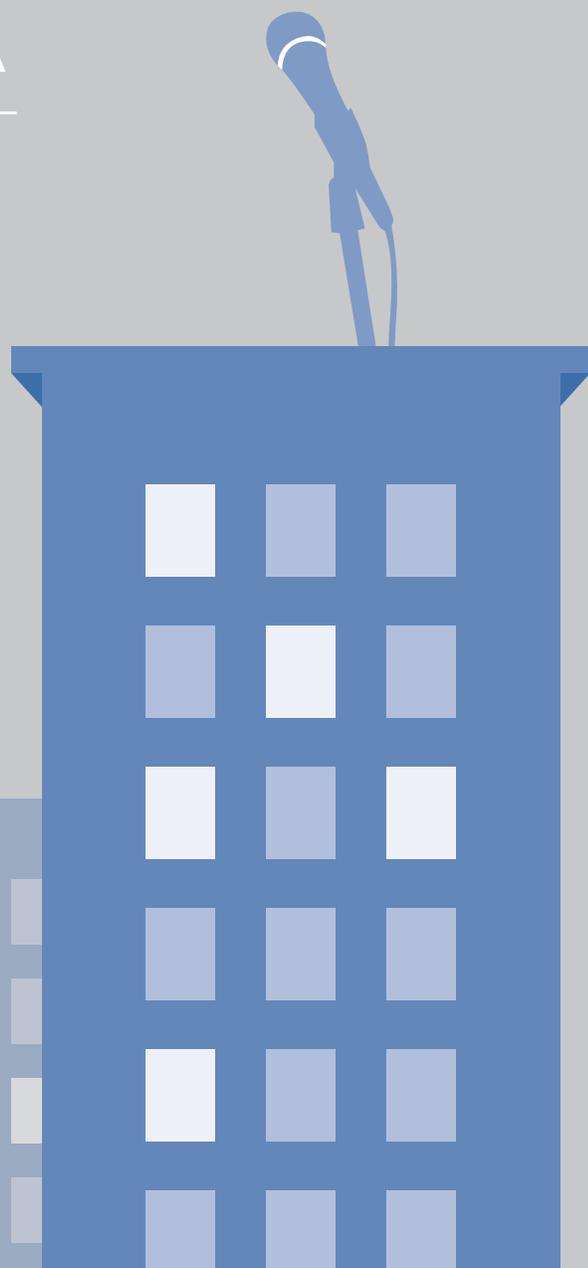


FUNDAMENTA

Bases para una Política Nacional de Desarrollo Urbano

Propuesta de la CChC
para una mejor
administración del territorio



42

Mayo | 2011



CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

FUNDAMENTA es una publicación de la Cámara Chilena de la Construcción A.G., que busca desarrollar temas vinculados directa o indirectamente al sector, con el propósito de contribuir al debate sobre crecimiento y desarrollo del país. Se permite su reproducción total o parcial siempre que se cite expresamente la fuente. Para acceder a FUNDAMENTA y a los estudios de la CChC A.G. por internet, ingrese a www.cchc.cl

INTRODUCCIÓN

Para la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), la ausencia de una Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que oriente y coordine el accionar público en materias de ciudad y territorio ha desencadenado una serie de problemas que impiden el desarrollo equilibrado de los territorios, entabando así el desarrollo del país. La CChC plantea que se requiere una nueva PNDU cuyo foco debe estar puesto en las personas y en su capacidad de elegir libremente “dónde” y “cómo” quieren vivir, conjugando siempre el ejercicio de la “libertad” con la “responsabilidad”.

Entre las múltiples prerrogativas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) está la de dictar la *Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)*. En efecto, nuestro país ha tenido dos de estas políticas, una dictada el año 1979 y otra el año 1985, derogada el año 2000.

¿Por qué es importante que Chile vuelva a tener una PNDU?

- Porque entrega una orientación pública explícita en materias de ciudad y territorio, que guía el accionar de los diversos organismos públicos que intervienen en el territorio, evitando los criterios disímiles, contradictorios y descoordinados.
- Porque permitiría dar sustento y un sentido de coherencia a la reformulación global de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y a su correspondiente Ordenanza General.
- Porque generaría un marco de certidumbre que favorecería la convivencia de los ciudadanos en el territorio y posibilitaría un ambiente propicio para las inversiones, evitando la discusión discrecional proyecto a proyecto.

En otro ámbito, es importante destacar que el MINVU no cuenta con una institucionalidad orientada específicamente al tema urbano, que le permita abordar con decisión las materias asociadas a la ciudad —cada día más relevantes para los ciudadanos—, desarrollarlas e implementarlas. Al respecto, la CChC ha propuesto reforzar la institucionalidad actual mediante la creación de una Subsecretaría de Urbanismo, la que debiera tener como premisa base el respeto al rol subsidiario del Estado y la descentralización de la toma de decisiones.

Este número de *Fundamenta* resume los principios que en materia urbana ha impulsado el gremio en el último tiempo y que, desde nuestra perspectiva, debieran constituir las bases para una futura PNDU.

EL FOCO DE NUEVA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

LOS CIUDADANOS

2

La CChC considera que el diseño de una PNDU debe tener su foco puesto en las personas, en sus necesidades y aspiraciones, actuales y futuras, respetando y posibilitando las dinámicas que natural e inevitablemente ocurren en su ciclo de vida, asociado al contexto geográfico, social y económico del lugar que han elegido para vivir.

