

GERENCIA DE ESTUDIOS DOCUMENTO DE TRABAJO



67 Mayo 2011

BASES PARA UNA
“POLÍTICA NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO”
PROPUESTA DE LA CChC PARA
UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN
DEL TERRITORIO

Pilar Giménez
Fernando Herrera

67 Mayo 2011

**BASES PARA UNA
“POLÍTICA NACIONAL DE
DESARROLLO URBANO”
PROPUESTA DE LA CChC PARA
UNA MEJOR ADMINISTRACIÓN
DEL TERRITORIO**

Pilar Giménez
Fernando Herrera

Documento aprobado por:
Javier Hurtado C.
Gerente de Estudios CChC

Fecha aprobación:
02 Mayo 2011



La publicación de los Documentos de Trabajo no está sujeta a la aprobación previa de la Mesa Directiva de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo como también el análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son de exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Cámara Chilena de la Construcción A.G. o sus directivos. Se prohíbe la reproducción total o parcial de este documento sin autorización previa de la Cámara Chilena de la Construcción A.G.

JEL Classification: H23, I31, O21

Keywords: Urban Externalities, Urban Policies, Land Use, Urban Planning, City Planning, Growth Management

* Comentarios bienvenidos a pgimenez@cchc.cl

INDICE

RESUMEN EJECUTIVO	04
I. INTRODUCCIÓN	07
II. EL FOCO DE NUEVA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO: LOS CIUDADANOS	08
III. EL MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO: PLANIFICACIÓN POR CONDICIONES	10
IV. PRINCIPIOS ESPECÍFICOS PARA TENER MEJORES CENTROS URBANOS Y MÁS CALIDAD DE VIDA	12
A. Generación de espacio físico.	
B. Manejo de las externalidades.	
C. Participación ciudadana.	
D. Competitividad del país.	
V. ANEXOS	27
ANEXO N°1. Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010. Propuesta sobre Institucionalidad.	
ANEXO N°2. Externalidades urbanas.	
ANEXO N°3. Planificación por zonificación.	
ANEXO N°4. Principios CChC para una nueva Política de Borde Costero.	
ANEXO N°5. Principios CChC para la formulación de planes reguladores.	
ANEXO N°6. Principios CChC para una mejor conservación del patrimonio en Chile.	
ANEXO N°7. Principios CChC sobre <i>Participación Ciudadana Orgánica</i> .	
ANEXO N°8. Principios preliminares sobre integración socio-espacial.	
ANEXO N°9. Extractos de acuerdos de Consejos Nacionales CChC vinculados al tema de externalidades.	

BASES PARA UNA “POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO”

Propuesta de la CChC para una mejor administración del territorio

RESUMEN EJECUTIVO

Este documento tiene como objetivo presentar los principios que en materia de desarrollo urbano la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) ha impulsado en el último tiempo y que constituirían las bases para formular una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU).

4

Como punto de partida, la CChC considera que el diseño de una PNDU debe tener su foco puesto en las personas; en sus necesidades y aspiraciones. Lo anterior implica que la PNDU propicie la posibilidad de elección de los ciudadanos sobre el “cómo” y “dónde” quieren vivir. Lo anterior, complementado necesariamente con un manejo racional y eficiente de las externalidades urbanas¹, incluyendo todas las variables medioambientales y de sustentabilidad asociadas al desarrollo urbano. Se trata de conjugar la “libertad” con la “responsabilidad” de tal forma de nunca coartar el ejercicio de la “libertad” como una estrategia para prevenir eventuales abusos. Por el contrario, el Estado debe fiscalizar que exista un ambiente propicio para ejercer la “libertad”, junto con resguardar que ello no vulnere derechos de terceros. Este enfoque –al menos en aspectos políticos y en materias sociales– genera un amplio consenso. En materia de política urbana, este mismo enfoque debiera aplicarse como principio general:

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”.

