de soluciones que se hagan cargo de los problemas de segregación e inequidad espacial existentes. Ese fue precisamente el espíritu que inspiró este IX ciclo de *workshops*, que incluyó cuatro sesiones.

En la primera sesión se abordó el tema de la movilidad urbana y cómo esta se vincula –o no– a la promoción de la integración social. Para ello se convidó a exponer a Germán Correa, Presidente de la Comisión ProMovilidad Urbana de la Subsecretaría de Transportes; y también a Iván Poduje, Docente de la Facultad de Diseño y Urbanismo de la UC y miembro de nuestro Consejo Directivo. Nuestro primer invitado se refirió al trabajo que está realizando la Comisión que encabeza, explicando la metodología utilizada para recoger los insumos que alimenten los diagnósticos y la proposición de cursos de acción que resuelvan los problemas de movilidad. Correa puso énfasis en el carácter sistémico de las actividades humanas que se despliegan en el territorio y de las estrategias requeridas para facilitar y optimizar los procesos de movilidad asociados a ellas, las que deben realizarse en el contexto de una planificación mayor, priorizando la mixtura de usos, coordinando el accionar de los distintos ministerios y resguardando muy especialmente el bienestar de los usuarios del transporte público y de aquellos de menores recursos. Por su parte, Poduje puso el foco en cómo las inversiones en transporte generan

externalidades positivas y negativas a nivel urbano, las que deben ser internalizadas en la Evaluación Social de Proyectos. También propuso la diversificación e integración de los distintos medios de transporte y la aplicación de subsidios a este diferenciados por condición socioeconómica.

La inversión pública y la distribución de NIMBYs (*Not in my back yard*) fueron los temas que inspiraron la segunda sesión, que tuvo como expositores a Marcelo Ruiz, arquitecto y académico de la PUCV, y a Aldo Ramaciotti, Secretario Regional Ministerial del MINVU. Ruiz destacó cómo la ausencia de planificación integral y de inversión coordinada y guiada por objetivos estratégicos estaba impactando el desarrollo del área metropolitana del Gran Valparaíso. Propuso algunas modificaciones legales para corregir los problemas detectados. El ordenamiento territorial y su vinculación con la localización de usos indeseados, así como también las compensaciones requeridas para los territorios y las comunidades afectadas directamente por los NIMBYs ocuparon la exposición del SEREMI.

La tercera reunión convocó a los participantes a discutir en torno a la estructura de financiamiento municipal, y su vinculación con las inversiones que se desarrollan a escala local. En particular, se expusieron datos respecto a la magnitud de recursos recaudados, identificando las ventajas y desventajas de las distintas fuentes, y realizando propuestas de solución para superar los problemas detectados. Marcelo Henríquez, del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile, centró su exposición en torno al Fondo Común Municipal, mientras que Slaven Razmilic, del Centro de Estudios Públicos, se enfocó en el pago de contribuciones.

La cuarta y última sesión contó con la participación de Luis Eduardo Bresciani, académico de nuestra universidad, miembro de nuestro Consejo Directivo y Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano convocado por la Presidenta Bachelet para darle una bajada práctica a la Política Nacional de Desarrollo Urbano promulgada bajo la administración de Piñera. Luis Eduardo Bresciani adelantó los contenidos principales de la política en materia de suelo urbano con miras a la promoción de la integración social, la que luego fue lanzada oficialmente a principios de mayo de 2015. La política se estructura en torno a tres ejes clave: el fomento a la integración a través de marcos regulatorios, la adquisición de un rol protagónico del Estado para la regeneración de zonas segregadas y para la prevención de nuevas situaciones de segregación y, finalmente, el fomento de la participación ciudadana en la construcción y mantención de las viviendas y sus entornos.

Esperamos que el material generado sea de utilidad e interés tanto para los tomadores de decisiones como para la ciudadanía en general.

**Documento elaborado por el  
Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile,  
Prourbana, del Centro de Políticas Públicas UC.**

## **Equipo Prourbana**

Daniella Innocenti, *investigadora*

Jonathan Orrego, *ayudante de  
investigación*

Mariana Fulgueiras, *investigadora*

Pía Mora, *coordinadora*

## **INTEGRANTES DEL CONSEJO DIRECTIVO DE PROURBANA**

El Consejo Directivo de Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile (Prourbana) del Centro de Políticas Públicas UC está conformado por actores de influencia en la políticas urbanas y de suelo en Chile, y en el debate sobre el tema. Los integrantes destacan por su heterogeneidad, lo que garantiza la representación de la mayor cantidad de sectores y posturas respecto de las políticas de suelo urbano: parlamentarios, funcionarios públicos (de los niveles central, regional y local), investigadores universitarios, representantes del sector privado y profesionales del área. Las reuniones del Consejo, realizadas con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy, generan espacios de debate y reflexión sobre las materias urbanas y de suelo, orientadas a forjar acuerdos que sirvan como información relevante para la elaboración de políticas públicas en estos temas.

- \_Aldo Ramaciotti, *Secretario Regional Ministerial (SEREMI) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)*
- \_Carlos Montes, *Senador de la República*
- \_Claudio Orrego, *intendente de la Región Metropolitana*
- \_Francisco Sabatini, *académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT UC)*
- \_Gonzalo Cáceres, *académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT UC)*
- \_Gonzalo Cubillos, *abogado de Cubillos, Campos y Molina Abogados (CCM)*
- \_Ignacio Irrázaval, *director del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Iván Poduje, *académico de la Escuela de Arquitectura UC y socio de ATISBA*
- \_Jonathan Barton, *académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT UC) y director del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS)*
- \_José Astaburuaga, *socio de Gestora de Viviendas Económicas (GEVECON)*
- \_José Ramón Ugarte, *asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)*
- \_Juan Ignacio Silva, *presidente Ejecutivo de la Empresa Constructora DESCO S.A.*
- \_Juan Pablo Gramsch, *ex jefe de la División Política Habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)*
- \_Julio Poblete, *socio de DUPLA*
- \_Leonardo Basso, *académico de la Universidad de Chile*
- \_Luis Eduardo Bresciani, *académico de la Escuela de Arquitectura UC y presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano*
- \_Macarena Ibarra, *académica del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT UC)*
- \_María Eliana Arntz, *ex Coordinadora del Proyecto “Implementación Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*
- \_Mario Grandón, *socio de GEVECON*
- \_Pablo Contrucci, *académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT UC) y jefe de la División de Desarrollo Urbano (DDU) del MINVU*
- \_Paulina Ahumada, *asesora urbana de la Municipalidad de Recoleta*
- \_Pedro Bannen, *director del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT UC)*
- \_Slaven Razmilic, *investigador asociado del Centro de Estudios Públicos (CEP)*
- \_Vicente Domínguez, *presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI)*



---

## I Sesión

Alternativas de movilidad urbana y sus posibilidades de promover integración social en la ciudad

### INVITADOS

GERMÁN CORREA

*Presidente Comisión de Pro Movilidad Urbana (CPMU)*

IVÁN PODUJE

*Académico de la Escuela de Arquitectura UC y socio de ATISBA*

*Santiago, 3 de octubre de 2014*



## ASISTENTES

- \_ Daniella Innocenti, *investigadora de Prourbana del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_ Germán Correa, *Presidente Comisión de Pro Movilidad Urbana (CPMU)*
- \_ Iván Poduje, *académico de la Escuela de Arquitectura UC y socio de ATISBA*
- \_ Juan Ignacio Silva, *presidente Ejecutivo de la Empresa Constructora DESCO S.A.*
- \_ Julio Poblete, *socio de DUPLA*
- \_ Leonardo Basso, *académico de la Universidad de Chile*
- \_ Mariana Fulgueiras, *investigadora de Prourbana del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_ Oscar Figueroa, *académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT UC)*
- \_ Vicente Domínguez, *presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI)*

## Mariana Fulgueiras

En la primera sesión del IX ciclo de workshops de Prourbana, titulado “Políticas urbanas y su efecto sobre la estructura de usos del suelo y la inequidad socioespacial: evidenciando problemas y proponiendo soluciones”, los invitados son Germán Correa, quien actualmente es presidente de la Comisión Promovilidad Urbana, y realizará una síntesis del trabajo que actualmente está desarrollando la comisión; e Iván Poduje, Docente de la Facultad de Diseño y Urbanismo y Jefe de la Línea Ciudad Territorio y Medio Ambiente de la Pontificia Universidad Católica de Chile, que realizará una exposición sobre la propuesta de movilidad urbana e integración social que realizó junto a Oscar Figueroa para la Fundación Espacio Público.

---

## Presentación Germán Correa

*Presidente de la Comisión de Pro Movilidad Urbana (CPMU)*

Presentaré algunos elementos acerca de la temática misma que la Presidenta nos ha encargado encabezar. La Comisión está constituida por 26 personas de los más diversos orígenes, sensibilidades y experiencias, lo que la hace muy interesante. La Comisión está trabajando en cuatro grupos temáticos y cada quien se ha inscrito en ellos de acuerdo a su interés. Junto con el trabajo de la Comisión estamos haciendo un levantamiento de datos sobre ciudades (al menos 30 ciudades de Chile).

Uno de los grandes males que tenemos en nuestra administración pública es la dispersión de todo, incluyendo la información, por lo que cuesta tener un panorama acabado de cualquier situación que uno quiera abordar. Cada una con su propio sesgo institucional y con sus matices, lo que no tendría por qué suceder, sobre todo porque hay un Comité Interministerial que se supone que debería hacer los términos de referencia a los estudios, pero en la práctica no lo hace. Los estudios están generalmente anexados al Programa de Mejoramiento de Gestión (PMG), famoso por los indicadores de gestión asociados. Eso lo transforma casi en inamovibles e ‘incoordinables’ [sic], porque nadie quiere entregar parte de su gestión y del porcentaje de sueldo adicional que le van a dar al que está al lado, a otra institución. Llega a ser algo trágico.

Además de los estudios, una fuente de información para nosotros es la experiencia internacional, de cómo distintas ciudades del mundo han estado atacando el problema de la movilidad urbana y la congestión, cuáles han sido las medidas que se han puesto en práctica, si han resultado, entre otros.

Por otro lado, la Presidenta puso especial énfasis en la opinión de la gente como fuente de información. Hemos estado haciendo diálogos ciudadanos y es impresionante cómo la gente se interesa y quiere participar. A mí me ha llamado la atención lo sensible que es el tema para la gente y no solo para el que va arriba del auto, sino para todos. Esto afecta no solamente a las organizaciones sociales, sino también a juntas de vecinos, juntas comunales, el gremio del transporte, organizaciones que promueven distintos modos de transporte –como los ciclistas los motociclistas, etc.

Respecto al diálogo sobre movilidad urbana, la invitación la hace la Comisión de Promovilidad Urbana. Yo participo, obviamente. Hago una presentación de encuadre del tema, de conceptos generales, para que la gente sepa de qué estamos hablando y se motivan bastante. Arman grupos de trabajo y luego recogemos las proposiciones.

Un equipo del Ministerio de Transporte recoge todo lo que se dice en las comisiones y en las oficinas regiona-

les de los Seremi se sistematiza la información, la que luego es devuelta a nosotros; además, tomamos nuestras propias notas. En base a todo ello conformamos un diagnóstico y propuestas de soluciones.

También se le explica a la gente que la movilidad urbana corresponde a un tipo de organización de la actividad humana en el territorio común de la ciudad, actividad humana que tiene que ver con trabajo, educación, con la adquisición de productos, recreación, etc. Son esas actividades las que determinan las necesidades de movilidad de la gente. La organización territorial está condicionada por múltiples factores, entre ellos, la dotación del territorio, de la geografía, el factor económico, social. Esto nosotros lo recalcamos mucho porque no va haber un plan nacional de este asunto: cada plan es un plan de ciudad, porque la movilidad se da de manera distinta de ciudad en ciudad.

También es importante destacar que las actividades organizadas en el territorio tienen un carácter sistémico y mover una afecta al resto. Si uno trata de construir parques industriales para concentrar esa actividad, por ejemplo, va a tener unas determinadas consecuencias y conflictos asociados.

La movilidad urbana supone la existencia y continuidad de conectividad, lo que no es menor en las ciudades, donde es muy frecuente la discontinuidad de la viabilidad urbana. En todo lo que se mueve en el espacio urbano, ya sea motorizado o no motorizado, público o privado, hay relaciones sistémicas de competencias. Todos compiten por el uso de un espacio y, a veces, la competencia por usar ese espacio termina en conflicto.

Por otro lado está la planificación. Aquí no se ha planificado nada, lo que plantea otros problemas a los que no se les ha dado la debida importancia. Crecer sin o con una mínima planificación plantea una serie de restricciones a la integración social de la ciudad, porque ya tenemos instalada una segregación socioterritorial en nuestras ciudades y todavía podríamos estar a tiempo en algunas para que sea menor de lo que ha llegado a ser. Este es un desafío especial para las grandes ciudades.

Otro tema muy fuerte es la concentración de servicios y comercio, sobre todo los de carácter público. Una de las cosas que más sugiere la gente es la descentralización de los servicios y del comercio en la ciudad, y resulta que nosotros lo hemos hecho exactamente al revés, porque a diferencia de otras ciudades del mundo, donde por ejemplo se preservó el almacén de la esquina, aquí nos fuimos por los mall, por los grandes supermercados, y se mató el comercio local que evita viajes. Ese comercio local tal vez puede ser un poco más caro, pero al limitarlo o no potenciarlo se generan tremendos problemas para la gente.

Con respecto a la movilidad urbana, esta tiene que ver con accesibilidad y oportunidades de trabajo, de educación, pero también de calidad. Por ejemplo, el que tiene auto puede decir “no educo a mi hijo en el colegio de mi comuna y me voy cuatro comunas más allá”, pero el que no tiene cómo, queda limitado por la movilidad.

Accesibilidad, oportunidad e integración tienen que ver con la competencia que se da entre el modo público y privado, que también se da en desmedro de la gente de menores ingresos, porque lo que predomina es el modo privado de movilidad, el automóvil por sobre el modo público. En Santiago se ha estado haciendo el esfuerzo del Transantiago, infraestructura segregada y exclusiva para los buses que van en aumento y con el tiempo esto va a ser un factor crucial para el desarrollo del sistema, pero en otras ciudades el asunto es mucho más complicado, no hay nada, es impresionante, todo el quehacer de esta materia la hemos concentrado en Santiago. Por otra parte, se creó el Fondo Espejo del Transantiago, que son bastantes recursos que antes nunca se tuvieron, pero no hay proyectos asociados, entonces las regiones están empezando a usar la plata de mala manera. Lo estamos usando de manera clientelar respecto a los transportistas.

Hay un tema que es súper importante para la accesibilidad: el conocimiento e información. Hay desigualdad de información de cómo se ha cambiado la conectividad en la ciudad y eso uno lo observa cuando recorre

Santiago por ejemplo. Yo, si voy a barrios que no voy habitualmente, me pierdo, porque ha cambiado mucho la estructura de la ciudad y la conectividad.

La integración definitivamente tiene que ver con maximizar los beneficios del sistema y con la ampliación de oportunidades a través de la organización de los modos de transporte. Lo que todo el mundo observó en el metro cuando se incorporó el Transantiago, que ahora es un sistema integrado, es que cambió el perfil socioeconómico de los usuarios. Empezó a subirse al metro gente de sectores más vulnerables que antes no tenía acceso al metro, porque ahora no tiene que pagar doble o triple tarifa viniendo de la parte alejada de dónde viene. Los sistemas integrados tienen la gran ventaja de replicar el carácter sistémico de la movilidad urbana y de la movilidad del propio transporte público. Al incentivar los buses desincentiva a los taxis colectivos, por ejemplo. En regiones, el conflicto entre taxis colectivos y buses ha terminado matando al transporte público mayor, cuando debiera ser exactamente a la inversa. Ahí cometimos atrocidades como haber congelado el ingreso a la actividad, lo que ha producido una cantidad de distorsiones bastantes significativas de las que yo creo que la autoridad no está consciente.

Otro tema, que es muy especializado, es pasar de una modalidad BRT (*Bus Rapid Transit*) a la modalidad de los sistemas integrados de transporte público. Dentro del primero está el sistema Transmilenio, donde tú tienes un troncal que alimenta a una cantidad de alimentadores de los barrios. El sistema integrado de transporte público, como el Transantiago, es la cobertura total del movimiento de la gente en una ciudad en modos de transportes distintos que están integrados físicamente, operacionalmente, tarifariamente y desde el punto de vista de su gestión. Todo eso en el Transantiago no funciona al cien por ciento, pero conceptualmente, y en algún momento, debiese funcionar así. De alguna manera hoy día estamos pagando los costos de la no planificación o de la planificación insuficiente. Las crecientes dificultades y costos que tiene

moverse por la ciudad están afectando más y más a los adultos mayores y a las personas con discapacidad.

La gente tiene claro cuáles son los costos del mal funcionamiento del sistema de transporte en su calidad de vida: el uso inútil del tiempo valioso, la contaminación del aire y la acústica, la agresividad en las relaciones humanas tanto en el transporte como en el trabajo, los costos de productividad, el estrés. Todo eso sin duda tiene un impacto en la productividad de las personas y obviamente es importante.

Los costos democráticos –lo he denominado así porque realmente creo que han comenzado a ser un costo en las políticas públicas– los he visto en todas las ciudades. La creciente falta de credibilidad en la calidad de las decisiones de las autoridades, en el compromiso que muestran con los problemas de la gente y en la efectividad del accionar de esas autoridades. Hay una distribución socialmente regresiva en el pago de los costos, donde nuevamente terminan pagando aquellos que no tienen un medio propio para movilizarse.

Se debe tratar de poner un poquito de realidad a decisiones de inversión tanto pública como privada. La inversión pública desordena mucho las cosas también, es decir, los usuarios del transporte te hablan de las faltas de coordinación interministerial. Se debe hacer una planificación proactiva; normar y regular el desarrollo futuro de la ciudad y de la movilidad urbana, específicamente en las ciudades de menor tamaño donde la restricción es un poquito más liviana. Los problemas, en algunos casos, están en una etapa previa todavía por lo que una intervención allí puede tener un resultado más eficaz.

Otro tema al que no se ha puesto atención es la evasión en el Transantiago. El porcentaje de ingreso familiar que se va en desplazarse es bastante más alto en sectores de bajos ingresos. Un estudio que tiene más de diez años habla del 16% contra el 0,03% del ingreso familiar. Cuando la gente dejó de pagar el Transantiago e incrementó el ingreso familiar en un dieciséis por ciento o más, imagina lo difícil que sería quitárselo ahora. La

evasión tiene un sentido social, no es solo frescura y por eso va a costar mucho terminar con esto.

Desde luego hay que racionalizar el uso del nuevo modo privado de transporte. La gente muestra disposición a eso, por ejemplo, a que se apliquen zonas de exclusión para entrar con automóvil a ciertas áreas, apoyan la restricción vehicular, la medida más popular en todas partes, aunque no es la mejor, pero la apoyan, especialmente quienes no tienen automóvil, que corresponde a la mayoría.

Hay que facilitar el uso de modos no motorizados, lo que es más factible en ciudades más pequeñas; sin embargo, es donde menos importancia le estamos dando. Uno ve, por ejemplo, ciudades como Vallenar o Copiapó donde los problemas son súper serios y la ciclovía es claramente una alternativa. Yo estaría trabajando en las ciclovías de esas ciudades con un plan agresivo, para incorporar antes a la gente en este modo alternativo.

Otro elemento importante que ha surgido tanto en la Comisión Promovilidad como en la gente es educar sobre cómo comportarse en la ciudad y cómo moverse en relación a los demás. Estoy hablando de un estado de derecho en la calle; tu libertad llega hasta el punto donde afecta la libertad del resto. Eso implica restringir la libertad de algunos para que la de otros también pueda expresarse, y ahí aparecen conflictos entre el peatón y automovilista, entre ciclistas y peatones, etc.

La autoridad debiera informar y capacitar a la gente sobre cómo aprender y reaprender su ciudad y cómo desplazarse por ella. Estamos usando pocas medidas que pueden ser muy eficaces en la hora punta. Desde luego, eliminar los estacionamientos en los centros de las ciudades. Ahí nos vamos a encontrar problemas con las municipalidades ya que para muchas de ellas son un buen negocio los estacionamientos y, además, muchas han firmado contratos larguísimos. Las calles son una fuente de negocio, a mí no me importa que metan un millón de autos bajo la calle, pero el tema lo tenemos en lo que pasa sobre ella.

Para concluir, yo creo que se sabe lo que tenemos que hacer y tiene que traducirse en una política coherente, sólida, sostenida en el tiempo, para lo cual se necesita mucha más voluntad y coraje político para llevarla a cabo, porque hay que enfrentarse con sectores, grupos de interés y creo que es fundamental gestionar los intereses adecuados. Uno tiene que saber procesar de tal manera de beneficiar el interés de la comunidad. Es importante crear una planificación y es una tarea que yo he ido manifestando en todas las ciudades.

**Vicente Domínguez:** ¿Cuándo dices “dejamos tareas en cada una”, a quiénes dejas las tareas?

**Germán Correa:** He tratado de introducir un cambio con el tiempo. Para nosotros es súper importante que el trabajo que tú hagas tenga continuidad, que genere legitimidad y credibilidad a futuro porque después vamos a tomar medidas que requieren un cierto sustento. Sobre esa base nosotros partimos organizando y promoviendo la formación de comités promovilidad en las ciudades. Esos comités se van a terminar el día en que nosotros entreguemos el trabajo, a menos que les dejemos tareas. Les transmitimos que es fundamental lo que viene ahora, lo que ellos van a hacer. La Presidenta recogerá algunas cosas que les sirvan para que se lleven a la práctica, pero lo crucial son los planes de acción por ciudades y eso lo tienen que hacer los comités donde están todos, participan las autoridades locales, las autoridades regionales, del CORE, están los gremios, la organización ciudadana, carabineros, directores de tránsito, etc.

Bueno, eso diría yo que son las lecciones y creo que hay un amplio espacio para hacer cualquier cosa. Mucho depende finalmente de las voluntades políticas para hacerlo y creo que vamos a encontrar mucha acogida del parlamento si es que envían leyes. Yo creo que lo más probable es que lo que vamos a sugerir sea un proyecto de ley, un proyecto de ley marco el cual se va ir colgando de estos planes, hechos a la medida para cada ciudad, para que esto pueda funcionar. Gracias.

---

**Presentación Iván Poduje**

*Académico de la Escuela de Arquitectura UC y socio de ATISBA*

Yo presentaré un trabajo que hicimos con Óscar Figueroa para la Fundación Espacio Público. Además, quisiera mencionar que soy miembro de la Comisión Presidencial ProMovilidad que dirige Germán Correa.

En primer lugar, creo que es un acierto de la Comisión hablar de movilidad y no de transporte. Hoy día este último concepto ya está bastante superado y excede la mera reducción de viajes, que es el enfoque economicista tradicional.

Nosotros vemos que hay varias dimensiones relevantes en esta materia. La primera es la social, que tiene que ver con acceso a bienes, servicios y oportunidades que ofrecen las ciudades y que en el transporte son claves de integrar a la hora de formular propuestas.

La segunda dimensión se refiere a la visión de logística, de competitividad y productividad social del transporte, que en la ciudad tiene una implicancia gigantesca. Por ejemplo, desde el punto de vista ambiental tenemos el asunto de las dimensiones positivas o negativas que el transporte puede generar a través del diseño (o de la ausencia de él). Estamos hablando de externalidades en materia de diseño urbano, paisajismo, entorno y áreas verdes.