En este sentido y como punto de partida, una PNDU debe propiciar la posibilidad de elección para los ciudadanos: en el "cómo" y "dónde" quieren vivir (ejercicio de la "libertad"). Lo anterior se debe complementar necesariamente con un manejo racional y eficiente de las externalidades urbanas (ver Recuadro N° 1), incluyendo todas las variables medioambientales y de sustentabilidad asociadas al desarrollo urbano. En este sentido la "responsabilidad" consiste en no vulnerar los derechos de terceros. Lo anterior da forma al principio general que, en opinión de la CChC, debe inspirar una futura PNDU para Chile:

Principio General:

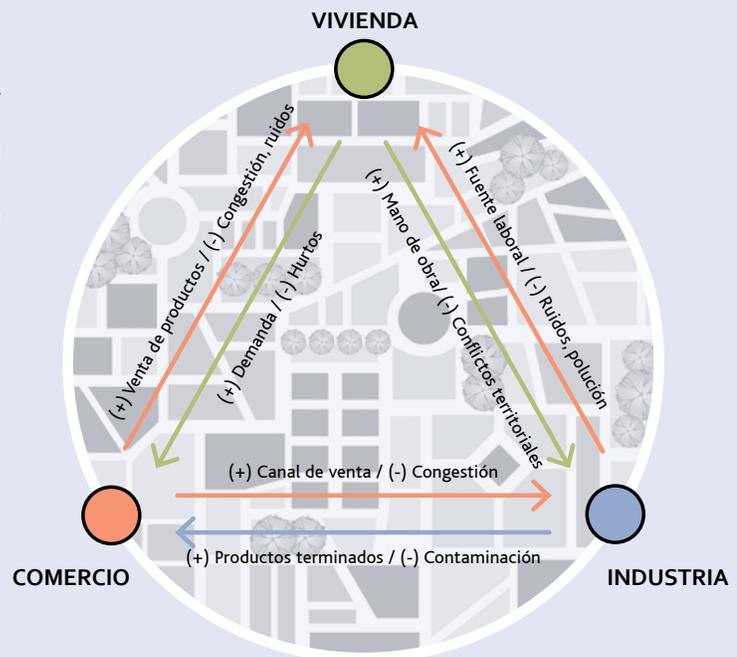
Política Nacional de Desarrollo Urbano enfocada en satisfacer las demandas y aspiraciones de los ciudadanos, conjugando el ejercicio de la "libertad" con la "responsabilidad".

En línea con este principio, los objetivos que se debe plantear una nueva PNDU son los siguientes:

- La generación de espacio físico para que los ciudadanos puedan desarrollar libremente sus vidas y actividades de acuerdo con sus preferencias, actuales y futuras.
- El manejo responsable, racional y eficiente de las externalidades urbanas, incluyendo las medioambientales y de sustentabilidad.
- Propiciar una participación ciudadana responsable en un contexto de certeza jurídica en los proyectos y para los ciudadanos.
- Propiciar la competitividad del país, en base a ciudades con ventajas competitivas.

RECUADRO N° 1 EXTERNALIDADES URBANAS

El término *externalidad urbana* se refiere a los impactos o efectos que un proyecto o desarrollo genera sobre otros y sobre el territorio. Pueden ser externalidades negativas o positivas. Las primeras generan un costo para la sociedad y deberían ser mitigadas, mientras que las segundas generan un beneficio para la sociedad y, por lo tanto, deberían ser incentivadas.



Fuente: Elaboración CChC 2011.

EL MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

PLANIFICACIÓN POR CONDICIONES

4

Dados los problemas que presenta el sistema de planificación tradicional que prevalece en Chile —*planificación por zonificación* (ver Recuadro N° 2)—, la CChC propone implementar un sistema en base a condiciones, denominado *planificación por condiciones*, en el cual el territorio se entiende posible de ser desarro-

llado, siempre y cuando se cumpla con una serie de condiciones o exigencias, orientadas a que los desarrollos internalicen sus externalidades, medidas caso a caso en forma objetiva y transparente. Estas condiciones serán más estrictas en la medida que el territorio tenga algún grado de protección oficial.

RECUADRO N° 2

PLANIFICACIÓN POR ZONIFICACIÓN

El sistema de *planificación por zonificación* consiste en dividir el territorio en distintas zonas con usos de suelo permitidos y prohibidos, más una serie de normas relativas a la forma y ubicación de las construcciones en el terreno. Lo anterior se realiza a través de instrumentos de planificación territorial: plan regulador intercomunal, plan regulador comunal y plan seccional.

EJEMPLO DE PLANIFICACIÓN POR ZONIFICACIÓN



Fuente: Elaboración propia CChC 2011 en base a *Google Earth*.

EJEMPLO DE LOS RESULTADOS DE LA PLANIFICACIÓN POR ZONIFICACIÓN

Los principales problemas de este sistema de *planificación por zonificación* son:

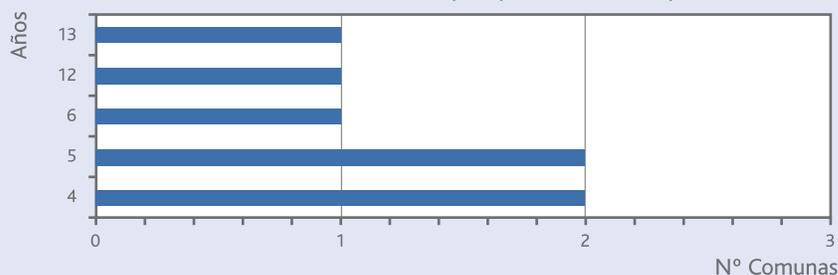
- Tiende a ser centralizada y con deficientes mecanismos de participación ciudadana.
- Requiere de gran cantidad de información, no siempre disponible, por lo que normalmente falla en sus predicciones.
- Es estática, mientras que las variables territoriales son dinámicas, por lo que queda obsoleta rápidamente. Lo anterior se agrava por los enormes plazos de elaboración y tramitación de los instrumentos.
- Tiene serios efectos redistributivos al favorecer ciertas zonas y perjudicar a otras.
- Es un sistema binario —permite o prohíbe—, sin dejar espacio para mitigar.
- Normalmente no se observa una correlación entre la norma y la infraestructura requerida para sustentarla.



Fuente: Elaboración propia CChC 2011 en base a *Google Earth*.

Los problemas mencionados precedentemente también quedan reflejados en el seguimiento a los plazos de elaboración y tramitación de los IPT en nuestro país. El *Informe Cambios Urbanos (CURBA)* de la CChC registra que, en el grupo de comunas de más de 50.000 habitantes, en los últimos dos años se han aprobado siete planes reguladores comunales. Los plazos que demoraron estos instrumentos desde que comenzaron a elaborarse hasta que fueron aprobados van desde los 4 hasta los 13 años, tal como se muestra en el Gráfico N° 1.