¹ El término *externalidad urbana* se refiere a los impactos o efectos que un proyecto o desarrollo generan sobre otros o sobre el territorio. Pueden ser externalidades negativas o positivas. Las primeras generan un costo para la sociedad y debieran ser mitigadas, mientras que las segundas generan un beneficio para la sociedad y, por lo tanto, debieran ser incentivadas.

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 a 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.

En cuanto al modelo de ocupación del territorio que impulsaría una nueva PNDU, la CChC propone implementar un sistema en base a condiciones, denominado *planificación por condiciones*, 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. De esta forma, el modelo de *planificación por condiciones* considera las siguientes 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 corresponda 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 urbanas.

Finalmente, los principios específicos que complementan el principio general enunciado precedentemente y que permitirían llevar adelante el modelo de ocupación del territorio propuesto son:

A. GENERACIÓN DE ESPACIO FÍSICO

1. *Disponibilidad de suelo asegurada para un horizonte de al menos 20 años.*
2. *Tratamiento no discriminatorio del territorio.*
3. *Traspaso de suelo fiscal a manos privadas, salvo el caso de terrenos con restricciones excepcionales.*
4. *El borde costero, concebido como una oportunidad de desarrollo, debe ser impulsado por 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.*

B. MANEJO DE LAS EXTERNALIDADES

5. *Internalización de las externalidades positivas y negativas asociadas a las decisiones de localización de los desarrollos (“responsabilidad” en el ejercicio de la “libertad”).*
6. *Instrumentos de planificación territorial con capacidad para adaptarse a las dinámicas territoriales en forma oportuna, incorporando 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.*
8. *Administración de riesgos naturales con mecanismos distintos a la zonificación excluyente (o prohibición de construir).*
9. *Separación de las funciones pública y privada, donde el Estado regula a través de normas objetivas para preservar el Bien Común, mientras que la función inmobiliaria recae en los privados.*

C. PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y CERTEZA JURÍDICA

10. *Participación ciudadana orgánica² en la planificación y certeza jurídica en los proyectos y para los ciudadanos.*

6

D. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

11. *Competitividad del país en base a sus ciudades con ventajas competitivas para vivir, visitar o hacer negocios.*
12. *Calidad de vida urbana con adecuados estándares de servicio, equipamientos, y medioambientales, con mínimos explícitos garantizados por el Estado.*

² Por *participación ciudadana orgánica* se entiende 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.

BASES PARA UNA “POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO”

Propuesta de la CChC para una mejor administración del territorio

I. INTRODUCCIÓN

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. Esta última se derogó el año 2000, “debido a contradicciones con otras reglamentaciones dictadas por el MINVU y a la insuficiencia para responder al nuevo contexto urbano y político institucional vigente”³. Posteriormente, el año 2009 el MINVU inició un proceso de discusión de una nueva política, pero éste terminó en un documento de trabajo sin mayores aspiraciones.

7

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

- Porque una PNDU 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: MINVU, MOP, MTT, Ministerio de Bienes Nacionales, Municipalidades, Gobiernos Regionales, entre otros. Sin esta orientación, las autoridades aplican criterios disímiles, contradictorios y descoordinados respecto a temas como crecimiento de la ciudad, manejo de zonas de riesgo, participación ciudadana, protección del patrimonio y localización de actividades molestas, por mencionar algunos.
- 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. Este cuerpo legal está obsoleto (la ley fue promulgada el año 1976) y por años no ha logrado avanzar en su actualización por carecer de un marco general consensuado que de respaldo a los cambios de fondo que ésta legislación requiere.

³ Cita de Borrador de Documento de Trabajo: *Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables*. MINVU, Agosto 2009.

- Porque generaría un marco de certidumbre que favorecería la convivencia de los ciudadanos en el territorio y posibilitaría un ambiente propicio para las inversiones. Sin este marco, la discusión se traslada a nivel de cada proyecto, según el criterio de la autoridad o funcionario responsable, lo cual entraba el desarrollo del país.

Son estas razones las que han motivado a la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) a elaborar el presente documento, el cual 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.