Tenemos un desafío a nivel de la congestión y su gran implicancia social, que muchas veces se ve solamente con la metodología anacrónica que usamos, como el costo social o el tiempo de viaje que se pierde.

Existe cierto territorio que se puede cubrir en 45 minutos de viaje a una velocidad promedio de 30 kilómetros por hora, y las proyecciones indican que en el año 2025, si se incorpora el millón de autos adicionales que se estima que se van a incorporar, la velocidad podría caer en 20 kilómetros por hora, lo que implica que el territorio para vivir a 45 minutos del trabajo se achicaría en un 48%, pasaríamos de 47.300 hectáreas a 22.000; es decir, vamos a tener más de 40 mil hectáreas fuera de rango de viaje de una hora y eso es crítico. Y

lo más grave de esto es que va a pasar invirtiendo 17 mil millones de dólares que es lo que va a consumir el Transantiago del año 2007 al año 2022.

Por medio de un estudio que hizo el ministro de Transporte en Estados Unidos, se muestra por deciles la incidencia que tiene el costo del transporte sobre el ingreso. Del 85% más pobre, un 35% de sus ingresos se iría a transporte asumiendo una cantidad de viajes tipo y una cantidad de personas por hogar. Ahora, en Chile en el metro la evasión que hemos visto ocurre en todos los deciles y eso es lo que indigna, a diferencia de lo que ocurre con los buses donde la evasión, que es sobre el 50%, se produce en barrios periféricos que de verdad tienen problemas de ingreso. Entonces el subsidio parejo que cuesta 17 mil millones de dólares, le está generando a muchos hogares del país un costo gigantesco y a otros nada, e incluso se ha tomado la decisión de dar a los estudiantes la tarjeta escolar y extenderla en el verano, que tiene un costo fiscal gigantesco.

Tenemos que hacernos cargo de las externalidades que genera el proyecto de transporte, en particular los corredores de buses, que afortunadamente ya no se van a diseñar más así, aunque también está el problema del deterioro, microbasurales, falta de mantención y, como decía Germán, en el fondo esto ocurre justamente en los municipios de menos recursos a pesar de todas las inversiones que se han ejecutado.

¿Qué es lo que proponemos? Hay que pasar el subsidio a la inversión en infraestructura para que nos permita tener una malla con opciones diversas y atractivas para el usuario como ocurre en Madrid, en Londres, en Medellín, y como no ocurre en Bogotá. Acá pongo el ejemplo, o la dualidad, de Bogotá y Medellín que es muy emblemática para descifrar el problema de Chile. Por años en Chile se tomó el modelo de Bogotá, muy neoliberal; gastar poco en hacer corredores de buses que costaban menos que un metro en una ciudad con 18 millones de habitantes, ese era el paradigma. Hoy día es un desastre el sistema de transporte de Bogotá.

Lo que vemos en cambio en Medellín es una malla que tiene metro, que tiene teleférico, que tiene buses, que tiene tranvías, es decir, diversificada.

Estamos pensando en una red basada en metros, trenes, tranvías, corredores bien diseñados y otros sistemas. Estoy de acuerdo con Germán que en el caso del radio de cinco kilómetros, las ciclovías pueden ser relevantes, pero más allá de eso el uso que puede tener es marginal y la gracia de la ciclovía es que pueda combinarse con otros mecanismos.

En segundo lugar, proponemos un subsidio diferenciado por condición socioeconómica, no es razonable tener un subsidio parejo y plano para todos los usuarios con independencia del ingreso. El subsidio lo que hoy día hace es mantener el nivel operacional de los buses a riesgo de que dos quiebren como lo advirtió el gerente general de Alsacia y Express, que representa el 30% de los servicios y que está a punto de quebrar, pese a todos los subsidios que recibe del Estado. Claramente el mecanismo subsidiario, la oferta o las empresas de buses para ser más directo, no debiera seguir siendo la modalidad.

Por último, proponemos hacer un mejoramiento ostensible en los diseños urbanos de los proyectos de infraestructura tanto de las avenidas como de los corredores, como los metros, los trenes y tranvías, es decir, que cada obra tenga asociados el mejoramiento del entorno, para llevar estándares de calidad a las periferias de bajos ingresos, como áreas verdes, arborización, iluminación, espacio público, pavimento y velocidad.

A través de este cambio, los beneficios en plusvalía, en calidad de vida, son gigantescos. Hay zonas donde se debe focalizar el subsidio, específicamente en aquellas que presentan carencias sociales importantes y mucha pobreza urbana. Una manera de aplicarlo es directamente en la carga de la BIP en esta zona, entregando tarjeta diferenciada por residencia, como sea, tenemos que cambiar la lógica del subsidio. Las áreas que se cubrirían serían im-

portantes, estamos considerando alrededor de un millón de habitantes. Es la única manera que nosotros vamos a tener para reducir y competir efectivamente con el auto.

Hoy día en los hechos –pese a todas las críticas que se han hecho– muestran que el metro es el único sistema de transporte público que saca a los usuarios de los autos, el único que gana demanda en el tiempo. Hay que masificarlo. Contar con metros combinados con sistemas de corredores, pero de alto estándar, tranvías con alamedas, trenes suburbanos que se han prometido tantas veces y centros vecinales que refuercen toda esta zona segregada, el aporte que se haría a eso es una inversión, y en infraestructura sería significativo.

En conclusión, el tiempo de viaje ha sido superado como criterio de política pública de los medios de transporte. La congestión es la gran amenaza que tenemos en manera de integración a futuro, es mucho más que la política de vivienda social que fue el origen del problema, hoy día la congestión es lo que va a alejar a la gente, lo que va a segregar aún más y es súper importante combatirla con medidas efectivas de transporte público. Hoy día el transporte público demanda enormes recursos fiscales, pero no cambia tendencias, pierde un 3% de usuarios todos los meses.

Lo que proponemos es que estos estándares de diseño urbano, paisajismo y espacio público se pueden extender a lo largo de 80 kilómetros urbanos en San Pablo, en J.J Pérez, en Santa Rosa, en Gran Avenida, en avenida Independencia, avenida La Florida, y se puede hacer una red que derive todos estos beneficios a la periferia y se pueda mantener a través de recursos permanentes del Ministerio de Transporte o a través de concesiones de mantención de estos espacios.

**Oscar Figueroa:** Nosotros hemos insistido en la dificultad de resolver muchas de estas cosas, porque el sistema de evaluación de proyectos no lo permite, resulta más eficiente dejar, por ejemplo, un corredor con todas las basuras al lado que hacer un corredor

decente, es decir, la forma en que podemos gastar el dinero es tal que tiene que hacerse lo esencial aun cuando sepamos que eso va a tener un costo social después inmenso, pero los costos sociales que produce no están en la evaluación del proyecto, en cambio la inversión que tendría que hacerse para evitarlo sí está. Entonces, el sistema dice no lo haga mejor, porque si lo hace mejor es más caro y menos rentable. Hágalo peor porque así es rentable pero va a tener impactos sociales que nosotros no vamos a contar nunca.

El otro problema con el sistema de transporte es que se pueden ver inmensas diferencias de ciertas zonas con respecto a otras, por ejemplo, a nivel de coberturas, de frecuencia de buses, etc., dificultando aún más la accesibilidad de las personas a los distintos destinos que son los destinos de sus oportunidades.

**Juan Ignacio Silva:** Una observación, ya que apuntaron a las innovaciones que pueden venir en el futuro. En Washington, un amigo que no tenía auto y que circulaba en transporte público en la semana y arrendaba uno los fines semana, me señaló que había unos *smart cars* que funcionaban con una tarjeta y se recogían y devolvían en distintos estacionamientos, lo que incentivaba a que la gente reemplace el automóvil. No puede plantearse como una lucha entre el transporte público y el auto, sino que cómo sustituir eficientemente el auto.

**Leonardo Basso:** Hay una innovación que estamos recién comenzando a implementar que son las bicicletas. Rápidamente pasamos bicicletas para regiones y resulta que es más o menos claro que la bicicleta en tramos entre 800 metros y 5 kilómetros es imbatible y lo que uno tiene que preguntarse es en Santiago cuántos de los viajes motorizados son de menos de cinco kilómetros. La mitad de los viajes motorizados en Santiago son reemplazables con una buena política de bicicleta. Y después la otra mitad, que son de más de cinco kilómetros, también bastaría con que la gente pueda hacer la primera fase de su viaje en bicicleta,

deshacerse de esa bicicleta, tomar el metro y terminar su viaje con bicicleta, y eso requiere bicicletas públicas metropolitanas y por fin el intendente Orrego está avanzando en esa dirección. El alcalde de Las Condes ha implementado bicicletas públicas, pero no integradas con las otras y no podemos obligarlo a hacerlo. ¿Se imaginan que cada municipio dijera “yo voy a tener mi propio transporte público”?

Hay un artículo en *Journal of Transport Geography* que salió recién, que mide el impacto de los sistemas de bicicletas públicas metropolitanas en el sistema del transporte público y los resultados son brutales, reemplaza metro y bus en el microcentro, exactamente lo que necesitamos y se complementa en la periferia, es decir, funciona de forma brillante.

**Juan Ignacio Silva:** Del uso de la bicicleta, antes que te cambies de tema, la bicicleta es muy útil, hasta que tú llegas todo transpirado a un edificio, por lo que hay que introducir una modificación que permita estacionar las bicicletas, que haya *lockers* y una ducha donde bañarse, de manera que puedas cambiarte la ropa.

**Leonardo Basso:** En cuatro kilómetros no alcanza a ser necesario. Un par de comentarios sobre lo que dijo Germán que fue súper claro en infraestructura, pero saco los subsidios.

Un bus siempre es más lento si es que está en tráfico mixto. En Oakland la propaganda de los buses es demórese menos, use el bus por la vía exclusiva. Y en la misma línea, está el racionalizar el uso del auto y la infraestructura. Por ejemplo, con los estacionamientos, a mí no me importa si están bajo tierra o en la superficie. Los estacionamientos son llamadores de autos, pero después uno mira lo que dice el Ministerio de Obras Públicas (MOP), ahora los 20.000 millones de pesos que anunció el ministro Alberto Undurraga, saco el aeropuerto y ¿dónde está la infraestructura? Es 100% auto con la excepción del teleférico, entonces ese es un punto súper relevante.

Y la pregunta que tenía para ti Germán: yo me quedo con esta idea del pobre ministro de Transportes en un ministerio franciscano con más plata que antes debido a los fondos espejos del Transantiago, pero sin poder de decisión alguno, porque yo miro al MOP y me pregunto cómo hacemos carne estas cosas que van a escribir ahora que se parecen a las del Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS) mucho tiempo atrás, que se parecen a lo que todos hemos escrito.

Con respecto a lo que dijo Iván, estoy en desacuerdo con casi todo, excepto en lo del diseño urbano. La dicotomía subsidio versus inversión es falsa. Subsidio versus metro tampoco es una dicotomía, si uno mira qué es lo que pasa en las ciudades del mundo. Londres es un súper buen ejemplo, el sistema de metro gigantesco, pistas de bus por todas partes, subsidios de costos operacionales de 60%. ¿Cuál es el porcentaje de subsidio de costo operacional en las veinte ciudades más grandes de Estado Unidos? 75%. ¿Cuánto tenemos en Santiago? 35%. El subsidio se justifica a subir y no por razones distributivas.

**Iván Poduje:** Lo que pasa es que no entendiste el punto, lo que nosotros especificamos muy claramente es que el subsidio hoy día es el subsidio a las empresas de buses para mantener su equilibrio operacional y eso ustedes no lo dicen nunca.

Segundo, el subsidio podría ser mucho más eficiente si se destinara a las personas y fuera una herramienta de política pública como sugiere Germán y tercero, la inversión en infraestructura es relevante porque es la que permite competir con el auto, porque los buses hoy día están perdiendo la batalla contra el auto y contra el metro a pesar de toda la cantidad de plata que le ha puesto el Estado al subsidio. La razón se supone es porque no tienen corredores. Se van a construir cincuenta kilómetros de corredores, pero si tú no tienes una malla diversificada con otras opciones van a seguir perdiendo demanda, entonces es hora de reconocer eso, porque de lo contrario tú me dices que hay

que subir aún más el subsidio lo que se transformaría en la peor política pública.

**Leonardo Basso:** Lo que yo digo es que hay que pasar de la lógica de subsidio a la lógica de inversión, y no es pasar de una a la otra, es agregar ese subsidio más inversión en infraestructura, más diversificar a veces metro, a veces buses, a veces taxis, entonces no es lo uno o lo otro. Ahora de que los subsidios han funcionado mal, claro con certeza.

**Oscar Figueroa:** Hay dos cosas que son importantes, la primera es que significa ese subsidio, cuando tú le das subsidio a las empresas lo que tú haces entre otras cosas es producir un cambio en el espíritu del negocio del transporte. Entonces no estamos produciendo un sistema que tenga incentivos para mejorar. El incentivo para el operador de transporte hoy con Alsacia Express se ve claro, es cobrar el subsidio, ese es el negocio, mi beneficio no está en la actividad, está en el subsidio. Lo que nosotros estamos diciendo no es que el subsidio tiene que desaparecer, sino más bien tiene que ser reenocado hacia aquello que es importante, hacia la demanda. Tú con la mitad del subsidio que das hoy, si lo orientas a la demanda, llegas al mismo nivel, a la misma condición con la mitad de la plata.

**Leonardo Basso:** El estudio de las formas óptimas de los subsidios y cómo lograr la eficiencia en costo de las compañías está muy estudiado porque en Europa y Estados Unidos se da subsidio por pasajero transportado y se le entrega a la compañía, no se le entrega a la persona, es un subsidio a la demanda, a través de la compañía.

**Oscar Figueroa:** El gran problema es el siguiente: el subsidio en los países desarrollados no está definido en el transporte ni en función de la condición social, nuestro problema no es simplemente un problema ambiental, es un problema social y eso no está considerado nunca en ninguna ciudad de Estados Unidos, ni Europa.

**Vicente Domínguez:** A mí modo de ver el transporte es un tema que está muy relacionado con el crecimiento económico en el desarrollo, entonces es un tema doble; por un lado, las obras públicas no son una cosa estática, sino que tienen que ser dinámicas, de acuerdo con los requerimientos que se van teniendo. En la ciudad se presiona mucho más fuerte, el crecimiento económico trae mucha más presión. Nosotros estamos también en un primer estadio en el cual la gente se obnubila con el auto, después se va a empezar a bajar del auto si hay buen transporte público. Unido a eso está la distancia por la localización. El transporte significa un mayor costo de tiempo, pero no significa un mayor costo económico. Yo he visto en ciudades que pagas diferenciado según la distancia.

**Germán Correa:** Valparaíso, metro de Valparaíso.

**Iván Poduje:** Aquí sería regresivo.

**Vicente Domínguez:** A mí me gustaría ese análisis, yo no tengo una buena idea sobre el particular. Por último, en lo de los subsidios, Iván, yo lo veo teóricamente súper bueno, pero difícil de implementar, por algo no lo han hecho en Europa y Estados Unidos, porque creo que el subsidio a las empresas resulta bastante más simple de operar.

**Iván Poduje:** José de Gregorio, que estaba en el equipo de Espacio Público, dio un par de soluciones. Planteaba que los beneficios de tener un sistema así con todos los riesgos que tú indicas son mucho mejores que lo que tenemos hoy día que es el peor sistema del mundo.

**Germán Correa:** Creo que de alguna manera es injusto y distorsionador para el análisis tomar como caso el Transantiago ya que este es un sistema todavía trunco en cosas de funciones fundamentales y eso te altera todo. Por ejemplo, con lo que tú mencionaste, en el diseño original de Transantiago, siempre se consideró un sistema diferenciado de tarifas por distancia que se puede aplicar perfectamente en el 2000, 2002, tecnoló-

gicamente eso es facilísimo. En el metro de Valparaíso –donde yo soy presidente del directorio– lo tenemos hace mucho tiempo, son siete tarifas diferentes y la gente está súper acostumbrada. Transantiago, en cambio, siempre tuvo una tarifa, de hecho, yo tuve estudios de validación con gente absolutamente de todos los colores en su época, donde validamos un sistema de tarifas diferenciadas, así que analizar la salud financiera del Transantiago es súper injusto porque no es lo que tiene que ser. Lo que pasa es que los ministros cuando decidieron este cuento de ponerlo en la calle, que nunca debieron haberlo hecho, lo hicieron con tarifa nueva porque no tenían sistema de cobro automático funcionando, y eso quedó como establecido.

Otro tema es la institucionalidad del sector, autoridades metropolitanas o autoridades de ciudad. No hay Gobierno Metropolitano, al menos en materia de transportes, menos a nivel político administrativo que ya nos pone en problema con el intendente elegido que es una idea que no comparto y que se va a implementar en este país lamentablemente. Con respecto a este tema de la institucionalidad yo me referiría a los servicios zonales que estaban planteados en el Transantiago. Yo apoyo esto de la oferta diversificada en términos de modos, pero también hay que tener cuidado, porque mientras hay más alternativas le pones más trasbordos a la gente.

**Germán Correa:** Otra cosa muy importante es la plusvalía de la inversión en la infraestructura de transportes, y está afectando hoy día. La gente está contemplando en sus decisiones las locaciones donde vivir, su proximidad al transporte y antes eso no pasaba, ahora está dentro de la matriz decisional de las personas y de alguna manera uno debiera considerarlo.

**Mariana Fulgueiras:** Para vincularlo con el tema de la densidad que nos vuelve a llevar al tema de la institucionalidad metropolitana, tener zonas poco densas en lugares bien conectados ya no tiene ningún sentido, y que nosotros no podamos cambiar eso por un problema de institucionalidad, claramente está generando muchas dificultades.

**Iván Poduje:** Quisiera hacer un apunte a lo de las tarifas por zonas. Hay que tener cuidado porque en el caso de Santiago gran parte de la gente con menos recursos vive lejos.

**Germán Correa:** Y por eso los subsidian más y es tan importante el subsidio a la demanda.

**Iván Poduje:** Subsidio a la demanda para evitar que sea regresiva la medida. Y respecto a la posición, lo que nosotros no proponemos es remplazar el subsidio por la inversión, pero sí complementarlo, porque yo diría que ahora es esencialmente subsidio.

**Julio Poblete:** Yo quisiera resaltar que el tema de movilidad estaba flotando en el aire. Se debe reconocer la ciudad como una entidad que tiene que ser gobernada en forma específica, si eso está hoy día en la Comisión de Movilidad es como decir estamos todos de acuerdo, sabemos lo que es necesario, pero resulta ser que lo más obvio y más necesario es lo más difícil de hacer y se relaciona con el tema de cómo se evalúan los proyectos, etc.

En segundo lugar, yo reforzaría el tema de la competitividad y el desarrollo. La mirada con que se está viendo la movilidad a mí me pareció excesivamente social y pseudo garantista, en la medida en que no somos ciudades competitivas que permiten que nos sigamos desarrollando, vamos a ser generadores de pobreza y no de riqueza, vamos a tener menos y peores empleos, vamos a tener más costos traspasados a las familias de bajos ingresos.

Cuando estaba en Estados Unidos me tocó estudiar varios ejemplos de estados norteamericanos que tienen la embarrada con la congestión y que además son los estados más ricos. Ellos se han dado cuenta que ni con las medidas de movilidad son capaces de mitigar el daño económico que les está generando, incluso pagan los pies de las casas para que la gente se vaya a vivir al lado de los hospitales, al lado de los colegios, porque en el fondo es tal el daño que produce que la gente no llegue a trabajar, que terminan pagando la casa para que vivan

al lado. Yo creo que eso es súper importante, reforzar que movilidad es motor de desarrollo y competitividad. Y lo otro que me preocupa son las señales políticas en paralelo al trabajo técnico que tú has descrito de la Comisión. No puede ser que habiendo esta idea de descentralizar, de haber cambiado el tema del transporte metropolitano por un directorio metropolitano del transporte, etc., sea el ministro de Transporte quien salga a emplazar al metro por su colapso dada la falla de los rieles y que emplace a la devolución de los pasajes. Cuando tú bajas por Apoquindo y ves esta situación que se repite, las filas de gente bajo la lluvia esperando la micro, es un doble discurso de demagogia, de populismo que supera el clientelismo que tú ya describiste. Esto genera un costo que no es reversible; el respeto sagrado que le tenían los santiaguinos al metro por cuarenta años se perdió. No es el concierto de *rock* que le falló el cantante. Para eso está el SERNAC, no para devolver los pasajes, entonces yo te diría institucionalidad, competitividad, desarrollo con el populismo. Esa misma transversalidad que te están pidiendo y legitimidad pública te la pueden matar las declaraciones de las autoridades políticas.

**Leonardo Basso:** Hay dos precisiones que quisiera hacer respecto a cobrar por distancia. Primero, el tema distributivo. No pueden mandar a vivir a la gente con vivienda social lejos y después cobrarles más, pero además hay razones de eficiencia por las cuales no querría hacer eso, la gente que hace viajes cortos en metro causa un costo alto en aquellos que hacen viajes largos, por lo tanto desde el punto de vista de costo marginal ni siquiera se justifica. Un ejemplo es el tramo Salvador - Baquedano, un viaje que debiera ir en superficie; a esos viajes cortos debiéramos cobrarles más ya que ellos tienen una alternativa. El segundo punto es que hay al menos dos razones no distributivas para el subsidio del transporte público, la primera es una externalidad positiva que garantiza un subsidio independiente si la persona es rica o pobre y es que mientras más gente use el transporte público este merece mejorar; mayores frecuencias, mayores densidades de ruta, etc. Y la segunda es que

hay una externalidad negativa que no está enfocada en el modo alternativo que es el auto. Como el auto no paga su costo está subcalificado y lo que uno tiene que hacer es mejorar el precio del sustituto que es el bus y eso requiere subsidio.

**Iván Poduje:** Curiosamente no hay un solo estudio oficial en Santiago que vincule el subsidio a esas externalidades. La justificación para el monto, que son 400 millones de dólares, son los costos operacionales de los buses, el tema es que esas externalidades, si se supone que tú aumentas el subsidio, va a aumentar la demanda, pero no ha ocurrido porque ha aumentado el subsidio y va a seguir aumentando porque hemos visto los problemas de tarifa y la demanda de buses baja.

**Leonardo Basso:** ¿Cuál es el contrafactual? En el metro tú inviertes en infraestructura con mejor calidad de servicio y sube la demanda, entonces pareciera ser que la combinación subsidio inversión es relevante y no solo subsidio, porque yo le inyecto subsidio a los buses y a pesar de eso baja el 30% de la demanda anual. Lo último, hay que tener ojo con el plan del MOP, porque muchas veces se asume carretera-auto, calle-auto y la crítica que se ha hecho al plan es que las carreteras solo las usan los automovilistas y la verdad es que Concepción, por ejemplo, requiere urgente de un sistema de carreteras para mover el puerto de San Vicente, el puerto industrial, esa carretera también está en plan, entonces hay que matizar un poco esos juicios. Los planes de infraestructura también tienen razones logísticas y de distribución de intercambio de producto que son claves, especialmente en regiones.

**Oscar Figueroa:** Hay otro elemento que es bien importante cuando uno habla del automóvil que son todos los elementos que están fuera del sector transporte. Cuando uno mira las políticas nacionales y económicas son políticas proautomóviles; los precios de los autos, los seguros obligatorios, los permisos de circulación, todo baja, salvo la gasolina. Es impresionante la forma como se facilita la propiedad del automóvil

más allá de lo que se puede contrarrestar y eso es un factor que estamos olvidando, porque es una especie de filtración dentro de un sector sobre la cual no tenemos ningún control.