Gráfico N° 1
AÑOS PARA APROBACIÓN DE NUEVO PRC
Comunas que aprobaron su PRC posterior al 2009*

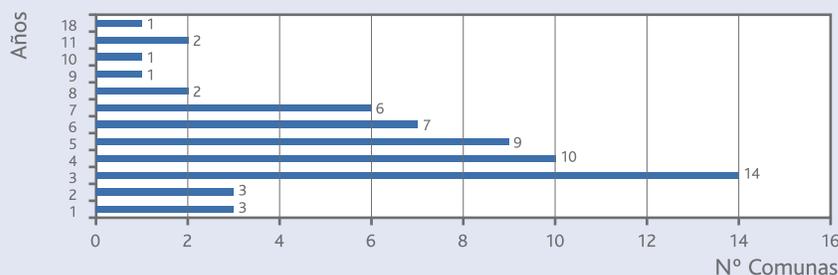


PLANES REGULADORES COMUNAS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES	N°
APROBADOS	7
SIN MODIFICACIÓN	10
EN MODIFICACIÓN	59
TOTAL	76

Fuente: *Informe Cambios Urbanos (CURBA)*.
* A marzo de 2011

Por otra parte, el grupo de PRC que aún están en proceso de elaboración o tramitación refleja también un número significativo de años, tal como expresa el Gráfico N° 2.

Gráfico N° 2
AÑOS TRANSCURRIDOS EN MODIFICACIÓN DEL PRC
Comunas de más de 50.000 habitantes con PRC en modificación*



PLANES REGULADORES COMUNAS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES	N°
APROBADOS	7
SIN MODIFICACIÓN	10
EN MODIFICACIÓN	59
TOTAL	76

Fuente: *Informe Cambios Urbanos (CURBA)*.
* A marzo de 2011

Este modelo de ocupación del territorio —que se verá reflejado en la gran mayoría de los principios específicos que se comentarán en la siguiente sección— considera dos etapas:

1. Definición previa de las áreas de protección de amplio espectro en las cuales se restringe el desarrollo con condiciones especiales, considerando las compensaciones económicas que correspondan a sus propietarios.
2. El resto del territorio queda disponible para todo tipo de desarrollos, con sus respectivas condiciones, en un esquema de internalización de externalidades.

Este modelo de planificación se detalla en el Recuadro N° 3, Planificación por Condiciones.

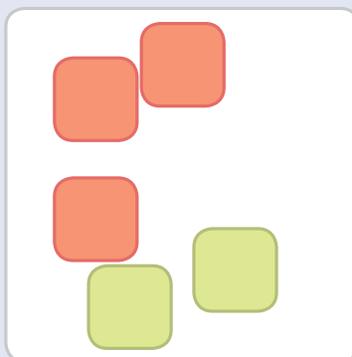
6 RECUADRO N° 3 PLANIFICACIÓN POR CONDICIONES

El sistema de planificación por condiciones es un modelo en el cual el territorio se entiende posible de ser desarrollado, siempre y cuando se cumpla con una serie de condiciones o exigencias, orientadas a que los desarrollos internalicen sus externalidades, medidas caso a caso en forma objetiva y transparente. Estas condiciones serán más estrictas en la medida que el territorio tenga algún grado de protección oficial.

Este modelo de ocupación del territorio propuesto por la CChC contempla dos etapas:

1. Definición previa de las áreas de protección de amplio espectro, en las cuales se restringe el desarrollo con condiciones especiales.
 - ◆ Definición explícita y fundada de los territorios declarados como área de protección.
 - ◆ El área protegida no implica necesariamente el No uso del territorio, sino que más bien su ocupación con condiciones más exigentes y compatibles con la conservación.
 - ◆ El Estado debe tener un rol activo en la conservación de las zonas protegidas, en la declaración y también debe asumir el costo de mantención y conservación.
 - ◆ En el caso de que las áreas protegidas sean de propiedad privada, el Estado debe compensar a los propietarios, como parte de su rol subsidiario.
2. Liberación del resto del territorio para su desarrollo, bajo el esquema de internalización de externalidades.
 - ◆ Todo el territorio que no sea protegido debe estar disponible.
 - ◆ Los desarrollos deben mitigar las externalidades que generen.
 - ◆ Los desarrollos deben cumplir con estándares mínimos obligatorios de equipamiento, infraestructura o mitigación de riesgos naturales.

ESQUEMA DE PLANIFICACIÓN POR CONDICIONES



- Zona potencialmente desarrollable
- Desarrollos con condiciones estándar
- Áreas de protección - Condiciones más exigentes

Fuente: Elaboración propia CChC 2011.

PRINCIPIOS ESPECÍFICOS

PARA TENER MEJORES CENTROS URBANOS Y MÁS CALIDAD DE VIDA

Para complementar el principio general enunciado precedentemente la CChC ha definido doce principios específicos, los que se exponen agrupados en cuatro temáticas:

- A. Generación de espacio físico
- B. Manejo de las externalidades
- C. Participación ciudadana y certeza jurídica
- D. Competitividad del país.

A. GENERACIÓN DE ESPACIO FÍSICO

En relación al espacio físico (territorio) hay cuatro principios básicos a considerar:

1. Disponibilidad de suelo asegurada para un horizonte de al menos 20 años.

Los sistemas de planificación de nuestras ciudades debieran asegurar permanentemente la disponibilidad de suelo para un horizonte futuro de al menos 20 años, de tal forma que no se produzcan aumentos del precio del suelo por restricciones innecesarias de su oferta, o no se cuente con suelo suficiente para satisfacer la demanda habitacional futura de los ciudadanos, lo que coartaría su libertad de elección.

2. Tratamiento no discriminatorio del territorio.

En un contexto en el cual cada proyecto internaliza sus impactos, el Estado debe tener una actitud neutra y posibilitar, indistintamente, cualquier tipo de creci-

miento de la ciudad: por densificación, extensión adyacente o distante, renovación o por rehabilitación, de acuerdo a como libremente lo deseen sus ciudadanos, con la sola excepción de los territorios que por ley se encuentren protegidos.