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 Urbanismo⁴, la que debiera tener como premisa base el respeto al rol subsidiario del Estado y la descentralización de la toma de decisiones.

Lo anterior se enmarca y es consecuente con el contexto de una economía social de mercado, en la cual al Estado le corresponde precisamente asumir un rol subsidiario. En el tema urbano, ello implica que su responsabilidad es: (i) proporcionar un marco regulatorio que permita resolver los conflictos entre los distintos actores, (ii) asegurar el acceso general de la población a los bienes comunes, y (iii) asegurar la provisión de subsidios de vivienda y servicios urbanos a quienes no pueden acceder a éstos por sus propios medios. En materia territorial, este rol redistributivo del Estado se debe canalizar principalmente a través de subsidios a la demanda, de tal forma que sean los propios usuarios quienes decidan la localización y tipología de los bienes a adquirir.

II. EL FOCO DE NUEVA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO: LOS CIUDADANOS

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.

¿Qué es lo que los ciudadanos quieren? La evidencia es clara y demuestra que los ciudadanos mayoritariamente desean vivir en ciudades. En Chile, más de 13.000.000 de personas –vale decir

⁴ Propuesta incluida en *Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010*, CChC 2006. Ver Anexo N°1.

el 86.6% de la población⁵– han optado por vivir en sectores urbanos, principalmente porque en ellos acceden a una mejor calidad de vida; mejores servicios, más oportunidades de desarrollo laboral, acceso a salud y una mejor educación para sus hijos. Todo ello les entrega herramientas de progreso social y económico que permiten la movilidad social.

En este contexto, 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 urbanas⁶, 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 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.

⁵ Al año 2002, la población total de Chile era de 15.116.435 habitantes, de los cuales 13.090.113 vivían en áreas urbanas (Fuente: Censo 2002).

⁶ El término *externalidad urbana* se refiere a los impactos o efectos que un proyecto o desarrollo generan sobre otros o sobre el territorio. Pueden ser externalidades negativas o positivas. Las primeras generan un costo para la sociedad y debieran ser mitigadas, mientras que las segundas generan un beneficio para la sociedad y, por lo tanto, debieran ser incentivadas. Ver Anexo N°2, Externalidades Urbana s.

III. EL MODELO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO: PLANIFICACIÓN POR CONDICIONES

Dados los problemas que presenta el sistema de planificación tradicional que se ocupa en Chile – *planificación por zonificación*⁷–, la CChC propone implementar un sistema en base a condiciones, denominado *planificación por condiciones*, 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.

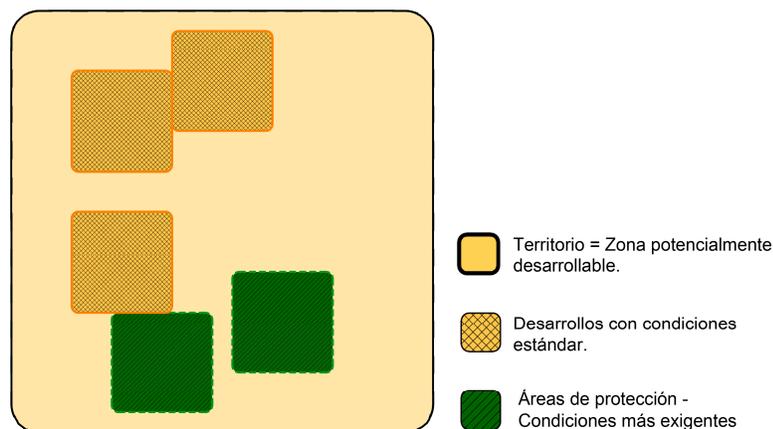
Este modelo de ocupación del territorio –que se verá reflejado en la gran mayoría de los principios específicos que se comentarán en la siguiente sección– considera dos etapas:

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.

10

La Figura N° 1 muestra lo anterior.

Figura N° 1
Esquema planificación por condiciones



Fuente: Elaboración propia CChC 2011.