**Germán Correa:** Creo que lo que tú señalas demanda a esta altura una revisión, precisamente para hacer un análisis de coherencia de política. En el gobierno de Lagos fue donde se expresó de manera más triste y clara la contradicción de política, construimos simultáneamente el Transantiago y la Costanera Norte y ninguna era simple. Además, de 50 kilómetros de metro. Pero por otra parte fue un problema el querer hacer toda la infraestructura del Transantiago concesionada. Cuando yo le decía que era socialmente regresivo, eso estaba bien para las carreteras pero no las puedes hacer en las ciudades. Al final la realidad fue más fuerte que la voluntad y no se pudo hacer así. No hemos tenido políticas coherentes y cada cual empieza a impulsar lo que le parece.

**Paulina Ahumada:** Y ahí surge la duda: lo que se está invirtiendo en infraestructura, en vehículos, es una cantidad enorme comparado con lo que se construye del resto, yo creo que ese es un dato. Quienes trabajamos en esto lo percibimos, pero no sé cuán público es. Eso debe ser más transparente.

**Iván Poduje:** Transporte público más que en carretera. Súmale la inversión en metros que son 400 millones, más los 17 mil millones que es el subsidio permanente del Transantiago, esa suma es más como gasto público, es mucho más que lo que se gastó en concesiones, porque en concesiones el Estado gastó el 30% y el resto lo pusieron los privados y es mucho más que el plan del ministro de Obras Públicas Undurraga, que son 20.500 millones, de los cuales diez mil son concesiones. Si tú haces los saldos, el Estado gasta más en transporte público que en transporte privado haciendo esa diferenciación.

**Vicente Domínguez:** Aquí se ha decretado que el auto es el enemigo público número uno, pero yo no

estoy de acuerdo. Se ha incorporado al auto mucha gente, 20% o 30% de la población y hay mucho empresario chico para el que su vehículo es parte de su tarea.

**Oscar Figueroa:** Es que efectivamente otro elemento importante de la promoción del auto es la política urbana. En zonas con cierta cantidad de habitantes por hectárea el transporte público no es eficiente, no puede operar, es deficitario, entonces no puedes ofrecer transporte público y subsidiar las zonas de alto ingreso de más baja densidad.

**Juan Ignacio Silva:** En cierto sentido, el impuesto del automóvil le duele más al sector medio que tiene auto que al sector de arriba. Si les cobran dos o tres millones más en patente, no tienen problema, los pagan, pero alguien que tiene un auto chico y le cobran en vez de 300 mil pesos, 600 mil, le duele, entonces hay que tener cuidado ahí. En los barrios más populares incluso hay hartos vehículos.

**Paulina Ahumada:** Porque al final de todo sigue existiendo ese dato duro de que un 70% de la gente no se moviliza en auto, entonces ese es el dato que es muy importante.

**Germán Correa:** Socialmente es mucho más regresivo mantener la situación que tenemos y, por último, el tipo de altos ingresos puede pagar cinco millones de pesos, cobrémosle los cinco millones de pesos y yo me los llevo para mejorar el transporte público, para mejorar todas esas cosas. Pero por qué no pagan nada por toda la externalidad que produce a toda esa masa de gente.

**Iván Poduje:** Estamos de acuerdo que tenemos que hacerlo, el problema son los recursos, ahí está la discusión de fondo. Cuando tú destinas diecisiete mil millones de dólares a subsidiar los buses y no inviertes algo parecido, es muy difícil que cambies la tendencia.

**Germán Correa:** Se diseñó todo mal. Yo saqué el cálculo cuando Frei decía que había que estatizar, hice el cálculo en términos de lo que nos iba a costar. En ese momento podía costar entre cinco y seis mil millones de dólares y yo decía que lo hiciéramos y se lo planteé a Frei, era presidente del Senado y junto con Carlos Ominami me pidieron que diera mi opinión, habían mandado esa pésima ley de autoridad metropolitana de transporte, que envió René Cortázar y que no fue tramitada, y estaba la otra ley del subsidio. En mi diseño el riesgo de mando estaba en el operador, y por lo tanto era pago por pasajero transportado y los de las concesiones, que tomaron el negocio en esa parte, aplicaron el mismo modelo que en las carreteras.



---

## II Sesión

Criterios de justicia en la ciudad: inversión pública y distribución de NIMBYs

### INVITADOS

ALDO RAMACIOTTI

*Secretario Regional Ministerial (SEREMI) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)*

MARCELO RUIZ

*Jefe de Proyectos de Planificación Urbana de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, académico de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Vice Presidente de la Corporación Metropolitana*

*Santiago, 11 de noviembre de 2014*



## ASISTENTES

- \_Aldo Ramaciotti, Secretario Regional Ministerial (SEREMI) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)*
- \_Daniella Innocenti, investigadora de Proubana del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Francisco Sabatini, académico del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT UC)*
- \_Gonzalo Cubillos, abogado de Cubillos, Campos y Molina Abogados (CCM)*
- \_Ignacio Irrarázaval, director del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Iván Poduje, académico de la Escuela de Arquitectura UC y socio de ATISBA*
- \_José Astaburuaga, socio de Gestora de Viviendas Económicas (GEVECON)*
- \_Macarena Cea, subdirectora de Investigación Aplicada del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Marcelo Ruiz, Jefe de Proyectos de Planificación Urbana de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, académico de la Facultad de Arquitectura de la Pontificia Universidad Católica de Valparaíso y Vice Presidente de la Corporación Metropolitana*
- \_Mariana Fulgueiras, investigadora de Proubana del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Paulina Ahumada, asesora urbana de la Municipalidad de Recoleta*
- \_Sergio León Balsa, coordinador de Información Territorial de la Secretaría Regional Ministerial MINVU RM*
- \_Slaven Razmilic, investigador asociado del Centro de Estudios Públicos (CEP)*

## Presentación Marcelo Ruiz

*Jefe de Proyectos de Planificación Urbana de la Ilustre Municipalidad de Viña del Mar, académico de la Facultad de Arquitectura UCV y Vice Presidente de la Corporación Metropolitana*

Me gustaría decir que más que de Valparaíso soy del gran Valparaíso para ponerlo a nivel metropolitano. Si uno tuviera que pensar cuáles son las cosas que están influenciando el desarrollo de nuestras ciudades hoy en día, lo primero es que entendemos que las ciudades son consecuencias de los modelos socioeconómicos que tienen los países. Los países tienen modelos que tienden a la inequidad de nuestras ciudades. Por tanto, tenemos un modelo de desarrollo abierto. Chile es uno de los países más abiertos en términos económicos del mundo; con un crecimiento prácticamente continuo desde el año 1987 que ha impactado a las ciudades, ha generado toda una competencia de plusvalía en las empresas de *retail*, por estar más cerca de los consumidores. Se ha dado también un crecimiento impresionante a nivel latinoamericano de los segmentos medios desde el año noventa a la fecha. La población bajo la línea de la pobreza pasó de un 40 % a un 15%, lo cual es inédito en Latinoamérica y una muestra de expansión e incorporación al consumo, y de la masificación de la propiedad privada. Hoy escuché al senador Juan Pablo Letelier decir que es el país con mayor cantidad de propietarios del planeta. Además, estamos enfrentados a cambios de tendencia social y demográfica. Ante todo esto tenemos una institucionalidad que está demostrando ser absolutamente obsoleta frente a la velocidad del mercado y a los cambios que se acaban de imponer. En Chile las ciudades se han ido masificando y eso es irreversible.

Si uno mira los fenómenos ambientales en el último año (2014), tales como la inundación de Puerto Varas y el incendio en Valparaíso, tuvieron un enorme impacto urbano y ambos tienen que ver con la crisis de la planificación urbana, debido a la desvinculación que tienen los instrumentos con la planificación territorial de la inversión, la sectorización del aparato público, la lógica de inversiones públicas superadas. Todas las metodologías de evaluación social son bastante reduccionistas respecto a las lógicas de la ciudad. Hay un déficit de infraestructura pública en todas las áreas metropolitanas. Además, se ha institucionalizado la precariedad urbana. Esto de invertir poco, tener un exceso de sesgo

subsidiario, barrios que están obsoletos frente al crecimiento económico. En Valparaíso, por ejemplo, tenemos todo el centro abandonado porque la oferta habitacional no es coherente con la demanda actual. Todas las ciudades presentan un proceso profundo de segregación urbana y hay cambios de ciclo, en términos de crecimiento de las ciudades, que no han sido detectados.

Me gustaría recordar que las dos grandes crisis institucionales que ha tenido Chile han sido precedidas de crisis urbanas. La crisis del año 1925, que dio origen a la Constitución del '25, está antecedida por la llegada del hombre al centro de las ciudades y se produjo lo que se llamó la "rebelión de la liga de los arrendatarios", donde los obreros presionaban para que se congelaran los valores de suelo o los valores de arriendo, algo que ahora parecería inédito. De la misma manera, el quiebre del año 1973 también estuvo determinado por la inducción de las tomas, a partir del año 1950, que hicieron explícito en la ciudad el conflicto social.

El hecho que es absolutamente irreversible en Chile es que el país está creciendo de una manera metropolitana. Si hacemos una proyección al año 2020, tendríamos a la Región Metropolitana con siete millones de habitantes. El gran Valparaíso debería estar superando el millón de habitantes y la conurbación de Rancagua-Machalí debería estar alrededor de los 825 mil habitantes. Hay otras conurbaciones que ya deberían estar superando los 500 mil habitantes, como Coquimbo-La Serena. Por lo tanto, de acuerdo a la ordenanza se estaría transformando en un área metropolitana. Lo mismo ocurriría con Temuco y Padre Las Casas. Esto demuestra también la concentración demográfica del país y por qué revertir el crecimiento de Santiago es prácticamente imposible.

El crecimiento urbano no está asociado a beneficios económicos –para todos– y eso es lo que hoy en día se está observando. Pero también es importante demostrar que este proceso tiene impacto en las ciudades y, en especial, en la relación que se da entre las dos principales áreas metropolitanas que son el Gran Valparaíso y el Gran Santiago, donde la materialización de la

obra de conectividad que se llevó a cabo en los años noventa y 2000, generaron el mayor acercamiento entre Santiago y el Gran Valparaíso, por lo cual aumenta la gravitación que el Gran Santiago genera sobre el Gran Valparaíso. Esto para los habitantes del Gran Valparaíso tuvo consecuencias que desde cierto punto de vista son funestas. Primero, perdimos todas las industrias. El gran Valparaíso fue la ciudad a través de la cual entró el liberalismo económico, fue una de las primeras áreas por donde se industrializó Chile. Grandes industrias de este país nacieron ahí. Desde el año ochenta en adelante comenzamos a perderlas todas. Además, eso implica una pérdida de diversidad económica porque nos vamos volviendo un área metropolitana monofuncional. Hay pérdida de empleos formales y de calidad, y especialización económica focalizada en el inmobiliario y turismo. En términos coloquiales, perdimos industria y ganamos edificios en las dunas. El Gran Valparaíso es la conurbación que crece con la mayor aceleración en Chile, lo que se produce exclusivamente por el impacto que tiene la cercanía del Gran Santiago, que en la medida que se siga congestionado y que los problemas ambientales sigan afectando, este fenómeno se va a incrementar en Valparaíso y seguiremos integrando. El problema es que la integración no se da de la mejor forma.

Muchas de las principales vías de Valparaíso fueron materializadas en los noventa. Muchas de ellas también estaban en los instrumentos de planificación y esperaron 40 años para ser materializadas. Y el área de mayor plusvalía, donde está el suelo más caro, se asocia al centro de Viña del Mar y al frente costero de Reñaca y Concón. Como el centro tiene valores muy altos, las clases medias se ven expulsadas a la cima, hacia Quilpué y hacia el anfiteatro de Valparaíso, lo cual es un desastre desde el punto de vista patrimonial.

Además, tenemos un conjunto de concentraciones de guetos que son de una precariedad urbana altísima; de hecho tenemos uno de los campamentos más grandes de Chile. Ahí están los campamentos y asentamientos irregulares de Manuel Bustos, Parcela 11, Belloto Sur, toda el área siniestrada por el incendio y Puertas Negras.

Todos estos son territorios que están especializándose en recibir tomas y viviendas sociales. El proceso de densificación que se produce por la cercanía del gran Santiago está, además, de la mano del proceso de estratificación. Esto se ve acrecentado por la falta de infraestructura. Como el costo de infraestructura es cuatro o cinco veces más caro que en Santiago, entonces evidentemente la oferta de suelo se contrae y se vuelve mucho más cara.

Por último, los hogares más vulnerables se encuentran en las peores localizaciones. El foco que tuvo el Estado durante 40 años, desde la década del sesenta en adelante, fue asignar propiedad privada y no urbanizar, a través de un conjunto de leyes que le permitían saltarse dicha obligación. Ello contribuye a explicar la situación de precariedad de los territorios afectados por el reciente incendio. A un mes del incendio la gente se ha vuelto a ubicar en el mismo lugar que se incendió. Es una circunstancia de esta falta de acceso a condiciones urbanas de mejor calidad. Estar expuestos a desastres ambientales también es parte de la vulnerabilidad. Nadie que se diga de clase media puede estar viviendo en una condición eterna de vulnerabilidad.

Existen muchas restricciones a causa de los instrumentos de planificación en Valparaíso. De acuerdo a la Contraloría, ninguna de las viviendas en áreas de restricción podría recibir un subsidio, pero en la práctica así sucede. Esto nos lleva a un problema mucho más complejo y es que las autoridades están llevando a cabo planes efectivos para poder relocalizar a esas personas dentro de los mismos barrios. Esas personas se van a quedar ahí o se van a ir a vivir a Quilpué aprovechando algún subsidio de relocalización. Pero la posibilidad de generar proyectos de reajuste donde se relocaliza a las familias en el mismo cerro con la recuperación de las quebradas, se ve muy difícil.

Con respecto a la densificación, este es un fenómeno que está en todo Chile y en realidad es síntoma de la escasez de suelo urbanizado y de la concentración de atributos urbanos, o recursos espaciales en la ciudad. Hay un déficit de infraestructura urbana de calidad y las políticas de

transporte son deficitarias. Cada día hay más personas en el metro, menos en el Transantiago y a medida que el nivel de ingreso aumenta, la gente opta por moverse de comuna o por comprarse un auto, por tanto, el ingreso en los barrios de calidad queda determinado por el ingreso de sus habitantes. También influyen las capacidades de las comunas, por ejemplo, para obtener recursos, en términos de capacidades de profesionales, en términos de patentes. Por tanto, uno podría decir que en Chile nunca existió un peligro de burbuja inmobiliaria, sino que lo que existe es inequidad urbana que explica el alza en el precio del suelo, no la especulación.

Si uno se pregunta por las transformaciones urbanas y el rol ciudadano, hoy día la participación es un aspecto clave en este proceso de urbanización veloz en el cual nos encontramos los chilenos. Hay una inquietud frente a la masificación de los centros tradicionales y frente al posible recambio social de los barrios. Además, el fenómeno de densificación va en ruta directa a colisionar con el patrimonio urbano. Por otro lado, hay un conflicto de percepción frente a la propiedad privada y pública. Hay grupos de personas que piensan que donde se compraron un departamento, ellos también son dueños del destino del barrio. Por tanto, tenemos flujos de vecinos que intentan controlar agendas públicas confundiendo intereses propios con el bien común.

En realidad el fenómeno del NIMBY (*Not In My Back Yard*), tiene cierta connotación hipócrita, si se prefiere, porque algunas de las inversiones tienen que ser hechas. Sin embargo, la mayoría de los NIMBYS están demostrando un problema de planificación urbana.

Hay algunos dilemas territoriales que están trascendiendo a la acción de la planificación de desarrollo urbano y que tiene relación con el territorio en su conjunto, y que afecta a viviendas, al crecimiento económico, por lo que se requiere de manera urgente inversión en materia logística y energética. Pero las comunidades locales no quieren asumir costos ni externalidades de la inversión y en la práctica grupos de mayor inciden-

cia logran hacerse escuchar. Por ejemplo, uno observa la enorme cantidad de recursos para la campaña de “Patagonia sin Represas” versus los habitantes de Ventanas, quienes históricamente han recibido la concentración de emprendimiento o desplazamientos industriales. Entonces la gente más pobre que se concentra en estas áreas de sacrificio no tiene las mismas capacidades para defenderse.

Todos ustedes deben saber que en Valparaíso se propone el crecimiento del puerto en dos etapas. Terminal dos que está en el centro y después la posibilidad de ampliarse a Yolanda. El problema es que detrás de esto hay una ciudad que se llama Valparaíso y que, además, es patrimonio de la humanidad. Entonces el Estado no puede seguir haciendo chocar sus políticas públicas generando la captura del borde costero productivo. Ya vemos que Viña del Mar genera todo un desarrollo inmobiliario, versus la nominación de una ciudad que es patrimonio y que, además, hace mucho tiempo que se divorció de la actividad portuaria. Valparaíso no es una ciudad portuaria, es una ciudad pobre, al lado de un puerto y con la cual ya no tiene ninguna relación espacial. Todo el plan de Valparaíso se hizo para interactuar con el puerto. Pero eso a partir de la tecnificación del año 1980 se acabó.

El año 2010 la Presidenta Bachelet dejó publicada la modificación a la Ley de Medioambiente. Esta modificación afecta a los planos reguladores y establece el concepto de evaluación ambiental estratégica. Además, hay que tener acuerdos con la comunidad. Muy pocos municipios son capaces de aprobar de manera exitosa la evaluación ambiental estratégica en los términos para los cuales originalmente fue pensada.

El pasado gobierno de Sebastián Piñera nunca modificó el artículo de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción que es el que te indica cómo hay que modificar los planos reguladores. Sí sacaron una circular desde la DDU que es bien extraña, porque habla de la Ley de Medioambiente, lo cual –desde el punto de vista administrativo– es ilegal. Esta circular dice que si vas a la baja no tienes que hacer evaluación ambiental

estratégica. Por tanto, hoy en día es mucho más fácil hacer una modificación al plan regulador que vaya a la baja y que no tenga que pasar por este proceso que, además, es largo y caro.

Si pensamos en los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) podríamos decir algunas cosas. Los planos reguladores basan sus crecimientos objetivos en ficciones moviásticas. Ustedes saben que los planos reguladores miden la capacidad de las vías respecto del crecimiento proyectado y se incorporan las vías proyectadas las cuales sabemos que nunca se hacen. Por tanto, muchos planos reguladores están permitiendo un crecimiento en base a una infraestructura de urbanización que nunca se va a hacer. Además están desconectados con la inversión pública. ¿De dónde van a sacar los municipios el financiamiento para materializar esas vialidades?

La participación ciudadana está desactualizada. La mayoría de los municipios no tienen la capacidad financiera de incorporar el proceso que acabo de describir anteriormente que es la famosa Evaluación Ambiental Estratégica (EAE).

Finalmente, yo participo en el Colegio de Arquitectos de Valparaíso y hemos propuestos algunos cambios legales al conjunto de senadores que está viendo el tema de la reconstrucción y, por tanto, han abordado temas urbanos. Propusimos actualizar mecanismos de inversión pública. Las personas hoy día tienen más ingresos y más capacidad de consumo y, por tanto, reaccionan mucho más rápido que los instrumentos que tiene el Estado. Hay que acelerar la inversión e infraestructura pública, de calidad; hay que vincular los IPT con la capacidad real que tienen los territorios de poder crecer, con la capacidad real de carga y con la inversión; hay que mejorar las potestades del Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) para la operación del suelo; hay que aprobar la Ley de Aportes al espacio público, hay que implementar la Evaluación Ambiental Estratégica de manera seria porque va a requerir que los municipios puedan llevar a cabo los procesos

de participación ciudadana de forma adecuada. Por último, hay que avanzar hacia el gobierno metropolitano; estaba revisando el informe de la Comisión de Descentralización y se recomienda no crear una nueva instancia, sino que se dice que los gobiernos metropolitanos los pueden ver los gobernadores. Pero, por ejemplo, en el gran Valparaíso es un fenómeno económico, socioeconómico, territorial, pero está dividido en dos gobernaciones, la de la Provincia de Valparaíso y la de Marga Marga. Entonces si se va atomizando la administración, los gobernadores no van a ser capaces de llevar a cabo los gobiernos metropolitanos.

Por último, para pensar en la realización de operaciones como las del Metrocable de Medellín se requiere un grado de complejidad que el Estado chileno hoy día ha demostrado no poseer, principalmente porque la mentalidad subsidiaria ha hecho que muchos servicios públicos asociados a la gestión urbana estén más focalizados en transferir recursos que en gestionar directamente estos proyectos.

**Presentación Aldo Ramaciotti**  
*Secretario Regional Ministerial (SEREMI) del*  
*Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)*

En primer lugar quiero agradecer la invitación, yo vengo en representación del Intendente Claudio Orrego. Lo que vamos a exponer acá es una mera puesta en escena para que todos podamos comentar sobre esto y ver si damos un paso en lo que buscamos todos que es un mejor convivir en el territorio.

La temática que se nos planteó tiene que ver con los pasivos ambientales y urbanos, que la legislación chilena define como aquellos residuos a consecuencia de una actividad industrial o productiva desarrollada por un periodo de tiempo determinado, concluida o aún en curso, que afecta en forma perjudicial al medioambiente.

Estos pasivos ambientales que generan contaminaciones o consecuencias molestas para la comunidad tienen que ver con acciones productivas y dañinas que generan evidente peligrosidad al ambiente y con aquellas que no necesariamente están categorizadas como de alta peligrosidad pero que, sin embargo, también generan efectos importantes en el territorio y que deben ser considerados pasivos urbanos. Estamos hablando de los basurales, vertederos, extracciones de áridos, canteras, actividades constructivas que generan desechos, plantas de tratamiento de aguas servidas, tendidos de alta tensión, cárceles, plantas de producción de energía, etc.

En ese sentido, entramos de lleno a la temática del ordenamiento territorial y qué es lo que establece el plano regulador de Santiago. Este plantea que las actividades productivas peligrosas y las insalubres o contaminantes no podrán desarrollarse dentro del territorio del plan metropolitano. Hay una definición de externalizar estas actividades, sin embargo, el instrumento establece que deben realizarse en alguna parte, debidamente autorizadas por los organismos competentes y solo podrán desplazarse en las comunas de Lampa y Til Til, en las determinadas zonas ISAM (Interés Silvoagropecuario Mixto) que son receptáculos o territorios posibles de ocupar con este tipo de actividades insalubres, peligrosas o contaminantes.

Ahí hay una definición, una posición que está establecida desde el año 1994-1996, desde los inicios del plano regulador metropolitano. Desde entonces se ha mantenido vigente y no se ha planteado ninguna posición posterior en términos de modificar eso y lo que ha sucedido es que particularmente la zona de Til Til es la más afectada y perjudicada en términos de localizaciones de este tipo.

Como mencionaba, las ISAM están fuera del área urbanizable y se localizan de manera bastante aleatoria en el territorio. Incluso llama la atención el sector de Melipilla, San Pedro, la zona donde se concentra la mayor cantidad de estas ISAM, es un territorio muy rico en términos de la calidad de los suelos desde el punto de vista agropecuario; sin embargo, ahí está concentrada la mayor cantidad de estos territorios. En la zona norte donde los suelos son menos productivos, incluso con condiciones de riesgos importantes está mucho más acotada la localización de estos territorios. Esa es una particularidad y curiosidad que llama la atención.