3. Traspaso de suelo fiscal a manos privadas, salvo el caso de terrenos con restricciones excepcionales.

Para lograr un mercado del suelo dinámico y eficiente se requieren mecanismos expeditos que faciliten el traspaso de suelo fiscal a manos privadas, cuando exista demanda por este recurso. La única excepción debiera ser el caso de terrenos que tengan particularidades objetivas que hagan aconsejable restringir su desarrollo, tales como zonas con fragilidad ambiental, o terrenos de especial interés para la nación por su ubicación fronteriza u otras razones relativas a la seguridad del país.

4. El borde costero, concebido como una oportunidad de desarrollo, debe ser impulsado con una visión moderna de manejo de este territorio, a la vez audaz y respetuosa, que permita ocuparlo productiva y responsablemente, sin dejar de considerar su carácter de patrimonio.

El "borde costero", entendido como el litoral de todo cuerpo de agua del territorio nacional, debe visualizarse como una oportunidad de desarrollo para las comunidades, de tal forma que estas puedan aprovechar positivamente sus bordes costeros. Este nuevo enfoque debe ser la inspiración de una nueva política de borde costero y traducirse en una institucionalidad

y marco regulatorio moderno que, resguardando el principio de sustentabilidad, faciliten los desarrollos de todo tipo en el borde costero.

A través de estos principios la CChC reconoce el hecho que las ciudades se extienden en el tiempo, tanto por el crecimiento demográfico y las migraciones, como por la mayor demanda de espacio (público y privado) de los ciudadanos que se genera al aumentar su nivel de ingreso en todos los estratos socioeconómicos.

Es por ello que una PNDU debe asegurar que los instrumentos de planificación del territorio que se utilicen se hagan cargo de esta mayor demanda futura por suelo, permitiendo que exista un horizonte de desarrollo lo más largo posible. Ello tiene la ventaja de mantener acotado el valor del suelo, ya que existirá una mayor oferta y además, al ser proyectado su uso a 20 o más años, el valor presente de la plusvalía obtenida decaerá, lo cual desincentiva aumentos temporales de precios en la “frontera” de carácter especulativo.

Por otro lado, a pesar de que no hay certeza respecto de cuánto suelo es de propiedad fiscal en el país, según información reportada por el Ministerio de Bienes Nacionales, un tercio del territorio nacional estaría en esta condición, cifra que aumenta considerablemente en el Norte Grande del país¹. Esto genera serias restricciones para el

1. Según datos referenciales proporcionados por el Ministerio de Bienes Nacionales a enero de 2011, los porcentajes de suelo fiscal sobre el total regional —fundamentado en inscripciones globales— son los siguientes: Arica y Parinacota: 50%, Tarapacá: 60%, Antofagasta: 70%, Atacama: 60%.

desarrollo urbano², por lo que la CChC ha propuesto un mecanismo de subasta pública que permitiría agilizar el traspaso del suelo a manos privadas, maximizar los recursos para el fisco y, además, aumentar los ingresos a través del pago del impuesto territorial de los terrenos enajenados. Este último ingreso tiene la ventaja de ir, aunque sea en parte, directamente a la región³.

Finalmente, el borde costero de nuestro país también es un territorio que históricamente ha visto muy restringido su desarrollo, operando casi exclusivamente a través de concesiones, con exigencias y condiciones que más bien incentivan la precariedad de los proyectos. Para revertir lo anterior, la CChC ha delineado ocho principios base para una reformulación de la actual Política Nacional de Borde Costero (ver Recuadro N°4) y además ha desarrollado una propuesta de “Borde Costero Urbano”, la cual establece que el plan regulador comunal sea el instrumento que defina la normativa y condiciones para el desarrollo de proyectos en la zona costera, con un informe previo favorable de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas. De este modo se evita la discrecionalidad e incertidumbre que impera en las concesiones actuales, y se logra que las decisiones de planificación se tomen localmente, recogiendo en mucho mayor medida las demandas de los ciudadanos.

2. Así lo demostró, por ejemplo, un estudio realizado por la CChC el año 2004, el cual evidenció que las ciudades de las regiones de Tarapacá y Antofagasta son menos extensas que ciudades localizadas en otras regiones y que exhibían un mismo nivel de población. El informe también expuso que, ante un crecimiento de población de igual magnitud, las ciudades del Norte Grande crecen en extensión 6% menos que ciudades de otras regiones del país. (Fuente: Pardo, M., Petermann, A. (2004). Restricciones al Uso de Suelo Urbano: El caso del Norte Grande. En C. Díaz, & P. Giménez (Eds.), *Concesiones y Suelo Urbano. Dos Claves para la Inversión* (1ª ed., pp. 93-122). Santiago, Chile: Cámara Chilena de la Construcción.)

3. Esta propuesta de subasta pública se detalla en *Fundamenta* N° 29, 2006, *El Suelo Fiscal: Inhibidor y Distorsionador de Inversiones*.

RECUADRO N° 4

PRINCIPIOS CChC PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE BORDE COSTERO EN CHILE

Para la CChC, y especialmente para sus Delegaciones Regionales, el desarrollo del borde costero en Chile ha sido una constante preocupación, ya que se ha detectado una serie de problemas que impiden un desarrollo de mejor calidad en este territorio. La CChC plantea que se requiere una nueva política de borde costero orientada a que las comunidades puedan aprovechar positivamente sus bordes costeros. Dicha política debe tener como principio general el siguiente:

El borde costero, concebido como una oportunidad de desarrollo, debe ser impulsado con una visión moderna de manejo de este territorio, a la vez audaz y respetuosa, que permita ocuparlo productiva y responsablemente, sin dejar de considerar su carácter de patrimonio.