⁷ Ver Anexo N°3, Planificación por zonificación.

A continuación se detallan las dos etapas que considera la *planificación por condiciones*:

1. Definición previa de las áreas de protección.

La planificación del territorio debe comenzar con una definición explícita y fundada de todos los territorios que, por algún motivo justificado, deben ser ocupados con mayor cuidado en base a un condicionamiento especial. Éstas áreas protegidas pueden deber esta condición a múltiples factores; sus atributos ecológicos, paisajísticos o patrimoniales que ameritan que éstas sean conservadas, dada las externalidades positivas que generan a la sociedad; por su fragilidad ambiental; por constituir zonas de alto riesgo natural o antrópico que no hacen recomendable su desarrollo en condiciones normales; por ser terrenos de especial interés para la Nación por su ubicación fronteriza u otras razones, solo por mencionar algunos ejemplos.

Independiente del origen de la restricción para su ocupación, el Estado debe necesariamente tener un rol activo en la conservación de la zona protegida, en el sentido amplio del concepto, es decir, participando en la declaratoria fundada de dicha zona y también asumiendo el costo que implique mantenerla y conservarla. En el caso que las áreas protegidas resulten ser de propiedad privadas, nuestra Constitución exige la compensación a su propietario. Lo anterior debe ser financiado por el Estado (en el nivel que corresponda) porque es parte de su rol subsidiario.

El área protegida no implica el NO uso del territorio, sino que permite la ocupación bajo ciertas condiciones especiales, orientadas a que esta ocupación sea compatible con el nivel de conservación que se desee alcanzar.

2. El resto del territorio queda disponible para los desarrollos de todo tipo, en un esquema de internalización de externalidades.

Una vez definidas las zonas protegidas –aquellas con mayores restricciones para su desarrollo–, el resto del territorio debe estar disponible para los desarrollos de todo tipo y tamaño, siguiendo el modelo de planificación por condiciones, es decir, el proyecto debe mitigar las externalidades que genere, medidas en forma objetiva y transparente, y además cumplir con los condicionamientos que se establezcan mediante estándares mínimos obligatorios en cuanto a equipamiento, infraestructura o mitigación de riesgos naturales, si fuera el caso. En definitiva, se considera que en las zonas “no protegidas”, no existe ninguna razón de fondo que justifique limitar los desarrollos.

Este sistema de ocupación del territorio, en base a condiciones, tiene la ventaja de favorecer la eficiencia en las decisiones de localización y momento del desarrollo, ya que quien ejecuta el proyecto asume los costos reales de su decisión.

IV. PRINCIPIOS ESPECÍFICOS PARA TENER MEJORES CENTROS URBANOS Y MÁS CALIDAD DE VIDA

Para complementar el principio general enunciado precedentemente;

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”.

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.

12

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 años⁸.

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 territorio⁹.

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

⁸ Principio expuesto en *Fundamenta N°39, 2010, Modificación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago.*

⁹ Principio expuesto en *Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010, CChC 2006.*

3. Traspaso de suelo fiscal a manos privadas, salvo el caso de terrenos con restricciones excepcionales¹⁰.

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 patrimonio¹¹.

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.

Los principios N° 1 y N° 2 reconocen 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. Lo anterior ocurre en todos los estratos socioeconómicos, pero especialmente se aprecia en los más desfavorecidos, que legítimamente aspiran a tener viviendas más amplias, terrenos de mayor tamaño, y equipamientos y espacios públicos de mejor calidad y más cercanos.

Esta mayor demanda de espacio físico es predecible, y se puede observar en la evolución de las ciudades y comunas de nuestro país, así como también en la historia de países de un nivel de desarrollo superior al nuestro, las cuales tienden a menores densidades a medida que aumentan sus ingresos.

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

¹⁰ Principio expuesto en *Fundamenta* N°29, 2006, *El Suelo Fiscal: Inhibidor y Distorsionador de Inversiones*.