Además de eso, si nos concentramos en las dos zonas ISAM podemos ver que las localizaciones de estas actividades no necesariamente están referidas a la planificación. Si bien uno podría concebir que es una decisión bastante radical que todas las actividades peligrosas y molestas se localicen en esas dos zonas de la región, claramente es una decisión debatible. Pero, además de eso, empezamos a ver que la planificación no ha tenido el efecto esperado y que las actividades empiezan a organizarse fuera de las áreas donde está previsto localizarse. Vemos que los rellenos sanitarios o vertederos controlados están ubicados en otras comunas, una de ellas es Til Til, las otras son Maipú, Talagante y Melipilla. Tenemos tres relaves de relleno que están ubicados fuera de esta zona que estaba prevista. En Colina y Alhué tenemos plantas de tratamiento de aguas servidas. En las comunas de Lampa, Maipú y Padre Hurtado hay dos centros de energía nuclear o instalaciones con efecto nuclear y una de ellas en una comuna central de Santiago, otra en la comuna de Pu-

dahuel. Los centros penitenciarios están uno dentro de la ciudad y otros dos fuera del centro de las ciudades, en la comuna de Colina. También concentraciones importantes de plantas agropecuarias que están concentradas en las comunas de Melipilla, María Pinto y San Pedro. En definitiva, se ve una dispersión de las actividades de efectos peligrosos que no se dieron por criterio de planificación, sino que bajo otras variables que determinaron esas localizaciones.

También existe otro tipo de actividades, con otro tipo de efectos que se han localizado en el territorio y que tienen que ver con residuos tóxicos, con sustancias químicas inorgánicas, actividades con riles, etc. y que como vemos están localizadas dentro del área urbana metropolitana. Prácticamente ninguna de ellas en las zonas donde se estimó en su momento en que debían localizarse. Lo mismo ocurre en términos de infraestructura energética.

Si lo vemos por el lado de la infraestructura sanitaria sucede más o menos lo mismo, y es natural porque las grandes demandas de servicios sanitarios están donde hay una concentración de población. Y las ISAM están planteadas, en muchos casos, en ciudades bastante alejadas. Por lo tanto, no hay coherencia entre dichas localizaciones y las que finalmente fueron ejecutadas.

Lo mismo ocurre con la actividad minera. Pensemos por ejemplo en los relaves asociados a ellas. Claramente la planificación no previó el comportamiento de esta actividad, y no definió de manera adecuada dónde y cómo localizar las actividades asociadas.

Así podemos seguir viendo distintos efectos de instalaciones de diferente tipo. Todas ellas dan cuenta de que las localizaciones de las actividades han seguido el rumbo de su propia lógica más que lo que originalmente se previó. Si esto lo lleváramos al plano de la ocupación territorial, veríamos que en 1994 el plano regulador metropolitano estableció un horizonte de área planificada en sus siguientes 20 años, al año 2014, un área urbanizada del orden de las 70 mil hectáreas.

Con una densidad estimada promedio de 150 habitantes por hectárea. Lo que ha ocurrido en la práctica es que el área urbanizable del Gran Santiago hoy día está en el orden de las 125 mil hectáreas, incluyendo los Plan de Ordenamiento y Desarrollo Urbano (PODU) y las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC), que están por aprobarse. Más todas las zonas urbanizables que se han ido incorporando en la planificación. Estamos hablando de 125 mil hectáreas, es decir, prácticamente el doble de lo que se planificó en su momento. Y la densidad promedio de esas áreas urbanizadas es del orden de 70 habitantes por hectárea, es decir, la mitad de lo previsto. Es exactamente lo contrario de lo que visualizamos, como urbanistas, como agentes del Estado, como sociedad planificadora.

Existe también una cantidad de instalaciones de actividades molestas que generan efectos aéreos. Hablamos de cementerios, aeródromos, actividades sanitarias, arranques, relaves, etc. Si vemos la concentración de ellas por territorio, en cantidad, vemos que la comuna de Maipú es la que concentra la mayor cantidad de instalaciones que tiene el territorio incluso por sobre Til Til y Lampa que son las comunas que últimamente se han constituido en emblema de las que concentran este tipo de actividades.

Haciendo una síntesis de lo que hemos visto, en la práctica hay seis comunas que concentran la mayor cantidad y variedad de pasivos ambientales y urbanos: Melipilla, San Pedro, San Bernardo, Colina, Til Til y Maipú. Melipilla y San Pedro concentran, además, la mayor cantidad de área industrial. Colina, en particular, y Til Til concentran pasivos de otro tipo; cárceles, agroindustriales, minería. Estas han tenido la desventaja de haber recibido mayor concentración y diversidad este tipo de actividades.

Til Til, Lampa y Buin presentan un elevado número de líneas de alta tensión. Ahí hay gran concentración de este tipo de infraestructura. Til Til es el emblema regional en esta materia.

Recientemente se instauró un modelo bastante inédito y novedoso de gestión regional. Se constituyó por primera vez una instancia de gestión intersectorial concentrada en la comuna de Til Til, justamente para poder mitigar o reorientar este desarrollo que se ha dado y que ha concentrado esta cantidad enorme de actividades que le han generado una alta concentración de contaminación, de calidad de vida precaria con efectos en el agua potable, en la calidad del aire, etc. Lo que ha motivado que como política regional el Intendente haya instaurado por primera vez una mesa, una agencia de gestión intersectorial en una comuna determinada.

El gobierno regional el 15 de octubre de 2014, dio la tesis intersectorial de Til Til para atender esta compleja problemática de los pasivos que ahí se han concentrado, en la cual están involucrados una serie de servicios e instituciones gubernamentales y propias del territorio, y las empresas, que son origen o efectos de estas externalidades; también han sido integradas para concertar esfuerzos y acciones que puedan mitigar los efectos generados.

Otra acción que existe es la mesa regional e interinstitucional de residuos coordinada por el Seremi del Medioambiente, también constituida hace poco tiempo. Justamente lo que busca es la instalación de valorización de residuos que opera residuos, cómo reutilizarlos, etc. Y generar las acciones mitigadoras que estas instalaciones que hemos mencionado han generado.

Esta es una tarea bastante incipiente. Por primera vez se está mirando en términos globales los efectos que la no planificación o la planificación errática han generado en nuestro territorio. La idea es instaurar una nueva manera de hacernos cargo de la problemática del territorio a través de estas instancias de orden más político que concentren recursos y capacidades para tomar decisiones estructurales y revertir los procesos que se han dado.

Hoy día Lampa, Til Til y Buin son las comunas en donde debiera centrarse este esfuerzo que, hasta ahora,

está concentrado fundamentalmente en la comuna de Til Til; pero esto debiera replicarse o ampliarse en una escala metropolitana.

En Santiago hay comunas muy centrales como Estación Central que no tienen plan regulador y, por lo tanto, las decisiones que ahí se adoptan están en base a la norma del cuadrante metropolitano que es muy general y poco específica para efectos de la realidad comunal y, particularmente, está el tema de los estacionamientos: hoy día se están aprobando proyectos de departamentos para la clase media con 300, 400, 500 departamentos con 100 estacionamientos o menos. Ahí se está generando una externalización que provoca un gran efecto contaminante en el entorno y en no hay una postura para hacerse cargo. Eso tiene que ver en parte con la norma no precisada o que no está a la escala de la problemática del territorio y con una falta de visión por parte de los desarrolladores que están generando un problema y no se están haciendo cargo.

**Mariana Fulgueiras:** Creo que han sido dos visiones súper complementarias acerca de cómo distribuimos las cargas y los beneficios en la ciudad. A mí me hubiera gustado también saber qué tipo de inversión han recibido esas comunas que hoy reciben la mayor cantidad de residuos ambientales, porque no es solamente un tema que se concentra en lo negativo, sino que generalmente se acompaña de una desatención sobre ciertos bienes públicos básicos y, además, de medidas de mitigación de los impactos en la infraestructura.

**Daniella Innocenti:** Me gustaría saber de qué manera hoy día la Seremi se está vinculando a la Comisión de Descentralización, de qué manera están trabajando en conjunto y de qué forma se está visualizando el trabajo a futuro. Porque pese a que está bien mirar a la comuna de Til Til y atacar el problema específico que hay que afrontar, este puede explotar en otro lugar, puede explotar en San Pedro, puede explotar en Alhué; entonces es necesario tener una mirada metropolitana sobre el

problema y eso vincularlo también con otros temas como la vivienda social que nadie quiere, la densificación, problemáticas que también se suman y, al mismo tiempo, la necesidad de inversión de los estándares urbanos que sean básicos para vivir dignamente.

**Aldo Ramaciotti:** Mi impresión es que, a nivel de Ministerio de Vivienda, no está muy instalada la mirada territorial y a nivel de gobierno tampoco, a nivel en general. Yo fui Seremi de la VIII Región durante seis años y la experiencia es totalmente distinta a la experiencia metropolitana, porque la Región Metropolitana por ser la región base del país donde está situada la institucionalidad del Estado, pierde su carácter regional fácilmente. El esfuerzo que yo valoro mucho del Intendente Orrego es que ha logrado instaurar una mirada regional, territorial. Creo que hoy la convergencia hacia una mirada de gobierno metropolitano o territorializado no va muy de la mano con esta desconcentración de la centralización y sí está ligada con la elección de los Intendentes. Tal vez el principal producto que se visualiza de este trabajo de desconcentración o descentralización, en términos de efectos políticos, tiene que ver con la elección de los Intendentes y va a quedar muy determinado por su perfil como en este caso. El gobernar metropolitanamente como lo está haciendo, o intenta hacerlo, el Intendente está más relacionado con su perfil.

Como Seremi de Vivienda, como Secretaría General de Vivienda no estamos participando en ninguna Comisión de ese tipo en términos formales, no está definido. En los Comités Regionales o Nacionales que tienen impacto regional como, por ejemplo, ciudad y territorio, el intendente no formaba parte de la orgánica de la institución. Fue por su insistencia que forma parte de él. Culturalmente como país todavía estamos muy alejados de este concepto territorial de gestión del territorio con capacidad, con poder y con recursos para poder abordarlos. Pareciera ser que todavía está mirado muy administrativamente.

**Francisco Sabatini:** Con respecto a estas actividades peligrosas que se tienen que ubicar en estas ISAM que son Til Til y Lampa, y que incluso se ubican fuera de ellas, usaste la idea de un poco de azar. Yo no creo que haya azar, yo creo que se ubican en las áreas que no tienen capacidad política para rechazarlas, entonces hay un orden ahí. Me parece tan impresentable, me da vergüenza que en una legislación hayan determinado las áreas de sacrificio, lo que tú dices como áreas de sacrificio; eso ha sido Puchuncaví en la historia. Puchuncaví es un buen nombre porque acaba con el derrame de Quintero. Yo conozco bien Puchuncaví, hemos hecho estudios ahí y es una historia larguísima y no tendría nada que objetarle al proyecto. No les importa, es un área de sacrificio; entonces, desde ese punto de vista, las mesas de mitigación son necesarias y parecen insuficientes. Cuando el conflicto de Puchuncaví se generó, cuando se aprobó la instalación de la fundición en los años cincuenta, ya se vivió el conflicto con los agricultores, hubo un estudio ambiental de unos ingleses súper avanzados para la época que dijeron que con el régimen de vientos había problemas de contaminación. Yo siempre he tenido la sospecha de que en el proyecto de la Enami había un filtro en la chimenea y como era caro no lo pusieron, nunca pude conseguir el texto original, pero esa es mi sospecha, entonces se generó una discusión con los agricultores. El Mercurio de Valparaíso escribió un editorial que dice: “Los vecinos deben mirar este problema con ánimo patriótico, enfrentar algunos sacrificios, de otra manera no se podría instalar la fundición en ninguna parte del país, las naciones que se han industrializado han aceptado estos sacrificios, es el precio del progreso, la lluvia es indispensable para la agricultura pero cuando llueve algunos tienen que mojarse”.

El tema hay que politizarlo y generar conciencia de que hay una injusticia enorme ahí, porque se generó un efecto sobre Puchuncaví y toda la zona que es probablemente irreparable, el efecto de lluvia ácida, la salud de las personas, la degradación ambiental. ¿Qué está pasando con estas zonas en Santiago, también en términos ambientales? No es solo injusticia, sino que hay

un efecto neto de pérdida, entonces es un tema súper importante pero hay que tratarlo más fuerte.

**Gonzalo Cubillos:** A la luz del trabajo se pueden plantear dos temas. Primero, se puede mirar el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PMRS) a veinte años, uno es de 1994 para la provincia de Santiago, en 1997 se amplió a Chacabuco, después en el año 2000 se amplió a Melipilla. Ha implicado un crecimiento. Después se dictó PMRS 100. Antes se había pensado en la posibilidad de crear los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC) como un modelo de desarrollo condicionado. Al mismo tiempo ha habido otras tramitaciones, entonces, no hay un solo PMRS. Si uno quisiera mirar el PMRS, uno debiera mirar cómo fue la evolución. Porque las cosas que se hicieron post 1994 fueron a partir de las experiencias que se habían tenido. El PMRS 94 es un PMRS normal que toma una decisión de densificación que, al poco andar, uno o dos años después se abandona; y se toma la decisión del año 1997 de crecer a Chacabuco con expansión condicionada, en tres años hay un cambio de paradigma del terreno. Entonces, es interesante saber si en esa discusión de cómo ha sido el PMRS varios criterios han subyacido en sus distintas modificaciones y estos van y vuelven.

Lo segundo, creo que las preguntas al sistema territorial son distintas para las zonas urbanas y las zonas rurales. Hoy día soy abogado desarrollista, estoy involucrado en todas estas cosas. Creo que algunos de los conceptos o los costos y las externalidades de los largos tiempos de viaje hay que tratar de limitarlos y, por lo tanto, uno podría pensar que el paradigma de la densificación se ha vuelto a fortalecer. Ha habido discusión y se ha participado activamente, si es justo o no es justo que las municipalidades inhiban las alturas en circunstancias que son comunas con altos atributos de equipamiento urbano, infraestructura y eso es una discusión más bien de la densificación. La pregunta es qué puede hacer una autoridad metropolitana frente a eso.

Yo quisiera hablar de lo que está fuera de las áreas urbanas. Marcelo [Ruiz] decía que una de las cosas que Chile requiere es una mayor infraestructura y la infraestructura tiene que localizarse en algún lugar y, razonablemente, tiene que localizarse en las áreas rurales salvo alguna que necesariamente tiene que ubicarse en las áreas urbanas. Tendrían que ubicarse fuera de los límites urbanos y, por lo tanto, donde no haya colisión con las actividades urbanas más cotidianas, viviendas, colegios, hospitales, etc. Y la pregunta es ¿dónde se localizan? La verdad es que donde se han localizado no hay una cuestión de ilegalidad. Lampa y Til Til son zonas de superficie más bien limitada, las dos deben sumar alrededor de 350 hectáreas. En Lampa hay algunas construcciones y en Til Til no hay ninguna construcción ISAM. ¿Y por qué se han instalado fuera? Porque la ordenanza permite que cualquier infraestructura se puede emplazar en cualquier área rural. Entonces no hay, desde el punto de vista de que se ha sobrepasado la planificación, no se ha sobrepasado la normativa. La infraestructura energética, sanitaria, minera, de cualquier tipo se ha emplazado donde la normativa permite que se emplace.

La gran pregunta en la discusión es si tiene que haber una zonificación para las áreas rurales o si basta un condicionamiento. Esa es una discusión bastante abierta. Yo soy bastante incrédulo de la zonificación de las áreas rurales, porque se requiere harto detalle de las líneas base para poder saber permitir en qué lugar y qué no. Se requiere tal nivel de información que nos podemos demorar muchos años. Por lo tanto aquí el punto es cómo establecer condicionamientos fuertes para poder permitir el emplazamiento de infraestructura o de actividades de alto impacto potencial en zonas rurales y ahí hay un principio básico, y este es que existen niveles de molestias para la población que no son aceptables. Lo que pasa en la zona de Montenegro, en Til Til, es inadmisibles. No es admisible que una chanchería tenga sus purines abandonados y que se llene de olores todo el pueblo, y que la empresa

pueda seguir operando sin un adecuado manejo de los residuos. Si estas situaciones estuvieran bien manejadas no tendrían por qué transformarse en un problema de localización. Y ahí entiendo que el gobierno está preparando un proyecto de ley de compensación a zonas deterioradas para avanzar hacia una justicia territorial. Sin duda muchas veces estas infraestructuras cuando se emplazan en zonas rurales lo hacen en sectores que además son pobres, pero tampoco es admisible que grandes emprendimientos con gran inversión –que se requieren– no generen desarrollo local y, por lo tanto, la política no debiera apuntar a si se permite o no se permite su instalación, sino bajo qué condiciones se permite su instalación física y, obviamente, no generar molestias. Segundo, qué nivel de aporte para el desarrollo local generan esos proyectos. De alguna manera, el Convenio 169 que se refiere a los Pueblos Originarios plantea que los proyectos deben tener algunas consultas previas con el objeto de lograr un acuerdo con vista a compartir los beneficios.

**Iván Poduje:** Quiero concentrarme en la pregunta de por qué los planos reguladores se equivocan tanto. Ese es un tema central y hay dos razones. La primera es que están llenos de resquicios y leyes paralelas que operan. Eso que ha sido defendido bajo el paradigma de la flexibilidad y la necesidad de reglas que se ajusten a la realidad ha terminado en tres cosas: desconfianza, deslegitimación y crisis de representatividad en el sector político, que es el origen del NIMBY. Este se masifica porque hay crisis de confianza, por la deslegitimidad, porque hay crisis institucional. Eso es en la práctica. Nosotros tenemos ciudad congelada, judicialización creciente de los proyectos y NIMBY.

La segunda, es poner poca capacidad para cambiar la realidad. Yo creo que es muy importante lo que hizo el Intendente Orrego en la Región Metropolitana. Está, por primera vez, juntando o tratando de juntar los planos reguladores de inversión con algunas iniciativas privadas y tratando de armar un mapa que nos pueda direccionar; eso es tan básico y no existe.

Entonces, la capacidad de cambiar la realidad es que deje de ser sectorial el instrumento, que contenga inversión, que no tenga una tramitación burocrática que dure siete años y que tenga mecanismos para saltarse la acción de los grupos de presión a nivel vecinal y empresarial. Entonces, cómo manejamos eso, con instrumentos de planificación que de alguna manera permiten conducir esos procesos y creo que es muy importante la elección de las autoridades.

**Sergio León:** Daniella [Innocenti] mencionó las viviendas sociales como NIMBY, entonces yo me pregunto dónde está la línea de corte, porque al final todo es NIMBY. Creo que más que NIMBY el concepto más adecuado es hablar de pasivos, aquellas cosas que están restando en el territorio.

Yo trabajé dos años en el Departamento de Desarrollo Urbano de la Seremi de Vivienda y Urbanismo antes de que llegara el Seremi, y una de mis tareas era buscar resquicios para proveer el suelo para vivienda social y ahí encontré que la ordenanza del PRMS se escribe ‘en difícil’ para que las cosas no se puedan solucionar.

Armamos una tabla para buscar interpretar las normativas urbanas de manera que algunos suelos que estaban, por ejemplo en equipamiento, áreas verdes, entre otros, se pudieran habilitar parcialmente en zonas donde había mucha demanda. El PRMS tiene problemas horribles, PRMS de Talagante del año 2006 no tiene infraestructura en el área rural porque la ordenanza de organismo de construcción de esa época decía que no podía haber infraestructura importante vial en las áreas rurales.

Cuando se trató de hacer una modificación hace dos años para generar infraestructura para la comuna de Talagante la Contraloría de la República dijo que no, entonces es una cosa absurda. Ese es un pasivo. Melipilla y Talagante no tienen infraestructura vial importante porque no se pudo hacer en el momento en que se planificaron.

Este es un tema bastante complejo y a investigar. Se requiere simplificar la ley, quizás partiendo por las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC) para que puedan ser operativas. Y lo otro es el tema de las ISAM. Cuando empezamos a trabajar y pensar en qué presentar en esta mesa nos topamos con este concepto de las ISAM. Entonces por suerte me topé con Jaime Silva –que es el cerebro del Plano Regulador de 1994–, de donde salieron las ISAM. Él me dijo que ese año no teníamos zonas urbanas fuera de los límites urbanos, entonces tuvimos que generar una especie de PRMS fuera del PRMS para construir cosas que no eran agrícolas dentro del área rural. Ahí se generaron 13 ISAM diferentes y cada una con esa lista complejísima de cosas que se pueden hacer en una y no en la otra, lo que es tremendamente enredado.

**Slaven Razmilic:** Una pregunta para Sergio [León], en términos de si tiene antecedentes o ideas de proyecciones de dónde debieran estar los déficit. Estoy pensando específicamente en vertederos. En cierto momento se van a llenar y se van a tener que hacer otros. ¿Qué nivel de espacio hay? Porque en el stock existente ya es terrible, las zonas donde están son probablemente las que van a quedar afectadas, aunque se hagan muchas mitigaciones. Es más fácil “compensar” a uno en lugar de enojar a todos los demás. Existe un problema de stock que es brutal y que va a avanzar solo en la medida en que se politice. Pero el flujo de basura va a seguir siendo un problema. Mi pregunta es si es que tienen algún indicio de donde va a apretar más en el mediano plazo y cuáles son los problemas que se vienen.

**Paulina Ahumada:** En algún momento el PRMS pensaba que había un espacio urbano y otro quedaba afuera, donde se dejaba la basura. El problema es que la ciudad ha ido creciendo hacia esos lugares, han ido quedando integrados a la ciudad, entonces esta visión territorial de que hay lugares donde se puede poner cualquier cosa no es cierta.

El cómo simplificamos ciertas normativas que regulan el crecimiento en extensión me parece clave, porque hay mucha experiencia de cómo funciona una norma de la que podríamos aprender. Por ejemplo, por un lado hay un PRMS que dice unas cosas y hay una ordenanza general que dice otra. Hay una contraposición entre normas generales (como la Ley General de Urbanismo y Construcción o los Planes Reguladores Metropolitanos) y los Planes Reguladores Comunes.

Yo creo que ahí hay una dualidad que a nivel municipal experimentamos todo el tiempo. Hay una disputa ahí que me parece interesante, porque detrás de eso hay gestiones de poder, de cosas que por supuesto se están jugando en el territorio.

Yo trabajo en Recoleta, donde hay tres cementerios, y yo no diría que los cementerios son algo negativo. Creo que ahí hay un tema de escala: los vertederos tienen un impacto mayor por la escala en la que operan y las externalidades que generan.

**Mariana Fulgueiras:** Me parece importante la reflexión con respecto al tema de afuera y adentro de la ciudad, y es que al dividir el afuera y el adentro los incentivos son a no absorber la externalidad, porque lo negativo se está dejando fuera. Creo que incide en cómo los ciudadanos y las organizaciones se molestan frente a distintos temas. El ciudadano se identifica mucho más con su vida diaria; no hay movimientos en contra del cementerio de Recoleta, pero sí hay movimiento en contra de la densidad. Cuando los problemas están afuera es más fácil ignorar su presencia y desde el punto de vista de tomar decisiones al ponerlos ahí es mucho más fácil ahorrarse el problema asociado.

**Aldo Ramaciotti:** Yo creo que se han dicho cosas potentes en términos de energía posibilitadora de cambio. En la exposición de Valparaíso, cuando tú hablas de este divorcio entre el puerto y la ciudad que se ha acrecentado con el tiempo y además se escucha

que el puerto es cada vez menos eficiente, entonces es casi una decisión política de ciudad: queremos seguir siendo puerto o a lo mejor hay que cerrar el puerto y recuperar todo ese frente y tal vez esa es la gran salvación de Valparaíso. Pasa por decisiones tan potentes como esa. Corea se planteó ser Seúl, ser el tripuerto, el punto de articulación de toda el Asia Pacífico y se lo planteó como una misión, como visión de ciudad y construyó uno de los puertos más grandes del mundo y eso pasa por una definición de sueño de gobierno que un día aglutinó todas las voluntades.