Y deben considerar los siguientes principios específicos:

1. *El borde costero es un territorio especialmente frágil, su manejo debe ser sustentable y sostenible.*
2. *El borde costero debe entenderse como una oportunidad de desarrollo para las comunidades y no como un obstáculo.*
3. *Los 83.400 km de línea de borde costero nacional ameritan un marco legal que responda a su diversidad.*
4. *Debe existir un mayor injerencia de lo local en la planificación urbana del borde costero.*
5. *Fuera de las áreas de protección (de amplio espectro) debe implementarse una planificación por condiciones que posibiliten la internalización de externalidades.*
6. *Las zonas de protección del patrimonio costero deben ser definidas con participación de la comunidad y deben tener asociados recursos estatales para su conservación.*
7. *Para el manejo de riesgos naturales se debe aplicar una combinación de información ciudadana, sistemas de alerta temprana y evacuación, planificación por condiciones y seguros para riesgos naturales.*
8. *La infraestructura necesaria para ocupar y poner en valor el borde costero puede ser provista a través del modelo de concesiones de obras públicas*

B. MANEJO DE LAS EXTERNALIDADES

En relación con la administración de las externalidades urbanas, se plantean cinco principios básicos a considerar:

5. **Internalización de las externalidades positivas y negativas asociadas a las decisiones de localización de los desarrollos ("responsabilidad" en el ejercicio de la "libertad").**

Para lograr un desarrollo territorial eficiente y sustentable, los proyectos, tanto privados como públicos, deben considerar y ponderar, en su decisión de localización y momento de desarrollo, todos los impactos directos, positivos y negativos, que generan en el territorio. El

cobro por las externalidades debe ser equitativo, proporcional, conocido previamente a la decisión de invertir, sin duplicidad de cobros mediante otros impuestos o contribuciones, imputando las cesiones de terreno u otras obras de mitigación, y en ningún caso deben usarse para resolver déficits existentes.

6. **Instrumentos de planificación territorial con capacidad para adaptarse a las dinámicas territoriales en forma oportuna, incorporando planificación por condiciones.**

Los instrumentos de planificación territorial deben tener la capacidad de adaptarse, en forma eficiente y relativamente rápida, a los hechos territoriales y nuevas reali-

dades sociales y económicas, que son dinámicas en un sentido difícilmente predecible. Deben incorporar fuertemente un modelo de planificación por condiciones.

7. Reconocimiento por parte del Estado de las externalidades positivas asociadas al patrimonio natural y construido (valor social del patrimonio), y de su responsabilidad en el financiamiento para lograr su conservación, incentivando su uso.

Dado que existe un interés por parte de la sociedad en conservar un determinado inmueble o zona patrimonial destacada (natural o construida), es necesario que la sociedad —en su conjunto y representada por el Estado— asuma los costos de la decisión de conservar dicho bien.

8. Administración de riesgos naturales con mecanismos distintos a la “zonificación excluyente” (o prohibición de construir).

Los riesgos naturales deben ser abordados con una combinación de cuatro mecanismos complementarios: información ciudadana, sistemas de alerta temprana y evacuación, planificación por condiciones y seguros para riesgos naturales.

9. Separación de las funciones pública y privada, donde el Estado regule a través de sus atribuciones normativas, mientras que la función inmobiliaria recaiga en los privados, dentro del marco normativo.

Para evitar distorsiones artificiales en los precios de equilibrio fijados por el mercado para el suelo urbano, mediante subsidios explícitos u ocultos, el Estado debe remitirse a su acción social, focalizada en los casos en que el mercado no opera, a la provisión de infraestructura urbana y a una acción subsidiaria en lo demás.

A través de los principios sobre internalización de externalidades se reconoce como deber del Estado el dictar reglas claras que permitan el desarrollo de las ciudades cuidando de no generar externalidades negativas, incluyendo las medioambientales. Por ello se indica que cada desarrollador debe hacerse cargo de las externalidades que eventualmente provoque, mediante inversión

en soluciones que las eliminen o las compensen según sea el caso. Asimismo, es rol del Estado implementar mecanismos factibles y transparentes para incentivar externalidades positivas, como son la conservación del patrimonio y el mejoramiento de la calidad ambiental.

Esta internalización de externalidades debe realizarse en un contexto de:

- *Aplicación equitativa (o universal).* Todos pagan, ya sean proyectos públicos o privados, grandes o pequeños, con subsidio Estatal o sin este.
- *Cobro proporcional.* Los aportes deben ser equivalentes a las externalidades efectivamente generadas por el proyecto. Es decir, debe existir una relación directa, medida objetivamente, entre el impacto generado por el proyecto y el cobro realizado.
- *Exclusión de los déficits de infraestructura.* Estos deben ser asumidos por todos los ciudadanos representados por el fisco.
- *Predictibilidad.* El cálculo de los aportes debe ser objetivo, no sujeto a negociación, y en base a procedimientos estándar o índices predefinidos, del tal forma que pueda ser conocido previamente a la decisión de inversión.
- *Sin duplicidad de cobros mediante otros impuestos o contribuciones⁴.*

Por su parte, los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) deben evolucionar desde la actual *planificación por zonificación* —la cual es binaria, rígida y centralizada⁵— hasta un modelo de *planificación por condiciones*, en el sentido de permitir la ocupación del territorio previo cumplimiento de condiciones objetivas orientadas a que los proyectos internalicen sus externalidades. De esta forma se busca administrar positivamente las externalidades urbanas que no se resuelven con los mecanismos de mercado. Para ello, los IPT deben entregar un conjunto de condiciones y reglas claras, predecibles y equitativas

4. Por ejemplo, impuesto a las gasolinas u otros mecanismos, como cesiones de terreno para vialidad, áreas verdes o equipamiento.

5. Ver Recuadro N° 2, Planificación por Zonificación.

RECUADRO N° 5

MODERNIZACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

En la actualidad, los instrumentos de planificación territorial (IPT) aplican un modelo de *planificación por zonificación*—la cual es binaria, rígida y centralizada—. Dados estos problemas, los IPT deben evolucionar hacia un modelo de *planificación por condiciones*, en el sentido de permitir la ocupación del territorio previo cumplimiento de condiciones objetivas orientadas a que los proyectos internalicen sus externalidades.

En términos más específicos, la CChC plantea que los IPT —plan regulador intercomunal, plan regulador comunal y plan seccional^a— deben tener plazos de vigencia y tramitación de modificaciones establecidos, con responsabilidades claras y sanciones en caso de infracción. Asimismo, debe existir la posibilidad de admitir el análisis de iniciativas privadas, así como contar con un financiamiento estatal adecuado.