¹¹ Principio expuesto en *Fundamenta* N°41, 2011, *Hacia un nuevo borde costero en Chile*.

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.

En cuanto al principio N° 3 sobre suelo fiscal, 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, donde la propiedad fiscal alcanza entre el 50% y el 70% del territorio regional¹². Esta gran cantidad de suelo en manos del fisco genera restricciones para el desarrollo urbano¹³:

- Se restringe la oferta de suelo, lo cual genera una escasez artificial de este recurso con el consecuente aumento de su precio en todo el territorio, encareciendo los desarrollos. Esta restricción a la oferta de suelo se deriva de los problemas asociados a las políticas y mecanismos de traspaso del suelo desde el fisco a manos privadas.
- Se genera incertidumbre respecto de la oferta de suelo, debido a la variabilidad imprevisible de las políticas en este ámbito. Lo anterior aumenta la incertidumbre propia de todo desarrollo urbano, postergando o anulando las posibles inversiones.
- Se genera una disminución de la rentabilidad de los desarrollos y pérdida de “oportunidad” de la inversión, asociadas a los tiempos de espera para concretar las transferencias de terrenos, afectando al conjunto de la sociedad.
- Se incentivan los asentamientos ilegales, por la imposibilidad de control del fisco sobre sus propiedades. Estos asentamientos se generan al margen de la planificación y sin la infraestructura urbana adecuada, generando una externalidad negativa en la zona que inhibe la realización de otros desarrollos en el marco de la ley.
- Se generan menores recursos para la región debido a la exención de contribuciones en los terrenos fiscales.

¹² 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%.

¹³ 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.)

Normalmente se esgrimen dos argumentos para justificar tanto la propiedad fiscal del suelo como los complejos e ineficientes mecanismos para su enajenación: la especulación y la existencia de fallas en el mercado del suelo. Sin embargo, éstos no tienen un sustento adecuado.

Por un lado la especulación, entendida como aquellas operaciones comerciales que tienen por objeto la obtención de un beneficio económico basado en las fluctuaciones de los precios, es más bien un comportamiento que lleva a la eficiencia en el mercado de suelo (arbitraje entre los precios actuales y los futuros). El obligar al propietario a desarrollar o vender su terreno en un momento que desde su perspectiva no es el óptimo, es llevarlo a actuar irracionalmente, sin consideraciones de largo plazo, en un mercado donde justamente las inversiones son de largo plazo. Por otro lado, la existencia de fallas en el mercado del suelo, que ciertamente existen, no justifica la propiedad fiscal de este bien, sino que hace patente la necesidad de una regulación que corrija esas fallas. De hecho, nuestro país cuenta con una regulación –los instrumentos de planificación territorial enmarcados en la Ley General de Urbanismo y Construcciones– que si bien tiene una serie de problemas, permite manejar dichas fallas del mercado. En este sentido, no existe razón alguna para que en el Norte Grande la regulación territorial sea distinta a la del resto del país.

Para permitir el traspaso en forma eficiente y transparente de los terrenos fiscales a manos privadas, la CChC ha propuesto un mecanismo de subasta pública del tipo *subastas cerradas de múltiples rondas y simultáneas* para terrenos de alto valor y alta demanda, y del tipo *subastas cerradas de una vuelta e independientes* para los terrenos más lejanos, con menor valor y menor demanda potencial. Este mecanismo 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 región¹⁴.

Con respecto al Principio N° 4 sobre el borde costero, la revisión del marco regulatorio que se aplica a las intervenciones en nuestro borde costero, así como los problemas asociados a la ocupación de este territorio, deja en evidencia la urgente necesidad de contar con una nueva Política Nacional del Borde Costero, que armonice la conservación de los valores culturales, ambientales y paisajísticos de este territorio, con un desarrollo acorde a sus potencialidades.

Con miras a una futura reformulación global de la actual Política Nacional de Borde Costero, la CChC ha definido ocho principios orientadores:

¹⁴ Ver *Fundamenta* N° 29, 2006, *El Suelo Fiscal: Inhibidor y Distorsionador de Inversiones*, con un desarrollo completo sobre esta materia.