El tema de las áreas de sacrificio versus las áreas sin resistencias es fuerte. Las áreas de sacrificio como se ha planificado y las áreas de resistencia son las áreas sin resistencia como lo ocurrido, y ahí eso pasa por el empoderamiento de la vecindad de la ciudadanía y también las políticas públicas debieran orientarse a empoderar o a fortalecer a los ciudadanos justamente para que esas áreas sin resistencia se transformen en áreas que sean capaces de resistir. Las Condes jamás va aceptar que se instale ahí un centro, ahora incluso Américo Vespucio va a ser subterráneo y eso cuesta casi lo que cuesta hacer un metro, sin embargo, en Puente Alto o en otras comunas, el metro va por arriba y no se discute; hay un tema cultural sumamente fuerte y tiene que incorporarse en las políticas públicas. Por otro lado, las áreas rurales en la Región Metropolitana son en el orden de 300 mil hectáreas y acogen el 30% de la producción agrícola del país y ahí es donde estamos instalando todas estas cosas. Entonces, claramente el tema frente a la proyección de la demanda de servicios, o de déficit de posibilidades para el futuro tiene que ver con la capacidad tecnológica de las respuestas. Yo creo efectivamente que el camino va por el acondicionamiento fuerte; probablemente las exigencias tecnológicas sean inalcanzables todavía por efecto de la capacidad económica de la empresa.

**Marcelo Ruiz:** En realidad Francisco tiene razón en que aquellos usos que generan externalidades están

con el sistema actual, porque no había gente o porque el costo del suelo es más barato, más allá de que estén en el área rural.

Gonzalo Cubillos planteó algo central: la ley del medio ambiente que se cambió en el año 2010 tiene un foco en la mitigación. La mitigación significa usted deja la embarrada y después mitiga; ese es el foco que va adquiriendo con el tiempo. En la medida en que las ciudades se vayan complejizando y vayan creciendo, esos problemas van a ir aumentando.

Otro tema que me llama la atención es que no hablamos ninguna palabra de los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial. Yo no sé qué efectividad tienen, pero en realidad estos problemas de planificación territorial que escapan del desarrollo urbano también pueden ser planificados y también se pueden ordenar. Hay que aprovechar de utilizar lo que existe.

Por último, me gustaría decir que la ciudad como fenómeno socioeconómico hace tiempo que en Chile está en conflicto con los límites administrativos. Hoy en día el Gran Valparaíso y el Gran Santiago están divididos administrativamente, pero cada vez más unidos en lo funcional. A mí me gustaría poder avanzar hacia un sistema que pudiera darse cuenta de la velocidad de este fenómeno, de cómo las ciudades van cambiando y van incorporando dinámicas que están superando límites administrativos.



---

## III Sesión

Financiamiento e inversión territorial a escala local

### INVITADOS

MARCELO HENRÍQUEZ

*Investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile*

SLAVEN RAZMILIC

*Investigador asociado del Centro de Estudios Públicos (CEP)*

*Santiago, 19 de enero de 2015*



## ASISTENTES

- \_Daniella Innocenti, investigadora de Prourbana del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Gonzalo Cubillos, abogado de Cubillos, Campos y Molina Abogados (CCM)*
- \_Ignacio Irrázaval, director del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Leonardo Basso, académico de la Universidad de Chile*
- \_Marcelo Henríquez, investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile*
- \_María Eliana Arntz, ex Coordinadora del Proyecto “Implementación Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano”, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)*
- \_Mariana Fulgueiras, investigadora de Prourbana del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Pablo Tiznado, representante del presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM)*
- \_Paulina Ahumada, asesora urbana de la Municipalidad de Recoleta*
- \_Sergio León Balsa, coordinador de Información Territorial de la Secretaría Regional Ministerial RM*
- \_Slaven Razmilic, investigador asociado del Centro de Estudios Públicos (CEP)*

---

**Presentación Marcelo Henríquez**  
*Investigador del Centro de Sistemas Públicos de la Universidad de Chile*

Este estudio que voy a presentar es esencialmente sobre un instrumento de financiamiento muy particular que tienen los gobiernos locales de nuestro país que es el Fondo Municipal. Siempre ha habido una preocupación por parte de los distintos actores vinculados con los gobiernos locales de los municipios por mejorar los sistemas de financiamiento y vincularlos con temas específicos de gobierno, de autonomía de gobiernos locales y de descentralización de los gobiernos nacionales. Para el estudio nos aprovechamos del informe que apareció en el año 2009 de la OCDE sobre los municipios, apuntando en ese entonces a que había ciertas necesidades de financiamiento de recursos, pero distinguiendo problemas de autonomía, de capacidad o competencias para ocupar bien esos recursos. La heterogeneidad de los gobiernos locales es muy amplia y hay mucha diversidad, hay unos con muchas capacidades de gestión y otros que no tienen esas capacidades ni esos ingresos. Entonces el problema básico de interés nuestro era evaluar las soluciones nacionales para problemas heterogéneos a nivel local. Este es un estudio esencialmente normativo, donde nos dedicamos más bien a ver los diseños de políticas. Este estudio está centrado en el Fondo Municipal propiamente tal. Los problemas y el análisis del financiamiento municipal son más amplios que el Fondo, pero nos interesa este instrumento porque es atípico. No hay en Latinoamérica todavía sistemas de distribución de recursos de carácter horizontal; es decir, entre gobiernos locales, como éste. En el mundo en general existen, pero con características distintas. El enfoque analítico se centra en el desempeño del Fondo Municipal en dos dimensiones, uno en cuanto a política pública, caracterizando el problema a resolver con el fondo, y justificando la intervención del Estado en ese ámbito; y como instrumento de política propiamente tal, definiendo su diseño, analizando sus componentes, su estructura y haciendo propuestas para su mejora.

Para contextualizar, en general la composición de los ingresos municipales se caracteriza por cuatro grandes fuentes de financiamiento. En primer lugar, los ingresos propios permanentes, constituidos esencialmente por participación de los gobiernos locales en un esquema de recolección de impuestos; ingresos que los gobiernos

nacionales les ceden en términos de su capacidad de recepción a los gobiernos locales. Los aportes del Fondo Común Municipal son la segunda gran fuente de ingreso de los municipios. Tercero, las transferencias en general del gobierno central o nacional y en cuarto lugar otras donaciones más pequeñas y gestión propia -hay municipios que tienen empresas y por supuesto está la capacidad de endeudamiento que tiene cada uno-.

Nos vamos a centrar en el segundo grupo que está absolutamente ligado con el análisis de los ingresos porque este es un sistema de redistribución horizontal, es decir, entre gobiernos de un mismo nivel que se redistribuyen fondos. La composición del ingreso municipal del año 2009, y que se mantiene en el transcurso de los años bastante parejo, fue de un 9% de transferencias, 42% de ingresos propios permanentes y 18% de otros ingresos municipales. La participación en el Fondo Común Municipal representa alrededor de un 30% de los ingresos de los gobiernos locales en promedio. Así se puede apreciar que hay una gran cantidad de comunas que depende de manera casi exclusiva de los ingresos del Fondo Común Municipal y otras, una cantidad muy pequeña, que recibe prácticamente un monto insignificante por este fondo.

El Fondo Común Municipal corresponde a un mecanismo previsto en la Constitución Política. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades establece que para garantizar el cumplimiento de los fines de los municipios y su adecuado funcionamiento existirá un mecanismo de redistribución solidaria de recursos financieros de los ingresos propios entre las municipalidades del país. La idea del estudio es chequear cuántos de esos mecanismos y componentes son eficaces, además de levantar información propia a través de metodologías cuantitativas y cualitativas.

El Fondo tiene tres grandes partes: los mecanismos de recaudación, de distribución y de estabilización que asegura a los municipios que no van a dejar de percibir ingresos por el fondo de manera elástica.

En la Figura 1 podemos ver los ítems de los cuales esencialmente recauda los recursos el fondo.

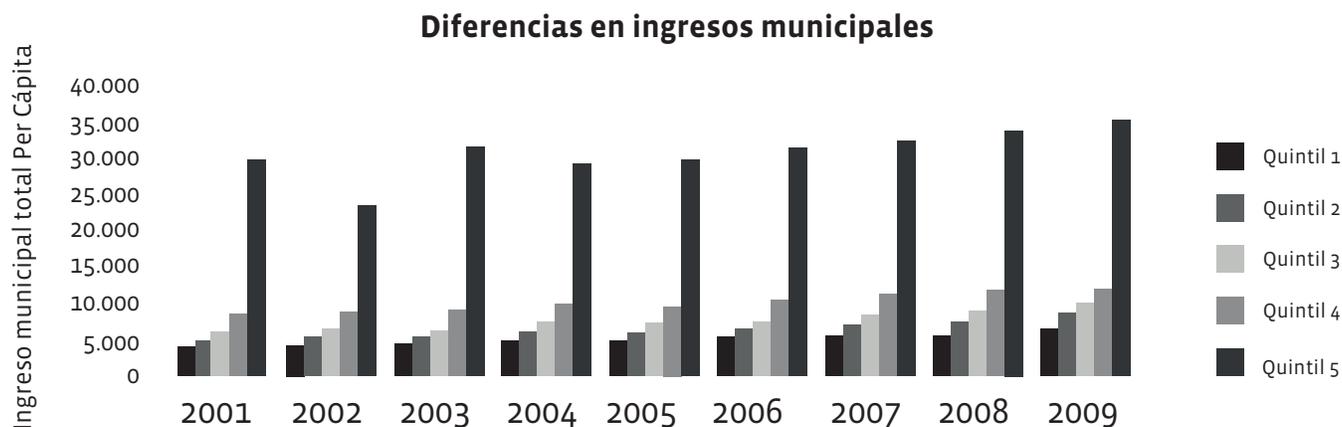
### Mecanismo de Recaudación Vigente

ITEM	PORCENTAJE		
<b>IMPUESTO TERRITORIAL</b>	60%	Santiago	65%
		Providencia	65%
		Vitacura	65%
		Las Condes	65%
<b>PATENTES COMERCIALES</b>	0%	Santiago	55%
		Providencia	65%
		Vitacura	65%
		Las Condes	65%
<b>PERMISOS DE CIRCULACIÓN</b>	62,5%		
<b>TRASFERENCIA DE VEHÍCULOS</b>	50%		
<b>MULTAS TRÁNSITO DETECTADA POR EQUIPOS ELECTRÓNICOS</b>	50%		
<b>APORTE FISCAL</b>	218.000 UTM		
		Imp. Territorial Inmuebles Fiscales	
<b>APORTES ADICIONALES</b>		Providencia, Vitacura y Las Condes realizan un aporte anual adicional de 70.000 UTM. Pueden eximir un monto de este pago equivalente al aporte efectuado en el mismo año a la Corporación Cultural de la Municipalidad de Santiago.	

Figura 1 | Mecanismos de recaudación vigente. Fuente: Presentación Marcelo Henríquez.

La primera pregunta es si efectivamente este fondo tiene base para redistribuir; uno ve la realidad de los distintos municipios y, efectivamente, tenemos serias dificultades con una cantidad importante de

municipios que tienen un muy bajo ingreso per cápita mientras que el de otros es muy alto, por las fuentes ya mencionadas. En la Figura 2 se pueden apreciar esas diferencias.



La brecha de ingresos municipales per cápita entre el primero y el último quintil de municipios es de 6 veces, en 2009.

Figura 2| Diferencias en ingresos municipales. Fuente: Presentación Marcelo Henríquez.

**Gonzalo Cubillos:** Si uno desagregara el último quintil también se podrían ver diferencias. Las cuatro comunas que más ganan, ganan mucho más que si uno contempla el quinto quintil entero.

**Slaven Razmilic:** El diferencial es 20 veces. Si contrastas el 10% de las municipalidades más ricas con el 10% de las más pobres, la diferencia es de 20 veces. Del 10% más rico al 10% más bajo, es 20 veces.

**Marcelo Henríquez:** Ustedes se dieron cuenta que el aporte fiscal era fijo, de \$218.000 UTM. Si pensamos que el fondo en ese entonces era \$230.000.000.000, en el año 2009 el aporte fiscal era un 5% del fondo. A eso se agrega que los propios municipios reciben como ingreso autónomo –entendido como aquellos fondos que los municipios tienen libre disponibilidad para ocupar y surge de los ingresos que ellos generan– entre un 6% y 7% del total de

los ingresos públicos. En 1990 representaban un 5,5% del total y alcanzaron un *peak* de 8,3% en el año 2000.

Si lo vemos como indicador, esto muestra claramente grados de autonomía bastante bajos para los gobiernos locales en nuestro país, si uno lo compara con cifras de países altamente descentralizados donde el ingreso autónomo en total de los municipios que ellos administran son del 30% de los ingresos públicos y en países de buen nivel de descentralización los niveles de gasto autónomo en general alcanzan 20%. En nuestro caso sería el 7% del total de los ingresos públicos, incluso más bajo que en algunos países de nuestra región.

A nosotros nos preocupaba el diseño, desempeño y posibilidades de rediseño del FCM, respondiendo a algunas preguntas que eran de carácter más normativo y de comparación con otros mecanismos de redistri-

bución que se usan en el mundo donde, en general, se encuentran ciertos patrones.

Haciendo un seguimiento entre el año 2000 y 2009, se observa que la composición del Fondo Común Municipal, en cuanto a la fuente de recaudación, no ha cambiado sustantivamente. El aporte fiscal señalaba que alcanzó un 5,3% en 2009, similar al porcentaje en el presupuesto de 2015. Se está manejando incluso con el aporte extraordinario anunciado; todos los años hay aporte extraordinario del Fisco al fondo para completar ese 5%.

Mirando las características redistributivas del fondo, en ese entonces hicimos la clasificación aprovechando que algunos estudios existentes nos inducían a organizar los municipios de un cierto modo. Hay cuatro grandes aportadores que son los que la ley define y que tienen que aportar más que el resto: Santiago, Vitacura, Providencia y Las Condes. Hay una gran cantidad de receptores que son quienes aportan menos de un 10% al FCM y reciben más de un 95% de sus ingresos desde este, es una cantidad importante de comunas, la mayoría pequeñas. Entonces, una característica que tiene el fondo es que redistribuye; sin embargo, no se sabe cuán bien lo hace.

Sin el Fondo Común Municipal, uno puede calcular que la brecha de ingreso municipal per cápita en Chile entre los deciles es más o menos el 30%. Se puede decir que el fondo es solidario porque es de redistribución horizontal. En casi todas partes del mundo los ingresos de los fondos de redistribución los aporta el nivel central y la participación de los fondos propios es baja, pero desde el punto de vista más normativo político, nos parece que plantea un esquema de solidaridad que tiene dificultades y que resulta insuficiente en términos de equidad.

Hay tres elementos que desarrollamos a partir de lo observado tanto en los análisis nacionales como de los fondos internacionales. Uno es que se puede caracterizar el nivel de desarrollo de nuestros gobiernos locales a partir de la situación de una escasa incorporación de corresponsabilidad fiscal, la redistribución. El aporte del Estado es ínfimo y son los propios municipios los

que se financian, pero el Fisco propiamente tal tiene mucha responsabilidad en lo que los municipios puedan o no financiar. Los impuestos que se recaudan son por tasas definidas para todo el país. Por supuesto hay algunas exenciones en caso territorial, las que también se definen a nivel nacional. Y para todos los municipios rigen los mismos criterios y el Estado no se preocupa mayormente de compensar las dificultades que esa norma pareja introduce en municipios con distintas capacidades de ingreso, con distintas plataformas de estructura productiva y de servicios.

Segundo, hay una escasa incorporación de criterios de suficiencia. Se entregan recursos, pero no hay una preocupación respecto a si esos recursos alcanzan para cubrir las necesidades de los municipios. Por último, existe una débil incorporación de criterios de esfuerzo fiscal. El Fondo Común Municipal efectivamente genera algunos incentivos o desincentivos más bien a la generación de ingresos propios. Es más cómodo para algunos municipios, especialmente los más pequeños, no generar iniciativas de ingresos, sino que esperar al fondo.

No es fácil elaborar un diseño para un fondo de redistribución, hay problemas que son muy graves, muy difíciles de atacar. En particular, hay ciertos principios como el del beneficio en que eventualmente es bueno y sano tender a que las necesidades de los propios ciudadanos se financien por ellos mismos, y eso a nivel local puede ser más factible que a nivel nacional, usted conoce sus necesidades, se generan soluciones y esas soluciones pueden ser costeadas por los propios ciudadanos. Sin embargo, existe el principio de la capacidad de pago que hace que ese principio inicial sea muy difícil de alcanzar, esta es la posibilidad de obtener ingresos suficientes para costearse los propios beneficios. En nuestro país eso es claramente discutible y de ahí viene la necesidad de los fondos de redistribución de aportar lo que se necesite, siendo el fondo muy importante, por eso el 30% de los ingresos es del FCM; pese a ello, no va acompañado por la generación de capacidades para que los municipios se autogestionen y adquieran mayores grados de automatización.

---

**Presentación Slaven Razmilic**  
*Investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP)*

Comenzaré hablando del impuesto territorial como la fuente de financiamiento más importante de los municipios. La idea de abordar este trabajo es en el contexto de dos instancias fundamentales: el Consejo de Desarrollo Urbano en la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano y la Comisión Presidencial para la Descentralización. La fuente de recursos está muy asimétricamente distribuida, entonces los municipios de hoy tienen que tener más recursos, financiar más y mejores bienes públicos lo que les permitirá que sus localidades sean más atractivas, que más gente quiera vivir ahí, que aumente la demanda, suban los precios, se revalorice todo, se recaude más, haya más contribuciones, más patentes comerciales y el municipio pueda a su vez proveer mejores bienes públicos: el círculo sigue y empieza a crecer. De hecho, creo que en 2012 las comunas que más recaudaron fueron las que más crecieron.

Es importante el qué tan conscientes estamos de los impuestos que pagamos, qué proporción de nosotros paga impuestos, porque resulta que la mayoría de las personas ni siquiera es capaz de mencionar un impuesto que pagan. El 80% de las propiedades está exentas del pago de contribuciones, aproximadamente el 75% de las personas no paga el impuesto a la renta y el impuesto que todos pagamos, el IVA, en general las personas no saben qué es. Todo esto permite tener una mayor exigencia de rendición de cuentas por parte de las autoridades en términos de los tributos que se están gastando en esos beneficios que nosotros mismos demandamos y que creemos tener garantizados.

En Chile los ingresos municipales alcanzan los dos billones de pesos; eso incluye el impuesto territorial y una buena parte corresponde a la participación en el Fondo Común Municipal que se compone de ingresos que los municipios también generan, salvo la porción que aporta el nivel central. El impuesto territorial es la fuente de ingresos propios más relevante de los municipios y alcanza el 38% de éstos.

Con respecto a la ley de renta, esta fue la última gran discusión en el Congreso sobre impuesto municipal y Fondo Común Municipal, el año 2005, y que se dio porque era tiempo de reevaluar. En esa discusión se replanteó todo y se quiso hacer modificaciones; se subieron los tramos exentos de las viviendas, se sacaron las tasas, se creó este mecanismo automático de reajuste de tasas -cuando el reevalúo hace que las contribuciones suban mucho se pone un reajuste automático de tasas y las tasas bajan, así que si todas las propiedades se duplican y la recaudación no puede aumentar más del 10%, entonces todas las tasas se dividen por dos para que no crezca tanto-. Ahora, antes de eso encontramos otras maneras de que los reevalúos no sean tan fuertes y las tasas queden controladas. Lo interesante es que por supuesto este reajuste de las tasas era a la baja; si el reevalúo es mucho la tasas se bajan, pero si el reevalúo es muy poco las tasas no se suben, es unidireccional. En esta discusión también quedó este aporte de las 70 mil UTM de los municipios del distrito 23 al Teatro Municipal o al Fondo Común Municipal en la medida en que no hayan mandado antes al Teatro Municipal. Esto junto con los estados de exenciones específicas reflejan que cuando estas discusiones se tratan en el Congreso, estos términos caen en este tipo de especificidades. Ese tipo de situaciones quizás deberían estar pensadas a nivel de reglamento, a nivel de programa, más que quedar amarradas en leyes que después es más difícil cambiar.

Con respecto al impuesto territorial en Chile y el mundo, en términos de evidencia comparada, esta nube de puntos que aparece en la Figura 3 muestra que no hay una tendencia demasiado clara. En general, la línea de tendencia muestra que a mayor per cápita, los impuestos a las propiedades son un poco más relevantes, hay una tendencia al alza pero con mucha varianza en la medida en que aumentan los ingresos. Chile está siempre por debajo del promedio de la OCDE; sin embargo, hay mucha varianza también en todos estos países, porque hay distintos grados de descentralización y distintos tipos de bienes y servicios que se financian con impuesto local. En Estados Unidos la educación

completa se financia con impuestos locales y con impuestos territoriales; los colegios públicos son gratis, pero en realidad el precio y el arancel del colegio están contenidos en el precio de la casa, esto hace que en

Estados Unidos tengas un mayor porcentaje de gasto que se hace y recauda a nivel local porque hacen más cosas con eso. El punto de este gráfico es decir que aquí no hay un patrón evidente.

### El impuesto territorial en Chile y el mundo

Impuestos a la propiedad como % del PIB y nivel de ingresos

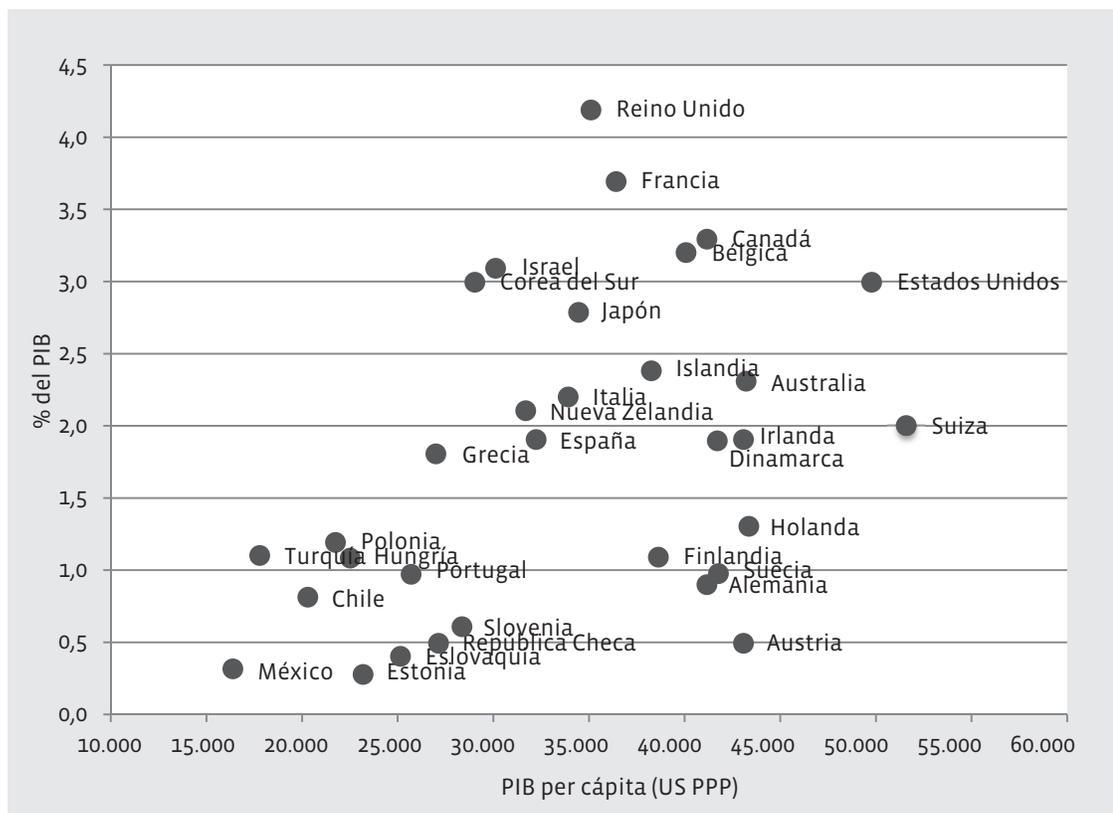


Figura 3| El impuesto territorial en Chile y el mundo. Fuente: Centro de Estudios Públicos 2014.