En cuanto a los contenidos de los IPT, se debería hacer una clara distinción respecto de los planos de injerencia de cada nivel de planificación, sin que los de carácter intercomunal interfieran con materias de decisión local. De esta forma, la propuesta de la CChC es que los temas regionales deben tratarse en los planes reguladores intercomunales, los que deben definir la expansión futura de las ciudades —con disponibilidad de suelo asegurada para un horizonte de al menos 20 años—, la macrorred vial y su interconexión con la red nacional de carreteras, la ubicación de parques intercomunales y las condiciones para la localización de algunos equipamientos de mayor envergadura, como hospitales regionales, cementerios, vertederos, cárceles y plantas de tratamiento de aguas servidas. Además, deben definir las condiciones de ocupación de las zonas de riesgo y de preservación (ecológica, paisajística u otros tipos de patrimonios de mayor escala). Por su parte, los temas comunales deben estar radicados en los planes reguladores comunales. En ellos debe definirse la interconexión con la macrorred vial y las condiciones de emplazamiento del equipamiento de escala comunal. Finalmente, los seccionales deben reflejar el ordenamiento a nivel de barrios.

^a Si bien el Plan Regional de Desarrollo Urbano es parte de los IPT consagrados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, aunque de carácter indicativo, la CChC considera que en la práctica este instrumento tiende a ser una zonificación a gran escala, con todos los problemas que ello conlleva, sin aportar en lo absoluto al desarrollo regional.

para todos, para lo cual resulta urgente modernizar los IPT con que contamos hoy en día (ver Recuadro N° 5).

En otro ámbito, los IPT también son la instancia única de coordinación entre las diferentes reparticiones públicas que intervienen en el desarrollo de las ciudades (MINVU, MOP, MTT, Ministerio de Medio Ambiente, gobiernos regionales, municipios, etc.), las cuales deben asumir como vinculantes lo acordado en estos IPT.

Con respecto al principio N° 7 sobre patrimonio, es un hecho que la situación de los inmuebles patrimoniales —sean estos monumentos históricos, zonas típicas, inmuebles o zonas de conservación histórica— y de las zonas protegidas por sus atributos naturales es lamenta-

ble. Lo anterior se agravó aún más luego del terremoto y tsunami del pasado 27 de febrero de 2010⁶.

La CChC estima que el problema de fondo es que la actual legislación no solo es insuficiente para proteger al patrimonio sino que genera efectos contrarios a los buscados. Las declaratorias de patrimonio evitan que un inmueble sea demolido o un espacio natural sea ocupado, pero, al no contemplar compensaciones económicas para sus dueños,

6. Las cifras indican que el 60% de las zonas típicas y edificios declarados monumentos históricos ubicados entre la V y la VIII Región quedaron dañados, de los cuales un 30% presentó daños mayores. Ver Documento de Trabajo CChCN° 66, 2011, *Reconstrucción y Patrimonio*, con un desarrollo completo sobre esta materia.

RECUADRO N° 6

PRINCIPIOS CCHC PARA LA CONSERVACIÓN Y RECONSTRUCCIÓN DEL PATRIMONIO

Desde hace varios años, la CChC ha planteado la necesidad de reformular el marco legal que hoy día rige la conservación del patrimonio en nuestro país, así como la institucionalidad responsable de ejercer dicha protección. Para ello propone los siguientes principios:

1. *Rol del Estado en la preservación y reconstrucción del patrimonio.*
2. *Vínculo directo entre declaratorias o reconstrucciones y la responsabilidad de financiamiento.*
3. *Opción de expropiación del inmueble.*
4. *Respeto del derecho de propiedad.*
5. *Estímulo a la propiedad privada de inmuebles patrimoniales.*
6. *Participación ciudadana orgánica en las decisiones asociadas al patrimonio.*
7. *Nueva imagen moderna como patrimonio para futuras generaciones.*

Estos principios se complementan con una serie de propuestas específicas, tal como se grafica en el siguiente cuadro.

PROPUESTAS ESPECÍFICAS DE LA CCHC PARA UNA MEJOR CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO EN CHILE

PROPUESTA: IMPLEMENTAR LOS SIGUIENTES INCENTIVOS Y COMPENSACIONES ECONÓMICAS PARA LOS PROPIETARIOS DE INMUEBLES PATRIMONIALES	ACCIÓN LEGAL REQUERIDA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Que el Estado haga aportes directos para la conservación de inmuebles patrimoniales de propiedad privada, dado el valor social que objetivamente ello significa. ▪ Que se promulgue una ley de donaciones específica para los monumentos nacionales de propiedad privada, que puedan usar tanto las empresas como las personas naturales, aun cuando el donatario desarrolle actividades con fines comerciales compatibles con la conservación del patrimonio. ▪ Que se otorgue un crédito tributario en beneficio de los contribuyentes de primera categoría, del impuesto global complementario o del impuesto único de segunda categoría, que realicen obras de conservación de inmuebles patrimoniales. ▪ Que las empresas y las personas puedan descontar de impuestos los gastos de restauración y mantención del inmueble patrimonial en el que desarrollen sus actividades o del que sean propietarias. ▪ Que se exima totalmente del impuesto territorial a los inmuebles patrimoniales de propiedad privada, aun cuando estén ubicados en zonas típicas o se utilicen para actividades con fines comerciales compatibles con la conservación del patrimonio. 	Envío al Congreso de iniciativa legal por parte del Presidente de la República.
PROPUESTAS:	ACCIÓN LEGAL REQUERIDA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Que el Consejo de Monumentos Nacionales tenga la obligación de justificar mediante estudios especializados las declaratorias que propone. ▪ Que la conveniencia de las declaratorias sea acordada con participación de la comunidad y del propietario del inmueble. ▪ Que se establezcan criterios y mecanismos de desafectación de inmuebles patrimoniales cuya declaratoria no se justifique. ▪ Que se perfeccione la nominación de los integrantes del Consejo de Monumentos Nacionales. 	Envío al Congreso de iniciativa legal que modifique la Ley de Monumentos Nacionales.
PROPUESTA:	ACCIÓN LEGAL REQUERIDA
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Que se incorporen a la Ley de Monumentos Nacionales las normas relativas a Inmuebles y Zonas de Conservación Histórica que hoy se regulan ineficientemente en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. 	Modificar Ley de Monumentos Nacionales y Ley General de Urbanismo y Construcciones.

provoca que ese bien termine quedando sin mantención y a merced del paso del tiempo. Para sus propietarios, además, la declaración resulta casi más perjudicial que una expropiación por la que no se recibiera pago alguno.