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

16

Complementariamente a estos principios, la CChC ha desarrollado una propuesta de “Borde Costero Urbano” a través de la cual se propone invertir el proceso de aprobación de proyectos que rige actualmente en el borde costero –el cual consta de una aprobación de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas con informe previo favorable del Director de Obras Municipal–, de modo que las decisiones de planificación se tomen localmente, recogiendo en mucho mayor medida las demandas de los ciudadanos.

Los principios enunciados precedentemente, junto a esta propuesta de “Borde Costero Urbano” se desarrollan en el Anexo N° 4.

B. MANEJO DE LAS EXTERNALIDADES

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

En relación con la administración de las externalidades urbanas, se plantean cinco principios básicos a considerar¹⁵:

5. Internalización de las externalidades positivas y negativas asociadas a las decisiones de localización de los desarrollos (“responsabilidad” en el ejercicio de la “libertad”)¹⁶.

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 condiciones¹⁷.

Los instrumentos de planificación territorial deben tener la capacidad de adaptarse, en forma eficiente y relativamente rápida, a los hechos territoriales y nuevas realidades 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 uso¹⁸.

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.

¹⁵ Los cinco principios expuestos en este capítulo, son el resultado de múltiples acuerdos de los Consejos Nacionales de la CChC. Un extracto de ellos se presenta en el Anexo N°9.

¹⁶ Principio expuesto en *Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010*, CChC 2006.

¹⁷ Principio expuesto en *Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010*, CChC 2006.

¹⁸ Principio expuesto en *Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010*, CChC 2006.

8. Administración de riesgos naturales con mecanismos distintos a la “zonificación excluyente” (o prohibición de construir)¹⁹.

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.

El principio N°5 sobre internalización de externalidades 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 contribuciones²⁰.

¹⁹ Principio expuesto en *Fundamenta* N°41, 2011, *Hacia un nuevo borde costero en Chile*.

Por su parte, los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) (principio N° 6) deben evolucionar desde la actual *planificación por zonificación* –la cual es binaria, rígida y centralizada²¹– 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 para todos²².

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 vinculante lo acordado en estos IPT.

Por último, es fundamental modernizar los IPT con que contamos hoy en día; plan regulador intercomunal, plan regulador comunal y plan seccional²³. En términos más específicos, la CChC plantea que los IPT 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 intercomunales, los que deben definir la expansión futura de las ciudades –con disponibilidad de suelo asegurada para un horizonte de al menos 20 años (principio N° 1)–, 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 equipamiento 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, o otros tipo de patrimonio de mayor escala)²⁴. Por su parte, los temas comunales deben estar radicados en los planes reguladores comunales.

²⁰ Por ejemplo, impuesto a las gasolinas u otros mecanismos, como cesiones de terreno para vialidad, áreas verdes o equipamiento.

²¹ Ver Anexo N°3, Planificación por zonificación.

²² Ver Anexo N°5, Principios CChC para la formulación de planes reguladores.

²³ 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.

²⁴ Ver Documento de Trabajo CChC N°33, 2006, *Planificación intercomunal en Chile*.

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.

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 lamentable. Un ejemplo de ello es que sólo son noticia en contadas ocasiones: cuando son declarados como tales, cuando –por su estado de abandono y deterioro– se derrumban o se han convertido en un peligro público.

El diagnóstico anterior se agravó aún más luego del terremoto y tsunami del pasado 27 de febrero de 2010. De hecho las cifras indican que el 60% de las zonas típicas y edificios declarados monumentos históricos ubicados entre la V y la VIII regiones quedaron dañados, de los cuales un 30% presentó daños mayores²⁵. Más aún, estas cifras oficiales sólo hablan del patrimonio expresamente resguardado y sancionado por la Ley de Monumentos Nacionales –monumentos históricos y zonas típicas–, por lo que no consideran el patrimonio identificado como tal por la propia comunidad, ni consideran el que queda reconocido en los planes reguladores comunales como inmuebles de conservación histórica y zonas de conservación histórica. Los daños en estas otras categorías patrimoniales, de valoración principalmente local, son difícilmente cuantificables y aún no han sido catastrados en su totalidad, por lo que es posible afirmar que las pérdidas son aún mayores. Gran parte del daño sufrido por estas construcciones se origina en la falta de mantención de estos inmuebles.