Creo que las contribuciones son muy buenas porque son un impuesto, en términos económicos, básicamente imposible de evadir porque las casas y las propiedades no las puedes esconder, la única manera de evadir el impuesto es que quedes exento o que te lo subvalúen a niveles escandalosos.

Otra ventaja de las contribuciones es su eficiencia económica pues, incluso cuando tú subes el impuesto a las propiedades o cuando los pones por primera vez, se afecta el precio de los bienes raíces y se reduce el precio de las casas. Esto es teóricamente pues al valor presente de esos ingresos por uso habitacional o del uso comercial se le descuenta los impuestos que tienes que pagar. Por ejemplo, si yo tengo que pagar más por mantener esta casa voy a estar dispuesto a pagar menos por ella hoy. Esto no es tan directo en términos de la construcción pues no debería subir por el hecho de que aumenten las contribuciones, sino que debería bajar. En el caso de las propiedades en el corto plazo tienen ofertas inelásticas y, segundo, tienen este efecto de capitalización en el tiempo, esos efectos en términos de asignación de recursos finalmente se diluyen.

En tercer lugar, estos son impuestos de beneficio local, lo que permite a los municipios proveer mejores bienes y eventualmente competir entre ellos, otra de las razones por la cual se argumenta que es un impuesto positivo, dado que es progresivo.

Otra ventaja es que son progresivos, salvo excepciones donde pueden tomarse medidas compensatorias en el caso de que sean necesarias, lo que está muy relacionado con el nivel de ingreso.

Por último, el impuesto al suelo maximiza y le da un uso óptimo a la tierra. La OCDE *rankeaba* los impuestos en términos de cuáles eran lo más nocivos para el crecimiento económico, cuál distorsionaba más y cuál menos. El que más afectaba al crecimiento era el impuesto a las empresas, después el impuesto a las personas, el impuesto a la renta, tercero el impuesto al consumo, principalmente el IVA, el cuarto es el impuesto recurrente a la propiedad.

La baja de recaudación que hubo entre el año 2013 y 2014, se produjo por un revalúo de las viviendas en 2014; el Servicio de Impuestos Internos bajó la tasa para que la recaudación no aumentara tanto. Todas las viviendas tienen un avalúo exento de 20.200.000 pesos. Por los primeros 20 millones de pesos las viviendas no pagan, sino que pagan por la parte que excede a ese monto, lo que implica que el 78% de las viviendas no paguen.

**Gonzalo Cubillos:** ¿Hay una estimación de cuál es la diferencia entre cómo están valuadas las casas (su avalúo fiscal) y su valor comercial?

**Slaven Razmilic:** Sí, y se especula que en promedio el avalúo fiscal es el 60% del valor comercial. El problema es que ese 60% tiene varianzas; la diferencia entre uno y otro valor en algunos casos corresponde al 30%, en otros casos alcanza el 80% e incluso el 110%.

El mito es que todas las casas que no pagan contribuciones están lejos de pagarlas –es decir, estarían muy por debajo del umbral a partir del cual comienza el cobro. El Servicio de Impuestos Internos no se preocupa mucho de evaluar este punto. Por otro lado, si es que toda esta parte que está exenta de contribuciones no lo estuviese y todos pagasen por el valor avaluado, la recaudación potencial del impuesto territorial considerando solo la parte no agrícola crecería en un 37%, pasando de 856 mil millones a poco más de 1,6 billones de pesos. Y de eso que hoy no se está recaudando, el 65% –es decir dos tercios– tiene que ver con la exención habitacional.

Dentro de la exención habitacional, desagregué cuánto se deja de recaudar en las distintas exenciones que tienen las viviendas, porque existen varias. Está la parte que no paga, pero también se habla de la exención del DFL2 que hace que las viviendas no paguen la mitad de las contribuciones durante 10, 15 o 20 años dependiendo del tamaño de la propiedad. Sin la exención del DFL2 la recaudación sube de 700 mil millones a 711 mil millones, lo que representa 1,2% de aumento. Si bien no tiene un impacto tan relevante, de todos modos no creo que se justifique mantener esta exención.

Otro punto a destacar es que el límite exento se ajustó solo por IPC.

Un elemento fuerte es la gradualidad por reavalúo. Cuando se aplica un reavalúo las contribuciones de la persona no pueden aumentar más de 10% de un semestre a otro, y los semestre siguientes va subiendo 5% durante siete semestres como máximo o hasta que se complete lo que debiese estar pagando. La gradualidad, a mi juicio, tiene sentido, sobre todo cuando los reavalúos están muy desfasados y la persona tiene problemas de liquidez. Lo que no tiene tanto sentido es que esa gradualidad tenga que pagarla el municipio en términos de menor recaudación, porque básicamente cuando sucede se debe a que los reavalúos no se hacen cuando corresponde, al acumularse muchas alzas y al momento de implementarlas las afecta fuertemente. Esta baja de tasa del impuesto territorial de 1% a 0,98% y de 1,8% a 1,4% (comparando las tasas aplicadas en 2013 con las de 2014) por el reavalúo tampoco es relevante en términos de recaudación.

En definitiva, la limitación a la recaudación más grande de todas tiene que ver con la asociada a la fijación del umbral de los 20 millones de pesos de avalúo exento.

Lo que sucede en términos de las exenciones y por qué se pagan y no se pagan contribuciones tiene que ver con la distribución de los valores de bienes y se puede observar en el siguiente gráfico (Figura 4). Todo está bastante subvaluado y muy concentrado a la izquierda. Las viviendas que pagan contribuciones están de la línea azul hacia la derecha, y son las que están avaluadas en más de 20 millones de pesos. Todas las avaluadas en menos de 20 millones de pesos, que representan el 78% de los casos, no pagan contribuciones. Las que están de la línea roja hacia la izquierda, que representan aproximadamente el 50% de los casos, no pagan contribuciones ni derechos de aseo. Además, están las viviendas entre las líneas roja y azul, que no pagan contribuciones y sí debiesen pagar derechos de aseo. Lo interesante es que aunque las contribuciones y derechos de aseo se pagan juntos, en este segmento la obligación de cobrar los derechos de aseo le corresponde al municipio. Esta obligación, por ley, establece que si las municipalidades no quieren cobrar por razones justificadas, pueden no hacerlo.

### Incidencia del límite exento

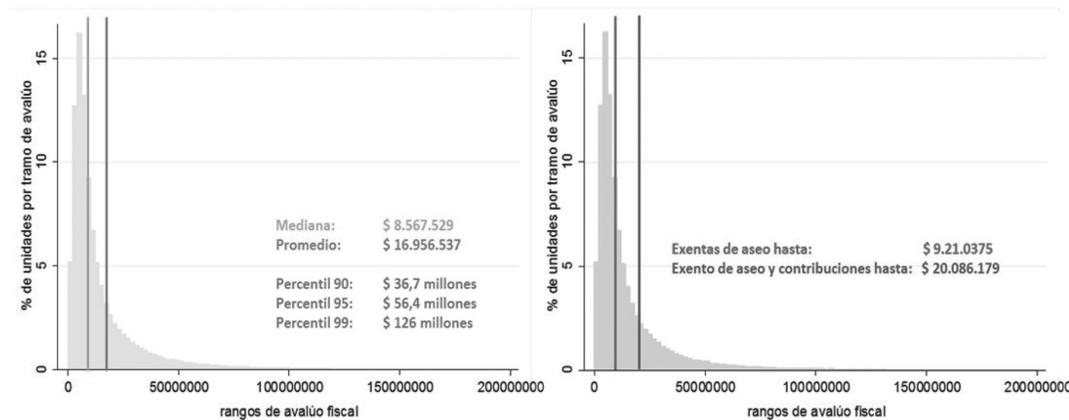


Figura 4| Incidencia del límite exento  
Fuente: Centro de Estudios Públicos 2014.

La siguiente imagen (Figura 5) muestra dónde se paga el impuesto y dónde queda parte de lo recaudado en la Región Metropolitana. Las manzanas rojas tienen contribuciones habitacionales equivalentes a cero. Las manzanas naranjas pagan menos de 100 mil pesos al año y las manzanas verdes pagan más de 500 mil pesos al año, las que están concentradas en las partes más altas de la ciudad, principalmente en las comunas de Las Condes, Vitacura y Lo Barnechea.

### Dimensión territorial

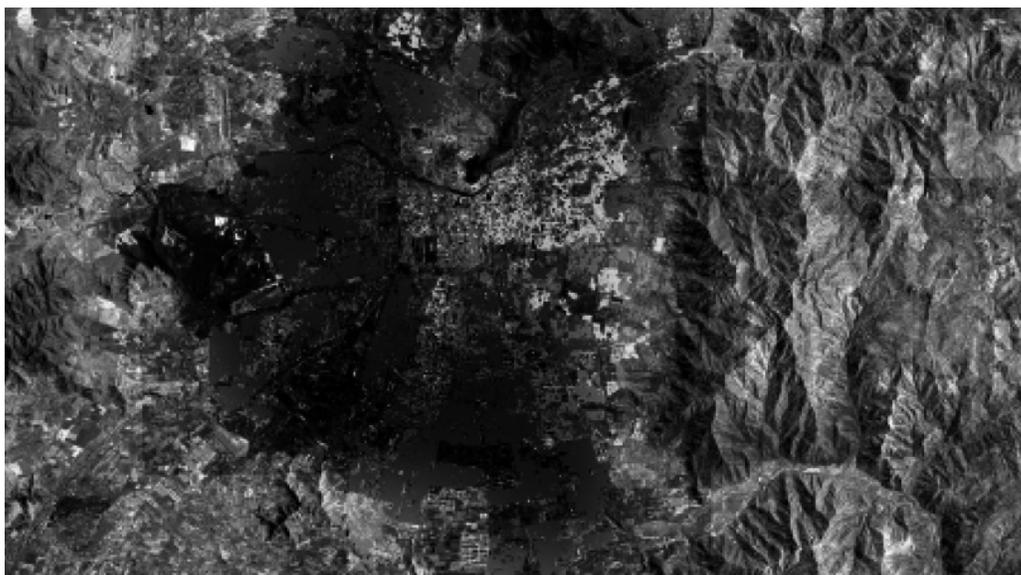


Figura 5 | Dimensión territorial.

Fuente: Centro de Estudios Públicos 2014.

Haciendo una serie de supuestos en cuanto a la eficiencia en la gestión y en el gasto posterior, creemos que lo que los municipios recaudan o dejan de recaudar no se debiese ver mermado por existir estas exenciones que se definen a nivel central. Esta tasa debiese ser compensada al menos parcial o completamente. La propuesta es bajar el límite exento de los 20 millones de pesos vigentes al nivel de los 9.2 millones de pesos, que coincide con el nivel de

exención bajo el cual tampoco se pagan derechos de aseo. Otra opción es implementar un límite exento decreciente a medida que aumenta el avalúo fiscal por sobre el mismo máximo exento propuesto (9.2 millones), de tal forma que las viviendas más caras paguen por el 100% de su valor.

En términos de contribuciones actualmente hasta el veintil 15 no se paga nada y el 16 paga muy poco, me refiero a 50 mil pesos al año.

**Cobertura del impuesto territorial para escenarios alternativos al límite exento (2014)**

	hoy (av. ex. de \$ 20,1 MM)	Alt. (a) (av. ex. de \$ 9,2 MM)	Alt. (b) (av. ex. decreciente con máximo de \$ 9,2 MM)
Viviendas exentas	3.543.571	2.409.167	2.409.167
Viviendas afectas	996.034	2.130.438	2.130.438
% de viviendas exentas	78,1%	53,1%	53,1%
Giro anual de contribuciones netas (sin sobretasa ni derechos de aseo) / millones de pesos	737.172	893.557	944.497
Aumento de recaudación	-	21,2%	28,1%

Figura 6 | Cobertura del impuesto territorial para escenarios alternativos al límite exento (2014). Fuente: Centro de Estudios Públicos 2014.

Respecto a la primera alternativa, lo que es relevante en términos de cobertura es que hay un 30% de propiedades más que empezarían a pagar contribuciones. Con la segunda alternativa el aumento final es marginal y se nota con mayor fuerza en los veintiles más ricos. En ambos casos el porcentaje de viviendas exentas baja del 78% actual a un 53%, es decir, en términos de los hogares, se sumarían 25 puntos nuevos de contribuyentes a contribuir y esto tiene lógica.

En términos de compensación, hay una tercera alternativa. Manteniendo el límite exento en los 20 millones de pesos actuales, si el Estado compensara por completo, esto seguiría la lógica que tiene la propuesta de la Comisión de Descentralización, se recaudarían al año casi 500 mil millones de pesos.

### Magnitud del aporte fiscal compensatorio y efecto en redistribución

Escenario		Aporte fiscal (mm de \$)	Mecanismo de distribución	Índice 10/10
Alt. (a)	Límite exento baja a 9,2 MM / Estado compensa por lo todavía exento	336.936	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	2,06
Alt. (b)	Límite exento baja a 9,2 MM y decrece para avalúos mayores / Estado compensa por lo todavía exento	285.996	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	2,10
Alt. (c)	Límite exento se mantiene en 20,1 MM / Estado compensa por el total	493.321	1 a 1 según predios en comuna	2,22
			Aporte fiscal 100% al FCM	1,98

**Figura 7 | Magnitud del aporte fiscal compensatorio y efecto en redistribución. Fuente: Centro de Estudios Públicos 2014.**

Pensando en el Fondo Común Municipal, pese a sus imperfecciones, también podemos aprovechar su potencial redistributivo “que permite que el índice 10/10, computado como la razón entre los ingresos propios per cápita del 10% de los municipios de más recursos en relación con el 10% de menos, baje de 20 a un rango que va de 2,3 (OCDE, 2012) a 4 (Bravo, 2014). Con datos de 2013, este indicador pasaría de 22,6 a 2,5” (CEP, 2014). Hay tres maneras de hacerlo: i) aprovechando los aportes que llegan al FCM y que luego se reparten, ii) como lo hace hoy el Estado, que pone 55 mil millones de pesos al año para compensar por las viviendas sociales de las municipalidades, esto es poco más del 10% que debiera ser, repartiendo proporcionalmente según la cantidad de predios exentos que se tiene; iii) hacerlo uno a uno, es decir, el Estado paga por cada contribuyente que no paga y el 40% se queda en los municipios, el 60% va al FCM y se reparte como se hace ahora. Planteo estas alternativas porque en términos de efectos redistributivos entre una y otra es bien poca la diferencia.

Para que esto tenga alguna viabilidad en términos políticos, primero, habría que encontrar un mecanismo para que podamos hacer los reevalúo de manera tal que estos no sean un hito político. El año 2014 se hizo una cosa inteligente que veremos si perdura: los reevalúos quedaron cada cuatro años y no cada cinco a partir del 1 de enero de 2014, entonces el próximo va a ser el 1 de enero de 2018, después de las elecciones, pero antes del cambio de mando.

Para que los reevalúos “pasen más desapercibidos” también se puede implementar reevalúos anualmente, pero solo al 20% de los predios (considerando distribuciones proporcionales por comuna y destino), de modo que cada predio sea efectivamente revaluado cada 5 años pero sin concentrar el total del reevalúo en un año en particular. Incluso se puede pensar en un reevalúo aleatorio, así nunca se transforma en un hito político.

No creo que tenga mucho sentido esta baja de tasas. Sí creo que la gradualidad es buena idea, lo mismo que la implementación de cuotas por liquidez. Si es que tienes un buen mecanismo de escape en términos de situación de desempleo o de enfermedad, por ejemplo, quizás la gradualidad en el crecimiento podría ser obviada.

Otro aspecto a mejorar es que los municipios pudiesen fijar sobretasas de beneficio local y que ellos mismos se hagan responsables a través de una relación más local, tú le das la potestad al gobierno local para que establezca una relación bilateral con los vecinos.

Por último, los valores de tasación deberían acercarse progresivamente a los valores de mercado. El valor de mercado es cada vez más fácil de calcular, y debiera ser manejado a nivel público.

En la discusión de la Comisión de Descentralización con Esteban Valenzuela, él me decía “nosotros estamos planteando dentro de las propuestas que todos los municipios gradualmente tengan oficinas de catastro para que mantengan sus catastros actualizados”. Perfecto, pero si eso va a hacer que muchas casas que están evaluadas en 10 millones estén evaluadas en 14 millones, es absolutamente irrelevante, pues seguirán exentas de pago bajo la norma actual.

**Paulina Ahumada:** Si uno llevase a nivel internacional los datos del plano que mostraste, respecto a dónde están ubicadas las propiedades que pagaban o no pagaban, sería muy interesante. El problema va más allá de cuánto se pague por contribuciones, y refiere a cómo se distribuye espacialmente el pago. Desde la perspectiva municipal pienso que las comunas más chicas, las que viven en un 100% del FCM, no tienen ni reciben un peso por contribuciones. Y es una gran cantidad de comunas.

**Marcelo Henríquez:** Claro, porque las comunas más chicas son las más extensas en territorio y son las que tienen mayor exención por eso mismo, no tienen territorio avaluado y ahí la compensación es un tema muy complejo. La compensación es el déficit que tenemos, yo creo que para el gobierno central no hay un diseño de compensaciones claro.

**Ignacio Irrarrázaval:** Me gusta lo que plantea Slaven Razmilic, porque muestra que hay pasividad fiscal en la medida que el alcalde o alcaldesa sabe que le van a responder del Fondo Común Municipal, entonces es muy importante promover la recaudación.

Hay otro tema relacionado con la equidad, uno debiera pensar que todos debiesen tener derecho a una prestación mínima de servicios, es decir, no porque viva en una comuna de bajos recursos no me van a recoger la basura o no voy a tener derecho a alumbrado público. Nosotros hicimos un estudio para estimar cuál es el costo de la canasta básica de prestaciones municipales y con el Fondo Común Municipal de aquella época sí lo podían financiar. También hay un tema de eficiencia, hay otra tensión acerca de si el municipio es o no un ente autónomo.

**Ignacio Irrarrázaval:** [El estudio] debe haber sido en el año 2000, un poco antes tal vez, y está publicado en la página web de la Subsecretaría de Desarrollo Regional. Los alcaldes deben hacerse cargo de sus decisiones políticas. Está muy bien ser redistributivo, pero la redistribución tiene un límite. Me parece bien el esfuerzo recaudatorio que pone Slaven [Razmilic], pero hay que poner atención al Fondo Común Municipal, pues el sistema de solidaridad tiene un límite que es la autonomía local.

**Slaven Razmilic:** Creo que hay elementos de diseño ahí que se pueden mejorar, como es el caso de la recaudación de ingresos propios de los municipios. Efectivamente, el diseño del FCM en la actualidad no contribuye mucho porque mejora el indicador de distribución a menor cantidad de ingresos propios, entonces ahí está la pasividad y para eso hay algunas propuestas de solución como no utilizar el indicador ingresos propios efectivos del municipio sino el indicador de ingresos potencial.

**Ignacio Irrarrázaval:** En segundo lugar, cada mejora, cada apertura a la participación de los municipios o la mejora en el Fondo Común Municipal, viene acompañada por exigencias del nivel central en términos de rendición, de transparencia, de elementos de buena gestión y

de apoyar esas exigencias con políticas de mejoras. Hay que generar mecanismos para ir acompañando.

**Marcelo Henríquez:** Con respecto a lo último, una baja en la recaudación municipal tiene rendimiento en votos inmediatos y tiene poco costo monetario, entonces está definitivamente mal pensado porque el alcalde se reelege más fácil si es que no cobra los impuestos. El tema de las competencias técnicas es súper relevante y en un gráfico se veía el grado de descentralización financiera que en Chile es bajo, y uno se pregunta cómo está eso relacionado con el grado de desagregación espacial tan grande que tenemos. No saben qué hacer con esa plata y por tanto descentralizar financieramente es complejo si es que uno no tiene las competencias técnicas.

**Ignacio Irrázaval:** Tiene que ver con niveles de coordinación, porque todos los equipos pueden ser pequeños, pero altamente capacitados; me refiero a que los municipios pequeños también necesitan gente altamente capacitada, el problema es de una coordinación de nivel superior. Creo que el proyecto de descentralización actual apunta un poco a eso, pero nos queda mucho camino por recorrer. Hay un indicador de distribución del Fondo Común Municipal que es la población flotante que está pensada en las poblaciones del verano, pero resulta que la población flotante se vive diariamente en comunas como Providencia o Las Condes por motivos de trabajo, donde se tiene que atender al triple o al cuádruple de personas durante el día y se necesitan muchas capacidades para poder gestionar eso.

**Mariana Fulgueiras:** Yo querría levantar un tema con Slaven [Razmilic], ¿tú evaluaste otros mecanismos de recaudación que no fueron el impuesto territorial, impuestos por captura, o propiamente capturas de plusvalía o contribuciones por mejoras? Porque tienen el beneficio de estar estrictamente ligados con las obras y con la infraestructura y está relacionado con una inversión en particular que efectivamente genera un beneficio al vecino, entonces si bien mucha gente le tiene reticencia a este tipo de impuestos o contribuciones porque son impopulares, son fácilmente justificables y además progresivos.

**Slaven Razmilic:** No [los evalué]. Si tuvieras datos de valorización de propiedades y los pudiera georreferenciar, podrías hacer áreas de influencia de ciertas inversiones y ver efectivamente cuánto capitalizó y cuánto de eso está captado en reavalúo o no. Hay ciertas zonas donde el reavalúo fue más fuerte y en otras no, pero no sabemos bien a qué atribuirlo. Ahí tienes un no observable en medio, que fue la manera en que el Servicio de Impuestos Internos construyó ese avalúo. Si yo tuviera valores de mercado georreferenciados lo podría hacer, pero no los tengo.

**Ignacio Irrázaval:** Sería interesante ver cuán proactivos son los municipios en las recaudaciones. Tal vez en los municipios más ricos llega un punto en que no tienen incentivos suficientes para seguir recaudando. Yo creo que seguir estrujando estas cuatro comunas más ricas al final puede ser perverso, porque si tú sigues subiendo el monto que tienen que aportar al FCM al final esos alcaldes no van a tener ningún incentivo a recaudar, si menos de la mitad de lo que recaudas por ese concepto queda en tu territorio.

**Slaven Razmilic:** Parte de la razón por la que me centré en esto es porque yo alcancé [a participar en] algunas de las discusiones de la elaboración de la Política de Desarrollo Urbano y esto de que el gobierno tiene que compensar a los municipios se asumía como obvio. Y “lo nuevo” era esta oficina de catastro en más municipios para que hicieran ese trabajo. A mí eso me parecía simplista. Creo que lo que plantea Ignacio Irrázaval en términos de la canasta mínima de servicios, no está. Cuando se plantea que a los municipios les falta plata, y eso es un hecho, hay que compensarlos desde el nivel central.