En este contexto, lo que se requiere es un nuevo marco regulatorio que debe sustentarse en el principio N° 7 enunciado precedentemente, complementado con una serie de principios específicos que pueden revisarse en el Recuadro N° 6.

Con respecto al principio N° 8 sobre riesgos naturales, se debe considerar que un gran porcentaje de nuestro país está afecto a innumerables riesgos de la naturaleza, y por ello una PNDU debe propiciar una adecuada convivencia con ellos, evitando la aplicación de *zonificación excluyente* o prohibición de construir. La gran mayoría de las veces, esta medida tiene un efecto adverso en el sentido de incentivar la generación de asentamientos irregulares en esos territorios, sin ninguna medida de protección y que tarde o temprano terminan regularizándose.

Como contrapartida a la *zonificación excluyente* la CChC plantea que los riesgos naturales deben ser abordados con cuatro mecanismos complementarios:

- *Información ciudadana.* Los IPT debieran recoger toda la información técnica disponible sobre la ubicación y características de las zonas de riesgo existentes en cada localidad, con el objetivo de que el propietario particular conozca de antemano y con la mayor exactitud posible los riesgos naturales a los cuales estarían sometidos una edificación y sus moradores en dicho territorio. De esta forma los ciudadanos podrán deci-
- dir libre pero informadamente sobre la conveniencia de vivir o realizar inversiones en el territorio.
- *Sistemas de alerta temprana y evacuación.* Siendo Chile un país altamente vulnerable a diversos riesgos naturales, es fundamental avanzar en la aplicación de tecnología de alerta temprana, manejo de emergencias y sistemas de evacuación física, debida y regularmente probados. Chile debiera ser un país pionero y ejemplo a imitar en estas materias.
- *Planificación por condiciones.* Aplicado al tema de los riesgos naturales, este mecanismo permitiría que las zonas vulnerables puedan ser ocupadas, previo cumplimiento de condiciones específicas, principalmente ejecución de obras físicas o diseños especiales, destinados a asegurar la vida de las personas (no necesariamente los bienes materiales). No obstante, pudieran definirse ciertos usos, como equipamientos de salud, educación y seguridad, con mayores restricciones de localización y/o condiciones más exigentes, ya que en este tipo de usos es especialmente relevante no solo resguardar la vida de las personas sino que también garantizar la operatividad de los edificios en casos de catástrofe.
- *Seguros para riesgos naturales.* Dado que vivimos en un país con alta vulnerabilidad a riesgos naturales, debiera existir una mayor presencia de los seguros en la construcción. La propuesta de la CChC es que todas las viviendas que contienen elementos comunes compartidos, debieran obligatoriamente estar asegurados contra riesgos naturales por su valor de reposición, dado que en estos casos hay terceros involucrados. En cam-

bio los propietarios de viviendas privadas aisladas deben decidir libremente si contratan o no un seguro de este tipo y asumir las consecuencias de su decisión⁷.

En relación con el principio N° 9 sobre el rol inmobiliario del Estado, la CChC postula que debe existir una clara separación de roles entre el sector público y el privado, de modo que el Estado regule a través de sus atribuciones normativas y sea el inversionista privado el que desarrolle efectivamente los proyectos inmobiliarios dentro del marco normativo. En este contexto, la provisión de terrenos que son de propiedad fiscal debe realizarse a través de una licitación amplia, en la cual la participación del Estado se limite a que esta operación se haga oportuna y transparentemente, velando porque los oferentes tengan plena información respecto de condiciones que puedan ser relevantes para la determinación de los precios, como pudieran ser eventuales obras públicas en la zona y las características del plan regulador respectivo. Todo esto sin efectuar inversiones para conseguir su presunta valorización, sin forzar mercados objetivos de vivienda (lo cual distorsiona este mercado) y sin asumir un rol de evaluador de proyectos y de empresa inmobiliaria. Además, en el caso de existir subsidios involucrados, estos deben ser subsidios a la demanda.

7. En el caso de bienes que sean de propiedad estatal o que hayan sido adquiridos con subsidios estatales será decisión del Estado cómo proteger dichos bienes, considerando que en caso de catástrofe lo más probable es que tenga que asumir su reposición. Algunas alternativas que podrán ser evaluadas por el Estado son; (i) localizar estas inversiones en zonas protegidas frente a riesgos naturales, (ii) localizar estas inversiones en zonas con mayor vulnerabilidad pero considerando la contratación de seguros comerciales, o bien (iii) no considerar seguros, pero asumiendo que en caso de catástrofe tendrá que destinar recursos a la reposición. Ver un desarrollo completo de esta materia en *Documento de Trabajo CChC N° 62, 2010, Manejo de zonas de riesgo en los instrumentos de planificación territorial*, y en *Fundamenta N° 40, 2010, Propuesta de Incentivos al Uso de Seguros Catastróficos*.

C. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CERTEZA JURÍDICA

En relación con la participación ciudadana se plantea el siguiente principio básico:

10. "Participación ciudadana orgánica" en la planificación y certeza jurídica en los proyectos y para los ciudadanos.

La normativa urbana y la planificación de infraestructura y equipamiento deben incorporar "participación ciudadana orgánica", la cual se caracteriza por ser oportuna, enfatizar la opinión de la comunidad organizada, ser indicativa, responsable y provista de los recursos necesarios.

Los proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento que cumplan con esa norma (la cual contempló instancias formales y efectivas de participación ciudadana) no deben ser objeto de nuevas instancias de participación y sí debe respetarse en todo momento la certeza jurídica de los permisos de edificación. Para los ciudadanos, la certeza jurídica queda reflejada en los instrumentos de planificación territorial, mediante su normativa, sus estándares mínimos obligatorios y sus condiciones para el desarrollo de nuevos proyectos, durante su periodo de vigencia (ver Recuadro N° 7).

Al estar el foco de la PNDU en las personas, es fundamental implementar sistemas de participación ciudadana que, respetando el sistema democrático representativo que rige nuestro país, permitan que la ciudadanía se informe, exprese sus preferencias y resguarde sus derechos cuando los sientan amenazados.