**Pablo Tiznado:** Desde la vereda municipal yo pienso que, en general, se tiende a subestimar a los municipios; concuerdo con que hay baja capacidad de gestión si uno lo ve como realidad nacional, pero algunos municipios hacen maravillas con la poca plata que tienen; en la mayoría el 100% se va en subvenciones y en el trabajo que tienen que hacer. Ahora, concuerdo con la idea del impuesto territorial, pero creo que tiene que haber también una visión desde la participación y la involucración de la comunidad, no basta verlo solo desde el punto de vista numérico, sino que tiene que

haber también una composición de cuáles son las instancias donde se hace participar a la comunidad, sobre cuáles son los beneficios que van a tener si se recauda más o si se recauda menos. Finalmente, creo que es evidente que hay comunas que necesitan generar atractivos para que se empiece a crear el círculo virtuoso de los servicios y la gente o las empresas se instalen y vayan generando impuesto territorial, porque sino siempre va a quedar un porcentaje de las comunas al margen de esta redistribución de ingresos.

**Slaven Razmilic:** Con lo que yo planteo, a básicamente la mitad de los municipios no le aumentan los ingresos al bajar el límite exento, porque sus viviendas estaban mayoritariamente en menos de 9 millones de pesos. Y ahí si es que aumentas la subvención o los suplementos del Estado por la parte no cubierta sin hacer nada más, probablemente en la situación urbana no varíe sustancialmente. La gracia está en el margen, hay varias comunas intermedias similares en ciertas variables, pero que se comportan muy distinto. Maipú recauda hartito por aseo y Puente Alto, que es la comuna hermana en términos de comparación, no recauda nada. Hay grandes diferencias entre comunas parecidas porque unas hacen la gestión y otras no.

**María Eliana Arntz:** Si está tan focalizado los que tienen que pagar, qué sentido tiene que descentralices la recaudación. Deberías tener un sistema de reevaluación permanente y restar de esa energía a los municipios que tienen tanto otro trabajo que hacer. Y yo me imagino que el ejercicio de recaudación con unidades concentradas podría ser mucho más eficiente. No me queda claro cuánto más ganas si descentralizas la recaudación versus tenerlo en una unidad concentrada.

**Marcelo Henríquez:** El ejemplo clave para tratar de responder eso son los permisos de circulación, porque se ha intentado otras veces tener un registro nacional, un sistema donde las personas puedan decir “yo quiero pagar mi permiso de circulación en esta comuna” y lo paga por internet y lo recibe, pero se pelean los municipios por recaudar permisos de circulación individualmente y ponen su página y hacen gestión por eso precisamente, porque son recursos frescos y el mu-

nicipio requiere liquidez. Yo creo que depende un poco del recurso, qué es lo que conviene descentralizar; yo creo que el tema del impuesto territorial, que los municipios tengan más participación en el impuesto del tema que sea, no va a eximir de que haya todavía un impuesto que se recaude y se estime nacionalmente.

**Ignacio Irrázaval:** Pero si la recaudación la hace la Tesorería [General de la República], no la hace el municipio, este lo único que hace, cuando lo hace, es decir “yo voy a ir actualizando los roles”. Por ejemplo, esta casa se amplió y por lo tanto cambia la tasación y se avisa al Servicio de Impuestos Internos. Sin embargo, el mito es que siempre en términos de recaudación total y como lo que se recauda por ese concepto es tan bajo, que al Servicio de Impuestos Internos no le vale la pena, ante el IVA y el impuesto a la renta estos son casi insignificantes.

**Slaven Razmilic:** Pero tiene sentido si el grueso de la recaudación fuese en tres o cuatro comunas. Podrías tener una oficina de grandes contribuyentes en el Servicio de Impuestos Internos y cobrarles a esas cuatro personas y no hacer ningún despliegue, el problema es que eso a mi juicio está mal.

**María Eliana Arntz:** Pero ampliando eso que planteas, ¿a cuánto ascendería?

**Slaven Razmilic:** 50%. Hoy día está el 78% exento y eso lo bajaría al 50%.

**Marcelo Henríquez:** Pero eso va a tener una focalización territorial, no se va distribuir homogéneamente a lo largo de las comunas del país.

**Slaven Razmilic:** No, pero el número de comunas que pagan aumenta mucho, en 70 u 80 comunas más por lo menos. Y el mito urbano es que el Servicio de Impuestos Internos solamente se preocupa donde recauda, no voy a ir a una comuna de bajos ingresos a ver si están ampliando las casas porque, por mucho que las amplíen, siempre van a estar debajo del límite, por lo que no tiene importancia en términos de recaudación.



---

## IV Sesión

### Implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

#### INVITADO

LUIS EDUARDO BRESCIANI

*Académico de la Escuela de Arquitectura UC y presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano*

*Santiago, 16 de marzo de 2015*



## ASISTENTES

- \_Claudio Orrego, *Intendente de la Región Metropolitana*
- \_Daniella Innocenti, *investigadora de Prourbana del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Gonzalo Cubillos, *abogado de Cubillos, Campos y Molina Abogados (CCM)*
- \_Ivo Gasic, *estudiante de Magíster de Estudios Urbanos y Territoriales UC*
- \_Jonathan Orrego, *investigador de Prourbana del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Leonardo Basso, *académico de la Universidad de Chile*
- \_Luis Eduardo Bresciani, *académico de la Escuela de Arquitectura UC y presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano*
- \_Mariana Fulgueiras, *investigadora de Prourbana del Centro de Políticas Públicas UC*
- \_Pablo Fuentes, *representante de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo*
- \_Pablo Tiznado, *representante del presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM)*
- \_Vicente Domínguez, *presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI)*

**Presentación Luis Eduardo Bresciani**  
*Académico de la Escuela de Arquitectura UC y*  
*presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano*

En primer lugar, quiero explicarles que esto no es un proyecto de ley, tampoco es un decreto supremo como es la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Más bien es un documento de recomendaciones; en ese sentido pueden ir todas las propuestas planteadas, precisadas y acotadas, y los disensos también. Finalmente quien va a tomar estas propuestas es el ejecutivo, el que tendrá que ver cuáles de estas son las que prioriza, las que considera más viables en el corto plazo y cuáles requieren un proceso de más detalles y de consenso.

El documento surge de dos fuentes fundamentales: una es un mandato de la Presidenta de la República, quien el 21 de mayo de 2014, en su primera cuenta pública al tomar el mando del país, en uno de los mensajes del capítulo Vivienda y ciudad, mencionó explícitamente que le iba a pedir al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano una propuesta de reformas en materia de suelos y sobre temas de integración social. Este mandato fue amplio y no tenía plazo.

Nosotros como Consejo fijamos que las tres prioridades serían el tema de integración social, las reformas institucionales, particularmente las vinculadas con descentralización y reforma a los ministerios (hay seis ministerios involucrados en la tarea dentro del Consejo) y las reformas en torno a la planificación, que es básicamente la capacidad de integrar potestades que hoy día están muy dispersas dentro del Estado, en materia de vivienda, infraestructura, vialidad, transporte, suelo, etc.

Lo que va a salir publicado finalmente representa fielmente el debate al interior del Consejo. Muchos consejeros trataron de empujar el tema más bien a soluciones únicas, es decir, mecanismos que resolvieran todos los problemas simultáneamente, en circunstancias que esto es imposible. El espíritu del documento es transmitir que se requiere de un abanico bastante amplio de potestades que hoy día el Estado no tiene y que el éxito de la aplicación de esas medidas no va a ser las medidas individuales, sino cómo gobiernos

locales o gobiernos regionales son capaces de tomar o aplicar estas nuevas potestades o estos poderes de la manera más correcta según el diagnóstico específico, entendiendo que el tema de la desigualdad urbana o la segregación no es algo homogéneo sino que es bastante local.

El tema de la integración social se convirtió en un eje de la política. Es preciso reconocer ciertos avances en material habitacional, de transporte, de planificación, y sobre todo de cobertura, lo que nos diferencia como chilenos del debate del resto de Latinoamérica. Por lo mismo, uno de los desafíos está en la necesidad de que el Estado priorice la inversión en el stock construido –viviendas y barrios– algo que parte el año 2006 y que ha sido transversal en la política de todos los gobiernos; y también que avance en temas de calidad.

Sin embargo, se asumen deudas. Primero, el tema de la segregación social que es entendido como la concentración de pobreza en sectores territoriales o la vulnerabilidad; segundo, el tema de la desigualdad urbana, que no necesariamente es lo mismo que segregación, y que tiene que ver con el acceso a bienes públicos; y tercero, la cohesión social o participación, que se refiere a procesos de ruptura o fractura al interior de las comunidades por la falta de participación en los procesos de desarrollo urbano. Este tema fue altamente polémico al interior del Consejo, porque cuando empiezas a hacer interpretaciones de cuáles son las causas, todos mencionan causas distintas. Finalmente establecimos siete:

1. Un reconocimiento de que el mercado del suelo ha sido el factor predominante en materia de localización de viviendas y actividades, mucho más que políticas públicas e incluso que los mismos planes reguladores.
2. Una escasa o casi nula integración entre políticas de desarrollo urbano y políticas habitacionales o de financiamiento habitacional, que a pesar de los esfuerzos por coordinarse no ha sido posible por las limitaciones de los instrumentos y de la estructura institucional.

3. Un énfasis fuerte sólo en la propiedad privada. Ha habido un énfasis en los mecanismos habitacionales basados solamente en subsidiar el financiamiento de la compra y no se ha dispuesto de un abanico más amplio respecto de las políticas habitacionales, como por ejemplo el arriendo.

4. Los temas de sectorialismo y fragmentación urbana que son transversales a los temas de la ciudad, pero que afectan fundamentalmente las divisiones de suelo, la división de infraestructura, entre otros, y que afectan también el tema de segregación y desigualdad.

5. Debilidad respecto a estándares urbanos. Hay una cierta coincidencia transversal, particularmente entre los ministerios, que va más allá de la Ley General de Urbanismo y Construcción sobre la deuda en esta materia. No podemos medirlos ni menos garantizarlos.

6. La participación de las comunidades en el desarrollo urbano.

7. El financiamiento municipal o la fuerte desigualdad de recursos entre municipios. Un alto porcentaje del total de municipalidades dependen enteramente del Fondo Común Municipal y no tienen autonomía fiscal.

Las propuestas asumen la visión de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que es más bien integral frente al problema y plantea estos seis puntos:

1. La Política dice que este es un asunto en que hay que satisfacer tres temas al mismo tiempo: i) de acceso y equidad; ii) de integración social y diversidad social; iii) de participación social, referida básicamente al fortalecimiento de las comunidades. El documento asume que estas tres variables hay que abordarlas de forma simultánea.

2. Las medidas deben concentrarse en revertir las actuales condiciones, por lo tanto el problema no es solamente corregir el stock sino que prevenir que eso siga ocurriendo; de ahí la importancia del tema regulatorio.

3. Esto solo funciona con medidas descentralizadoras, no se puede aplicar con instrumentos verticales desde la línea central, por lo tanto esto se basa, de alguna manera, en otras reformas que son condición para que esto funcione, que son las institucionales respecto de descentralización, vinculado especialmente a lo regional y a lo local. Y algunas medidas respecto a la integración de potestades en materia de desarrollo urbano que hoy día están dispersas.

4. Por lo tanto, se requiere, además, fortalecer el sistema de planificación en paralelo para que esto ocurra.

5. Se deben corregir las imperfecciones que persisten en el mercado del suelo chileno, perfeccionando las herramientas tributarias aplicables a sitios eriazos y subutilizados.

6. Y, por último, que esto implica no solamente medidas de inversión pública, sino una combinación de mecanismos normativos, tributarios y gestión pública.

Para ordenar la propuesta, en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano se llegó a un acuerdo que lo haríamos desde un punto de vista más bien operativo que discursivo, para que pudiera ser manejado y después traducido en medidas concretas. Estas han sido ordenadas en tres ámbitos:

1. Los temas regulatorios vinculados con garantizar y prevenir situaciones de segregación social fomentando la integración social a futuro, y con fomentar los temas de equidad urbana.

2. Los temas de potestades de acción directa del Estado o de acción más fuerte de parte del Estado para regenerar la ciudad segregada, esto tiene que ver con el stock construido y para la gestión del suelo a futuro.

3. Los temas vinculados con participación ciudadana, con el fomento a la gestión de la sociedad civil en los procesos de mantención, desarrollo de sus propios barrios, de proyectos de vivienda o eventualmente de proyectos urbanos. Y, por último, temas transversales

de participación ciudadana en las decisiones de desarrollo urbano que se tomen tanto a través de planes o proyectos.

Sobre el tema del marco regulatorio, se ha definido conceptualmente que la integración social y la equidad no son solamente deseos o metas, sino que son entendidas como condición de sustentabilidad urbana y para lo cual se requiere perfeccionar el marco de regulaciones que existe tanto para los proyectos públicos como privados. El perfeccionamiento implica establecer y elevar por ley los estándares urbanos exigibles a nivel de planificación urbana y de los proyectos. Adicionalmente, es preciso corregir y en algunos casos eliminar todas aquellas normas que hoy en día permiten producir asentamientos humanos de bajo estándar. Para lo anterior, se requiere poder medir cómo directamente se cumplen los estándares, pero también a través de qué mecanismos se impide su cumplimiento (por ejemplo cuando un plan regulador termina generando segregación social a través de densidades muy bajas).

Una tercera medida tiene que ver con implementar la equidad a través de la regulación de impuestos, en este caso hay una propuesta concreta de rebajar los límites de exención de los impuestos prediales que hoy en día generan cierto desfinanciamiento municipal; el consenso al interior del Consejo es que ojalá no hubiesen tantas propiedades exentas y que los exentos fueran más bien en los sectores vulnerables. Sin embargo, políticamente es muy difícil subir los impuestos a la clase media, entonces lo más probable es que esto quede en términos graduales y que el énfasis en corto plazo se concentre más bien en las propiedades que no son residenciales.

Respecto a los temas de integración social, algunos consejeros sostienen que no está demostrado que esta sea un bien, por lo tanto no tiene por qué ser regulada, que es más bien el acceso a bienes lo que tiene que ser regulado y no la diversidad social.

Otra medida es suprimir de una vez por todas la definición de vivienda social y reemplazarla por una definición un poco más amplia y que englobe a todas las viviendas que hoy en día son de interés público, donde el Estado invierte y que están sujetas al apoyo de este y que sean ellas las que finalmente queden sujetas también a estos mecanismos.

La quinta medida es establecer exigencias condicionadas al desarrollo inmobiliario vinculadas con cesiones de suelo o cuotas de vivienda. Aquí se plantea más bien recoger, pero a nivel legislativo, la experiencia tanto de los desarrollos urbanos condicionados –me refiero en materia de los Planes de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC)–, como a la modificación que se hizo al DFL 2 –aún no implementada, pues no se ha establecido el reglamento desde el Ministerio de Vivienda– que permitiría densificar en ciertas zonas de la ciudad de Santiago a cambio de la construcción de determinados porcentajes de vivienda social. Se agregó además una innovación. Algunos consejeros han planteado permitir que aquellos municipios con dotaciones de equipamientos y servicios suficientes, puedan utilizar las cesiones de equipamiento por loteo que deberían generar 4% de cesiones de suelo a los municipios y que estos puedan utilizar estas cesiones de suelo para vivienda social –la que podría estar en régimen de arriendo– o para nuevo equipamiento.

La medida seis tiene que ver con establecer claramente la imposibilidad de que a través de ningún mecanismo local se pueda excluir vivienda social –por ejemplo la estrategia de bajar densidades o elevar exigencias a tal punto que hagan inviable la construcción de vivienda social.

Y la séptima medida es revisar y perfeccionar los mecanismos de carácter tributario que puedan incentivar el uso de suelo subutilizado y a limitar los espacios de especulación que queden, a nivel de los sitios eriazos –que ya tienen una regulación–, pero sobre todo en aquellos bienes que, siendo suelo urbano normado por

un plano regulador, el Servicio de Impuestos Internos los califica como agrícolas y, por tanto, los avalúa con un valor distinto y por eso pagan bastante menos.

Aparte de lo anterior está el debate en torno a la eventual revisión de las ganancias de capital que pagan la enajenación en el caso de bienes raíces por parte de personas naturales.

Después de cierto caso que apareció en febrero (Caso Caval, donde el hijo de la Presidenta fue vinculado a la compra de terrenos agrícolas que inmediatamente después serían convertidos a urbanos), sigue estando presente que lo que quedó en la reforma tributaria es insuficiente para garantizar que personas naturales especulen con las transferencias de terreno, particularmente con grandes transacciones de suelo.

Estos son los temas principales a nivel general. Con respecto a los disensos, algunos son operativos, otros son más bien conceptuales. Particularmente está el tema de aquellos que consideran que la integración social no es una condición o un estándar y que esté demostrado que sea bueno para las ciudad, como sí lo serían los estándares de equipamientos y servicios. También hay disenso respecto a materias tributarias, aunque hay bastante consenso respecto a los terrenos que hoy en día, a través de distintos mecanismos –como la calificación de terrenos urbanos como agrícolas–, pueden eludir impuestos.

**Claudio Orrego:** ¿Por qué solamente el tema de los [terrenos] agrícolas o urbanos en materia de tributo?

**Luis Eduardo Bresciani:** No, son terrenos ya suburbanos. Lo agrícola es para explicar que actualmente los terrenos urbanos dentro del límite urbano que están siendo utilizados, plantados, no pagan impuestos como terrenos urbanos, pagan como terrenos agrícolas, pese a que son urbanizables, con lo cual están pagando mucho menos de lo que tiene su potencial

de desarrollo y su valor urbano y allí hay un cuestionamiento respecto a la manera de eludir.

**Claudio Orrego:** Respecto de los [terrenos] urbanos, no hay una propuesta de mejoramiento, que es lo que pasa en el centro de Santiago que tiene muchos sitios eriazos que deben pagar impuestos, pero así y todo la expectativa de la plusvalía futura es mayor que la sobretasa.

**Luis Eduardo Bresciani:** Desde el año 2005 existe una sobretasa del 200% sobre el valor con que estaba tasado por el Servicio de Impuestos Internos para estos sitios eriazos. Lo que plantea el Consejo es, si no ha sido operativo hay que revisarlo, ahora hay que revisar si es por el tamaño, por el plano, o eventualmente porque la sobretasa no tiene el impacto deseado, pero ahí se requerirá una revisión económica respecto de por qué ha funcionado en algunos casos y no en otros. Pero en algunos lugares ha sido súper eficiente en generar que esos terrenos entren en el mercado y en otros lugares siguen “en engorda”.

**Claudio Orrego:** Una pregunta es cuánto incentiva la sobretasa a que eso se materialice versus a que se mantenga simplemente en estado vegetativo. Otra pregunta es cómo creas un incentivo intermedio para poder ocupar esos terrenos para otras cosas, por ejemplo, espacios públicos, que tengas un incentivo de que si vas a especular en la mitad de la ciudad a lo menos sea una plaza pública y no un sitio eriazo que esté abandonado.

**Luis Eduardo Bresciani:** Se discutió marginalmente respecto a cómo los sitios eriazos tienen un gravamen respecto del uso, la posibilidad de que eventualmente alguien en un sector que, a pesar de que tú pongas toda la sobretasa no haya demanda, por lo tanto nadie va a construir ahí. Hay ciudades donde puedes tener un sitio eriazo y el problema no es de especulación es que no se construye más vivienda, que exista alguna manera de rebajar esa sobretasa a partir de darle un uso alter-

nativo, cierto, que el castigo sea compensado y que el terreno no quede abandonado en medio de la ciudad.

**Vicente Domínguez:** Hay muchos sitios eriazos en que es aplicable, pero que tienen problemas de títulos. No es que haya especulación propiamente tal, sino que no está en el mercado.

**Luis Eduardo Bresciani:** Pero ahí sería interesante tener un mecanismo de incentivo.

**Gonzalo Cubillos:** No, no de incentivo, de intervenir ese terreno, que es otra discusión, si el suelo urbano es muy escaso y a los herederos les da lo mismo, lo que genera un problema urbano.

**Luis Eduardo Bresciani:** Cuando la regulación no funciona, los incentivos y los mecanismos no funcionan, lo que te queda es acción directa del Estado.

Además hay lugares donde no hay mercado. La regulación funciona súper bien cuando hay desarrollo. Si vas a una ciudad intermedia, donde no hay demanda, no hay crecimiento inmobiliario, la regulación no genera ningún efecto.

**Vicente Domínguez:** Hay que ser bien cuidadosos; los municipios no quieren la vivienda social porque son un gasto y no hay ningún ingreso ahí, no hay compensación.

**Luis Eduardo Bresciani:** ¿Tú te refieres a la compensación municipal que está planteada también aquí?

**Vicente Domínguez:** Sí. La verdad es que el municipio se va a interesar en incluir vivienda social en la medida en que le convenga hacerlo, porque además tiene la presión de los vecinos. Si no le das nada al municipio no hay incentivos.

**Luis Eduardo Bresciani:** Lo que está planteado en esta medida es que la vivienda social implica compen-

sación y el problema de estas es que llegan, pero llegan cinco años después, es decir, la medida es aumento de la capacidad pero también beneficio, traspaso y transferencia desde el nivel central cuando recibes viviendas de este tipo, pero aunque le pases dinero a los municipios puede haber presiones locales que no tienen nada que ver con el financiamiento y aquí ni siquiera estamos hablando de vivienda social, estamos hablando de vivienda que sea subsidiada –que incluye a la clase media–. La medida está puesta como premio y es financiamiento, es transferencia de financiamiento mucho más directa y mucho más a tiempo vinculado con los proyectos.

**Claudio Orrego:** Pero además del tema obvio de que hay una mayor demanda con servicios comunales, ¿cuál es el otro castigo?

**Luis Eduardo Bresciani:** No puede ser puro costo, eso está claro.

**Vicente Domínguez:** Es que hay municipios que viven con estrechez financiera y además les van a sumar más costos. Yo propongo incentivar al municipio que lo haga, tienen que tener premios, que le convenga hacerlo porque además no le genera un déficit presupuestario al menos.

**Luis Eduardo Bresciani:** De todas maneras, pero eso no impide que algunos municipios no quieran la vivienda social, eso es normal y todos lo sabemos, por eso se requieren ambas medidas.

Respecto de lo que planteaba Gonzalo, la constatación interna es que la regulación es insuficiente para revertir las actuales condiciones, es decir, no se soluciona la segregación actual, ni la falta de equidad, ni la desigualdad urbana, por lo tanto se requiere una fuerte intervención del Estado con inversiones públicas y con gestión. Cuáles son algunas de las propuestas; lo primero es entregarle al intendente la capacidad de

hacer el trabajo y que le quitemos a algunos ministerios ciertas tareas, en esto hay consenso con los ministros de Obras Públicas, Vivienda y Transporte que son miembros del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Lo primero es que creadas las potestades tanto regulatorias como las capacidades de acción del Estado, se requieren entidades que lo puedan hacer. Dentro de la misma Política se mencionan agencias, pero además está el consenso de la reforma de los gobiernos regionales de crear servicios “de infraestructura”. El Consejo ha llegado a esta idea de crear nuevos Servicios Regionales de Desarrollo Urbano que podríamos decir que es un Serviu perfeccionado, pero es mucho más que eso, para algunos es una especie de rememoración de la antigua CORMU (Corporación de Mejoramiento Urbano); es la capacidad de integrar funciones que hoy en día están dispersas, algunas centralizadas en ministerios y otras dispersas entre distintos entes, incluso regionales y aumentando algunas capacidades que no existen. Sería un servicio regional dependiente del gobierno regional, por lo tanto del intendente, funcionaría como un servicio, no como una empresa del Estado, pero tendría potestades similares a las que tienen los Serviu que heredaron algunas leyes de las corporaciones de los años sesenta. Sería un servicio dependiente directamente del gobierno regional y su jefe sería el intendente, no un ministro.

**Leonardo Basso:** Pero estaría disociado de la institución de los gobiernos regionales.

**Luis Eduardo Bresciani:** Sería un ente ejecutor. Sería un servicio así como la Corfo o el Metro, con patrimonio propio. El modelo corporativo debe tener probablemente un directorio y lo presidirá el intendente.

El objetivo planteado dentro del Consejo es que este órgano pueda asociarse con entes públicos y privados, pueda establecer proyectos conjuntos con municipios, tener capacidad expropiatoria, de gestión, o pueda

eventualmente asociarse con una empresa privada cuando va a licitar o concesionar la construcción de ciertas edificaciones.

Segundo, que tenga recursos adecuados para la compra de suelo y capacidad de compra propietaria. Aquí hay algunos disensos al interior del Consejo; algunos consejeros han propuesto que este órgano tenga capacidad de poder comprar prioritariamente un suelo cuando sale a la venta por sobre un propietario. Luego, que se modernicen y agilicen los mecanismos de licitación de obras y viviendas. Por otro lado, que cuente con estándares de transparencia y rendición de cuentas, con un gobierno corporativo propio, mecanismos que garanticen la participación activa de las comunidades y atribuciones de regulación urbanística asociadas con planes de remodelación y regeneración urbana, la posibilidad de tener mecanismos regulatorios para facilitar el desarrollo de planes de inversión y desarrollo de planes de remodelación de ciertos lugares. Por lo tanto, las facultades para comprar los terrenos que mencionas estarían aquí, facultades para expropiar y comprar, y facultades para intervenir y desarrollar proyectos, obviamente implica todo un diseño corporativo. Los disensos aquí tienen que ver con esta clásica discusión en que el Estado debe asumir un rol empresarial versus el rol subsidiario y regulatorio.

Respecto a las medidas, a los instrumentos públicos que podrían manejar para acción directa estos servicios, se plantea, primero, legislar sobre planes y proyectos de remodelación y regeneración urbana, la idea es la capacidad legal de designar zonas prioritarias de inversión y gasto público, de que eso permita un sistema de aprobación no de rentabilidad social proyecto a proyecto, de que sean planes que se evalúen, de que exista un mecanismo por ley de cómo participan las comunidades o los municipios y como se evalúan estos planes. Hoy en día estos planes son meras voluntades de coordinación entre los ministerios o a nivel de gobierno regional, pero como instructivo propiamente

tal no existen. Segundo, por el lado del Ministerio de Transportes, se pidió que dentro de esta política se integren en estos planes directores de movilidad que aparecen en el documento de enero de la Comisión Pro Movilidad, la idea de que la movilidad también sea un aspecto de generación de integración social; permitir que los sectores vulnerables puedan acceder a las oportunidades de empleo que no se localizan donde ellos viven: eso tiene que ver con transporte u otras oportunidades de acceso a bienes y servicios. Por último, el tema de los espacios públicos; el Estado debe gastar más en espacio público como un mecanismo de generación de integración social.

**Claudio Orrego:** Me imagino que la ley genera la posibilidad de que existan estos planes integrales, no es que se vayan a definir por ley.

**Luis Eduardo Bresciani:** No, el que hace el plan es la institución regional o, en algunos casos, local, estos son solo instrumentos. En la práctica significaría la existencia de una zona prioritaria.

**Claudio Orrego:** Claro, porque hoy tenemos un plan integral de Bajos de Mena que hemos hecho en coordinación con todos los servicios, ¿qué sería lo nuevo?

**Luis Eduardo Bresciani:** Más que una invención, la idea es establecer por norma la posibilidad de que una vez que uno designa esta zona prioritaria se le asigna más gasto público o se entrega cierta flexibilidad presupuestaria, por ejemplo, a los gobiernos regionales o en el caso de los ministerios cuando hay transferencia, para incrementar el gasto público específicamente en estas zonas. La idea es normar cómo se designan estas áreas de mayor gasto, de manera que no sea meramente discrecional por una intervención, sino que haya un cierto grado de participación, pero recoge experiencias que se han hecho, como la de Bajos de Mena. La idea es que esto sea establecido, que haya un criterio, que se defina por ley cómo y cuáles son las maneras y que permitan incrementar el gasto

público. Criterios, por ejemplo, como nivel de pobreza, déficit urbano, infraestructura, déficit en espacio público, estándares de equipamiento, accesibilidad, entre otros.

Parámetros objetivos que debieran ser los mismos de la medida uno, de establecer estándares nacionales, una vez definidos van a pasar dos cosas: se le va a poder exigir a los nuevos proyectos públicos privados cumplir con los estándares, pero, además, va a generar déficit, uno va a elevar el déficit existente al aplicar los nuevos estándares a lo construido, esos estándares debieran permitir definir esos territorios donde el gasto público debe focalizarse.

**Mariana Fulgueiras:** Sobre este tema de las zonas de inversión pública prioritarias, ¿se ha pensado cómo retener a la gente, es decir, evitar procesos de expulsión por mejoras?

**Luis Eduardo Bresciani:** Cuando uno abre un abanico de potestades en que una potestad contrarresta a la otra, sabemos que si se hace solo gasto público en un lugar es probable que aumente la plusvalía, mejore el lugar y algunas personas tiendan a irse. No se puede forzar a la gente a trasladarse o a quedarse en un lugar, pero la idea es que los efectos secundarios sean compensados con algunas de las otras medidas de integración social. No se busca que sea solo gasto público, sino que haya alguna manera de recuperar el gasto público o de impedir que se generen procesos de expulsión, porque al elevar el valor del suelo automáticamente ya no puedes construir.

Sobre gestión pública del suelo, en el Consejo hubo un cuestionamiento súper fuerte al sistema de gestión de los bienes fiscales del Estado; en primer lugar, al Ministerio de Bienes Nacionales por esta tendencia a vender terrenos para “hacer caja” y a la Ley de Presupuesto que ha establecido que parte de sus gastos los paguen vendiendo sus terrenos, entonces hay un incentivo a vender. Segundo, la centralización que tiene este tema. Tercero, que el sistema de bienes fiscales no contempla a todos los bienes fiscales, hay empresas

del Estado cuyos bienes no están en el Ministerio de Bienes Nacionales, como por ejemplo los del Ejército o las Fuerzas Armadas.

Lo que se plantea es crear un sistema integrado de bienes fiscales, a lo que se ha llamado Banco de Tesoro Público, que sería también de gestión descentralizada y regional, gestionada por estos servicios que serían solo suelos con potencial de desarrollo urbano y que, básicamente, sería a través de la transferencia de los terrenos que están en [la cartera de] Bienes Nacionales, que tienen potencial urbano en algunas empresas del Estado. Eso implica dos cosas: una reforma a Bienes Nacionales y reformas a las otras instituciones que poseen terrenos y que también los usan para autofinanciamiento. Eso es complicado porque las Leyes de Presupuesto de varias de esas instituciones asumen que esos bienes son para financiarse. Lo único que está claro es que tiene que ser un sistema súper transparente y eficiente en términos de que entregue garantías a todos los actores del buen uso de esos predios y que tienen que dar posibilidades también de que esos predios sean concesionados o enajenados para cumplir con los mismos fines.

Por otro lado, hay tres medidas que han sido discutidas. La primera de ellas es que todos estos mecanismos de incentivo social a proyectos integrados, ya sea a la oferta o a la demanda, se mantengan en el tiempo. Incentivar más la creación de proyectos integrados de forma permanente y no en casos coyunturales o meramente marginales.

Segundo, está el tema de la vivienda en arriendo, este es un instrumento que está siendo elaborado por el Ministerio de Vivienda, esta discusión se centra en permitir que el Estado pueda mantener viviendas en arriendo o que pueda mantener la propiedad del suelo, nunca vender su suelo, licitarlo o concesionarlo a privados, de manera que nunca haya pérdida de la propiedad.

Por último, hay un planteamiento del Ministerio de Vivienda, que sostiene que uno de los bloqueos –y tiene toda la razón– para que, por ejemplo, se pueda construir vivienda de interés social o de interés público en densificación en los centros urbanos, son los gastos comunes. Los gastos comunes obligan a las familias a irse, porque no pueden pagar ni por los ascensores, ni por nada; y, por lo tanto, la idea es crear un sistema de subsidio a los gastos comunes, para garantizar que esas familias se puedan quedar en esa vivienda y no se tengan que ir. Se está pensando en un subsidio similar al del agua potable, pero que el subsidio sea al proyecto y no a las personas, es decir, que lo reciba el arrendador y no el arrendatario.

En la misma línea, se está discutiendo con fuerza el concepto de que uno debiese subsidiar unidades y no a personas, porque si uno subsidia personas el día de mañana podrían vender el departamento e irse, pero si uno subsidia unidades y las familias son elegibles para tomar esas unidades, se mantiene de alguna manera ese stock y no hay transferencia.

La administración puede ser compleja, pero si se crea un banco y una operación, estamos OK. Por último, se pueden crear mayores capacidades y potestades para intervenir directamente, se puede crear una batería de instrumentos posibles para poder operar regulatoriamente en el tema y combinarlos de distinta manera.

El tercer tema planteado es que no solamente es un tema de equidad y acceso o un tema de integración y diversidad social, sino que también es un tema de participación social, por lo tanto se requiere regenerar esta fractura social que se provoca en las comunidades y garantizar que todos los planes tengan un cierto nivel de participación ciudadana fuerte y aquí se plantean los tres titulares.

Primero, se requiere establecer un sistema más estable, más transparente de asignación de financia-

miento público de autogestión social. Que barrios o comunidades organizadas puedan tener un sistema de financiamiento a su funcionamiento, a su organización, para postular a proyectos de mejoramiento urbano. Por lo tanto, que todos los proyectos que son de recuperación y renovación urbana, de mejoramiento interno, no operen a través del Estado que expropia un gran terreno y construye un proyecto habitacional o un parque, sino que también se permitan proyectos de escala mucho más pequeña, para proyectos de este tipo se requiere fomentar la organización social.

Segundo, había una petición de muchos consejeros [del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano] de que se requiere un financiamiento relativamente estable a través de subsidios, fondos concursables, entre otros, a lo que podríamos llamar gestores sociales y, en general, fomentar la participación en ese espacio intermedio donde el Estado o estos servicios regionales no van a poder operar, de ONGs, fundaciones o diversas organizaciones privadas sin fines de lucro que tienen la capacidad de organizar a comunidades para proyectos de renovación de pocas viviendas o mejoramiento de barrios a escala pequeña.

Por último, una petición bastante transversal es garantizar por norma, en todos los mecanismos anteriores, que exista participación efectiva de la comunidad desde el inicio hasta el final tanto en los planes como en los proyectos públicos que se desarrollan.

**Gonzalo Cubillos:** El documento que van a presentar, ¿viene con propuestas de proyectos de ley o de lineamientos de posibles proyectos de ley?

**Luis Eduardo Bresciani:** Nosotros hemos hecho la propuesta de qué cosas deben ser prioritarias, pero va a depender de la Presidenta Michelle Bachelet, porque finalmente es ella quien pidió este informe. Nosotros consideramos que es fundamental ensamblar una ley marco en algunas de estas materias y echarla a andar rápido, pero eso va a tardar. Ustedes se imaginan, una ley puede tardar cuatro o cinco años.

**Gonzalo Cubillos:** En general, a nivel de diagnóstico, los problemas en Chile pueden ser muy distintos unos de otros, en cada ciudad y región y, por lo tanto, probablemente no hay una sola prioridad nacional.

**Luis Eduardo Bresciani:** En unos casos va a ser más de mejoramiento de estándar y en otros de suelo e integración, va a depender de la ciudad. El diagnóstico es que no hay una bala de plata que termine con todos los problemas al mismo tiempo. En las grandes áreas metropolitanas tienes un problema de segregación social y de desigualdad urbana, pero en las ciudades intermedias o chicas, por lo general, no tienes problemas de suelo y segregación, porque la escala hace que todo esté relativamente cerca, tienes problemas de equidad en exceso y de estándares y por tanto requiere gasto público, no tanto de mecanismo regulatorio. Así, la idea es que la mayoría sea amplia y eso depende de una cierta capacidad de diagnóstico regional o local para poder movilizar con mayores énfasis unas y otras.

**Claudio Orrego:** Volviendo al tema de la temporalidad y la integralidad, que son dos cosas que a veces están en tensión, yo enfatizaría e incentivaría a que dedicara algo de tiempo explícitamente a eso. Es increíble que la gente está para crear gobiernos regionales autónomos, con intendentes electos pero tú les dices “hagamos algunas cosas intermedias” –porque eso podría durar 15 años en tramitación–, con algunas atribuciones traspasadas en virtud de una potestad reglamentaria actual de la Presidenta de la República sin ningún tipo de modificación legal y lo consideran complicado, entonces pienso cómo va a ser complicado esto. Yo creo que hay que relevarlo en la agenda. La confluencia entre Comisión de Descentralización, Comisión Pro Movilidad y este informe del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano es tan grande que, o aprovechamos estas oportunidades, o muchas de estas cosas van a “dormir el sueño de los justos”.

**Luis Eduardo Bresciani:** El documento tiene tres capítulos y el tercero habla sobre las prioridades. Noso-

tros hemos planteado prioridades, hay que ensamblar una serie de estas potestades e incorporarlas como un proyecto marco de ley, pero sabemos que eso no va a estar listo mañana y que quizás no se realice en este gobierno. Por lo tanto, las prioridades que hemos fijado implica decir a la presidenta “usted puede ingresar un proyecto de ley y podemos sentarnos a trabajar”. Lo que se puede hacer por ahora, primero, es la creación de los Servicios Regionales Urbanos y la transferencia de potestades. Lo segundo, es la definición por decreto de estos planes, que le permitan concentrar recursos públicos, o mediante gasto público y transferencia de poder. Por otro lado, hay que seguir operando con los instrumentos que el Estado tiene dispersos dentro de los ministerios, pero cualquier otra cosa va a tomar un tiempo largo. El tema de los subsidios también podría avanzar, pero en materia de ley eso será largo, salvo que incluyan parte de estas propuestas en un proyecto de ley que ya está en el Congreso, que tiene que ver con los aportes al espacio público por parte de los proyectos en densidad.

Allí hay una posibilidad de hacer las cosas bien, no solamente cargando todo a los aportes inmobiliarios, sino estableciendo estos planes que permitan combinar aportes privados con los del Estado para adelantar algo de este gasto público en algunos sectores, pero eso está todavía en discusión, [el Ministerio de] Transporte quiere un plan metropolitano, hay un tema ahí para operar, es el único proyecto de ley que uno podría tomar como “caballito de Troya”.

**Gonzalo Cubillos:** Yo creo que aquí, para bien o para mal, el desarrollo urbano viene de la mano del sector privado. Es fácil hacer departamentos en Las Condes, en Vitacura, en Providencia, la pregunta es ¿cómo se hacen proyectos que sean valiosos y que mejoren el estándar urbano en sectores deteriorados? Salvo cuando hay buenas oportunidades para hacerlo, la pregunta es cómo uno incentiva a que se hagan esos proyectos.

Se podrían generar incentivos normativos vinculados a las mejoras que puedan hacer los proyectos en el entorno donde se emplazan. De ahí pueden surgir iniciativas interesantes, pero no vi incentivos normativos distintos de los proyectos de integración social para el sector privado. El Servicio Regional de Desarrollo Urbano probablemente va a tener asociación con el sector privado. Deberían existir mecanismos rápidos para recibir iniciativas privadas de cómo hacerlo.

**Luis Eduardo Bresciani:** Lo que tú planteas es como la integración inversa, es decir, llevar la clase media a los sectores populares. Como medida, lo que se ha asumido de alguna manera es que a través de los subsidios a proyectos integrados y de la inversión pública en esos lugares, para mejorar el estándar no sería necesario generar más incentivos. Si la norma te lo permite y el sector tiene una mejora de condiciones y además tiene subsidio, esos proyectos deberían empezar a aparecer. ¿Cuáles son las limitaciones de que esos proyectos aparezcan cuando la norma te lo permite? Simplemente que consideran que el lugar es poco atractivo, eso debiera mejorar con inversión pública de gran envergadura en esas zonas vulnerables.

**Gonzalo Cubillos:** Se requiere que en ciertos lugares se generen subcentros de equipamiento. Lo segundo, hoy día están haciendo y se están planificando corredores de transporte público: en Metro se va para todos lados y probablemente es un buen lugar de localización de viviendas, está el acceso a la movilidad y ahí el Estado también tiene que ver si estos instrumentos van a ser los adecuados para poder comprar tierras y construir viviendas sociales, o proyectos de inversión social, y llegar antes que el resto. Se ha dicho que Quinta Normal estaba restringiendo la construcción de viviendas en altura, y eso es una tendencia de muchos planes reguladores, lo que finalmente afecta la instalación de vivienda social.

**Luis Eduardo Bresciani:** Está planteada la no restricción, el estándar de crecimiento de densidad y los

incentivos a proyectos mixtos para impedir ese tipo de condicionante. Respecto del primero, básicamente el foco está puesto en el gasto público de mejorar y elevar los estándares de infraestructura, equipamiento y espacio público.

**Claudio Orrego:** Se habla de algún tipo de poderes donde tal vez puedes establecer las condiciones de urbanización o de desarrollo en torno a esa infraestructura pública, que no es lo mismo que ir a comprar el terreno antes de hacer una autopista y estas son las normas urbanas en torno a esa infraestructura pública.

Como Providencia que dice que no se puede construir en altura cuando hay Metro; el costo de tener Metro es que el Estado define las normas en torno a esa infraestructura pública.

**Luis Eduardo Bresciani:** Está asociado a esta medida que cuando haces planes de regeneración como un corredor de transporte en una zona, que no sea solamente gasto público, sino que también puedas manejar normativa para ese sector, sin quitarle atribuciones a los municipios.

**Daniella Innocenti:** ¿Los estándares quién los financia? Estos mecanismos de recuperación de plusvalía, ¿los financia el Estado?

**Luis Eduardo Bresciani:** Lo paga el Estado y los pagan los privados, si esto va a ser más caro tendrá que haber subsidios en algunos casos. Hay un cierto segmento de la población que ya puede pagar por estos estándares y hay otro que no puede pagar y van a tener que ser subsidiados. Hay sectores importantes de los estratos medios y altos que ya tienen estándares más altos sin que los normen, por lo tanto, la idea es que el resto que están bajo estos estándares suban a través de financiamiento público y en algunos casos a través de norma, pero implica encarecimiento.

**Ivo Gasic:** Una pregunta justamente en torno a plusvalía, ¿han pensado en un concepto de costos, de recuperación de la inversión del Estado o captar el delta versus el mercado del terreno? Es decir, ¿está pensado como una captura de la venta de precio o básicamente por absorción de costos del Estado? ¿Qué concepto de plusvalía se está tratando en ese sentido?

**Luis Eduardo Bresciani:** Ese tema ha sido súper complicado, pero el concepto es dos formas: una es la captura de las transacciones y otra –la más importante– es a través de las contribuciones que no solamente tiene que ver con los que están exentos sino que también con las etapas de evaluación y con acercar más el costo de tasación de los inmuebles al valor real.

**Vicente Domínguez:** Hay que tener cuidado con las contribuciones porque está el recargo del 200% de los terrenos urbanos.

Eso está operativo y es caro, yo insisto que cuando uno ve esos terrenos baldíos en Providencia, en el centro, nuevamente no se pueden llevar al mercado. Normalmente están en los tribunales. Hay que tener cuidado de no inhibir desarrollos parecidos, por ejemplo, al de ciudad empresarial. Hay que tener cuidado ahí porque, a veces, incluso en estas instituciones regionales, pueden aparecer macro desarrollos grandes para la ciudad.

**Luis Eduardo Bresciani:** Nadie cuestiona que en los proyectos donde hay una inversión de parte de un privado que urbaniza y no hay gasto público, no se considera que haya especulación. Los terrenos que resultan de ese proyecto se materializan en el tiempo y no tienen que ser afectos de gravámenes especiales porque no se está especulando. La norma dice que yo hago una subdivisión en un proyecto urbano de más de 50 hectáreas y tengo inversión en infraestructura y espacios públicos; por lo tanto, es un gasto que voy a tardar cerca de diez años en recuperar. Es obvio que

no le puedes cargar además contribuciones al dueño del proyecto, porque no está especulando, está desarrollando. Pero si tiene un terreno grande y lo tiene guardado esperando a que suba el precio a ese le cae todo, tienes que poder gravarlo.

**Claudio Orrego:** La alcaldesa Carolina Tohá hizo el catastro de todos los sitios eriazos en Santiago, porque aquí hay 120 sitios eriazos en el casco antiguo de la ciudad que no están desarrollados, que se les aplica la sobretasa y siguen especulando, entonces es más bien una discusión empírica que ideológica. O esos 120 sitios están con problemas de sucesión o hay problemas de que la tasa es tan baja que la especulación es superior y no hay incentivos para transformarlo.

**Luis Eduardo Bresciani:** Pero ahí hay un incentivo muy bueno que no está puesto, es una buena idea.

Esta medida la vamos a incorporar, la vamos a redactar así, porque estaba redactada de otra manera y dice que la sobretasa de un sitio eriazo podría ser rebajada en caso de que el propietario le dé un uso alternativo, no dice que se lo puede transferir a una institución pública para que le dé el uso alternativo, dice que él le dé el uso, pero podría eventualmente transferírselo a un municipio o a un colegio para que haga canchas de fútbol, no está planteado como transferencia municipal, está planteado como uso alternativo.

**Gonzalo Cubillos:** Si es que hay terrenos que están eriazos por problemas sucesorios y la sobretasa se termina pagando igual, se genera un problema urbano e igual tienes que tener un instrumento para poder obtener ese terreno y darle un uso urbano.

**Luis Eduardo Bresciani:** Por ejemplo en Talca, Curicó y todas las ciudades de la Región del Maule que tienen un tercio del casco histórico destruido por el terremoto, no ha pasado nada, porque todo los subsidios se han construido más bien en las periferias. Ahí hay sobreoferta de terrenos eriazos.

**Claudio Orrego:** La modificación del plano regulador llegó a ampliar el límite urbano de la ciudad y sacaste a la gente del centro y la nueva demanda de vivienda social está afuera: estás reproduciendo el patrón de segregación de Santiago. Eso te va a pasar en cualquier otra ciudad equivalente a Talca a futuro y de nuevo generas los barrios segregados.

**Luis Eduardo Bresciani:** En el diagnóstico está planteado que las normas del Estado pueden inducir a la segregación y el desafío es cómo frenarla. Lo único que está planteado es que tanto la extensión como la densificación urbana tienen que tener condicionamientos mayores. El otro punto es sobre las normas que permiten crecer barato, en Santiago no puedes hacerlo, en Talca sí, y si creces barato el dueño del terreno saca la calculadora.

**Claudio Orrego:** Puedes crecer barato pero a un costo económico y social gigantesco.

**Jonathan Orrego:** ¿Discutieron sobre cómo establecer los estándares?

**Luis Eduardo Bresciani:** Sí, pero el tema es complejo. Dijimos que hay que elevar el estándar, hay ciertas cosas que corregir, definimos los ítems pero lo que está haciendo el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano ahora es contratar un estudio sobre definición de estándares de infraestructura y movilidad porque hay un debate, algunos consejeros sostienen que no hay que fijar el estándar, sino fijar metas.





**Centro UC**  
Políticas Públicas

 **LINCOLN INSTITUTE**  
**OF LAND POLICY**