RECUADRO N° 7

PRINCIPIOS CCHC SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA

Tanto en nuestro esquema de planificación actual —*planificación por zonificación*— como en un eventual modelo de planificación por condiciones según lo propuesto por la CChC, es necesario construir un sistema de participación ciudadana que permita canalizar oportunamente las ideas y aportes de la comunidad. Este nuevo sistema se ha denominado *participación ciudadana orgánica*, y se define como aquella en que la comunidad organizada puede, oportunamente, plantear sus puntos de vista y ejercer su capacidad de generar consensos, compromiso y colaboración entre los diferentes actores. Se caracteriza por ser oportuna, enfatizar la opinión de la comunidad organizada, ser indicativa, responsable y provista de los recursos necesarios. Este tipo de participación se reconoce como necesaria y positiva, ya que asegura una mayor validación pública de las acciones y permite incorporar las visiones, ideas y necesidades de los afectados y beneficiados, con posibilidad de perfeccionar la idea inicial de los expertos.

La *participación ciudadana orgánica* contempla los siguientes principios específicos:

PRINCIPIOS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA

1. *Participación ciudadana oportuna (cuándo).*
2. *Participación ciudadana que enfatice la opinión de la comunidad organizada, a la vez que considere a los vecinos involucrados (quién participa).*
3. *Participación ciudadana indicativa (quién decide).*
4. *Participación ciudadana responsable.*
5. *Metodología de participación definida localmente, sobre estándar mínimo definido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.*
6. *Participación ciudadana provista de los recursos necesarios.*
7. *Participación ciudadana realista respecto de la necesidad de actualización de la normativa urbana.*

PRINCIPIOS SOBRE INFORMACIÓN CIUDADANA

1. *La comunidad debe tener libre acceso a información de los proyectos aprobados, inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento en su barrio o ciudad.*
2. *Reconocimiento de la certeza jurídica de los proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento.*

D. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Si bien la CChC no ha formulado principios oficiales respecto a esta materia, existen algunos principios universales que impulsan la competitividad urbana:

11. Competitividad del país en base a ciudades con ventajas competitivas para vivir, visitar o hacer negocios.

En el contexto mundial, las ciudades funcionan como nodos en competencia contribuyendo a delinear la competitividad del país, entendida como la capacidad de este para tener un rendimiento sistemáticamente superior al de sus rivales.

12. Calidad de vida urbana con adecuados estándares de servicio, equipamientos y medioambientales.

La calidad de vida urbana —un insumo fundamental para la competitividad de la ciudad— debe ser alcanzada en un nivel aceptable por todos los ciudadanos. Para ello, los instrumentos de planificación de la ciudad deben definir estándares mínimos obligatorios y garantizados de servicio y equipamientos urbanos explícitos.

En un mundo globalizado, la competitividad es un factor clave para el crecimiento de países, regiones, ciudades y empresas. A la escala de ciudad, éstas compiten por atraer inversiones, negocios, transnacionales, visitantes globales y turismo. Si lo logran, el resultado es un aumento de las oportunidades, el empleo, el ingreso per cápita y el poder de consumo, lo cual genera, en definitiva, un crecimiento del tamaño del mercado. Ello, en un círculo virtuoso, aumenta la competitividad de la ciudad dado que logra una mayor atracción de actividades, tal como se muestra en la Figura N° 1.

Propiciar un ambiente favorable para el desarrollo de la competitividad es un objetivo que debe ser recogido en una PNDU. Para lograr dicho objetivo se requiere al menos lo siguiente:

- **Nivel de calidad de vida adecuado.** Ello implica un costo de vida bajo la media mundial, excelente conectividad (infraestructura de transporte y transporte público) y comunicaciones, calidad ambiental (bajos niveles de contaminación), seguridad ciudadana y espacio público de calidad.

Figura N° 1
DIAGRAMA DE COMPETITIVIDAD



Fuente: elaboración propia CChC, 2011.

- *Disponibilidad de servicios para el desarrollo de nuevos emprendimientos.* Ello implica cercanía y amplia oferta de equipamiento y servicios (comercio, salud, educación, cultura, comunicaciones, servicios de terceros, entre otros) a costos razonables. En términos urbanos lo anterior significa disponibilidad de suelo (sin restricciones artificiales) y uso mixto de este.
- *Estabilidad y predictibilidad de las reglas.* Con ello se genera certidumbre para las inversiones y se evita la discrecionalidad de la autoridad.
- *Sistema impositivo competitivo,* bajo la media mundial.

En cuanto al principio N° 12 relativo a la calidad de vida, la CChC reconoce que contar con adecuados niveles de calidad de vida es un insumo fundamental para alcanzar competitividad urbana y, por lo tanto, una PNDU y los instrumentos de planificación que de ella se derivan deben explicitar los niveles de servicios y equipamientos que se requieren para que los ciudadanos opten a una calidad de vida aceptable. Por ejemplo: número de camas de hospital por cada 1.000 habitantes, distancia máxima al consultorio, posta u hospital más cercano;

densidad de la red educacional, definida por número y distribución de los colegios y liceos; dotación y distancia a cuarteles de bomberos y cuarteles de policía; dotación y distancia a servicios de carácter metropolitano, tales como cementerios, cárceles, vertederos y plantas de procesamiento de basura, plantas de tratamiento de aguas servidas y otros que todas las comunidades necesitan, pero no son bienvenidos en ninguna.

También es fundamental resolver la red vial requerida por las necesidades de transporte de los ciudadanos así como definir los espacios públicos y culturales que se necesitan tanto en metros cuadrados por habitante como en su distribución homogénea en la ciudad. Para resolver especialmente este y otros temas es imprescindible contar con instrumentos de planificación territorial que definan y coordinen estas materias, tal como se detalló en el principio N° 6.

Una vez definidos los estándares mínimos antes mencionados, el Estado debe resolver, a su cargo y en un plazo lo más corto posible, los déficits existentes con respecto a los mínimos que se definan, que sin duda afectan fundamentalmente a los sectores más desposeídos de la sociedad.





Marchant Pereira 10, piso 3,
Providencia, Santiago, Chile

Tel. (56 2) 376 3300
www.cchc.cl

Se permite su reproducción total o parcial, siempre que se cite expresamente la fuente.