20

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, 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:

²⁵ Fuente: “Mapas respecto al universo de Monumentos Históricos, Inmuebles y Zonas Típicas catastrados en áreas afectadas por el terremoto del 27 de febrero del 2010. Datos obtenidos al 16 de junio de 2010”. Consejo de Monumentos Nacionales, www.monumentos.cl

- Rol del Estado en la conservación
- Vínculo directo entre declaratorias (fundadas) y la responsabilidad de financiamiento
- Opción de expropiación del inmueble
- Respeto del derecho de propiedad
- Estímulo a la propiedad privada de inmuebles patrimoniales
- Participación ciudadana orgánica²⁶ en las decisiones asociadas al patrimonio
- Nueva imagen moderna como patrimonio para futuras generaciones

Estos principios se desarrollan en el Anexo N° 6²⁷.

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 decidir 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.

²⁶ Por *participación ciudadana orgánica* se entiende 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. Ver Principio N° 10.

²⁷ Además, un desarrollo completo de esta materia se presenta en el *Documento de Trabajo CChC N° 28, 2005, Ley de Monumentos Nacionales. Observaciones y Propuestas de la Cámara Chilena de la Construcción para una mejor conservación del patrimonio en Chile*, y en el *Documento de Trabajo CChC N° 66, 2011, Reconstrucción y Patrimonio*.

- 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 cambio los propietarios de viviendas privadas aisladas deben decidir libremente si contratan o no un seguro de este tipo y asumir las consecuencias de su decisión²⁸.

En relación con el principio N° 9 sobre el rol inmobiliario del Estado, es importante recordar que desde el año 1997 el MINVU, en un comienzo a través de la Dirección de Proyectos Urbanos, ha estado acometiendo la gestión de proyectos urbanos integrales, con el objeto de lograr el desarrollo de ciertos sectores de nuestras ciudades. En ese entonces presentó una cartera de 18 proyectos urbanos a lo largo de todo el país, de los cuales se realizaron, en terrenos estatales o comprados, cuatro o cinco de ellos. Desde ese momento la CChC ha planteado su desacuerdo con el hecho que el Estado asuma una actividad empresarial competitiva con el sector privado.

Por el contrario, la CChC postula que en materia de desarrollo inmobiliario 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

²⁸ 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*.

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.

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***²⁹.

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.

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.

Sin embargo, estimamos que una parte importante de los conflictos que hoy día se generan entre los residentes de una determinada zona y los nuevos proyectos se minimizaría al implementarse un adecuado sistema de mitigación de externalidades junto con reformularse los contenidos y procedimientos de aprobación de los IPT. Por su parte, el Estado debe velar por el resguardo de

²⁹ Principio expuesto en *Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010*, CChC 2006.

los derechos de propiedad y solo afectarlos cuando sea necesario para el bien común, considerando su correspondiente compensación.

En concordancia con estas premisas, la CChC propone un nuevo tipo de participación ciudadana, denominada *participación ciudadana orgánica*, en la cual la comunidad organizada puede, oportunamente, plantear sus puntos de vista y ejercer su capacidad de generar consensos, compromiso y colaboración entre los diferentes actores. Tal como se señala en el principio enunciado precedentemente, este tipo de participación se caracteriza por ser oportuno, enfatizar la opinión de la comunidad organizada, ser indicativo, responsable y provisto de los recursos necesarios.

De esta forma, la consulta a los ciudadanos debe ser al inicio de los procesos de planificación, consensuando en primera instancia los objetivos de dicha planificación, explicitando las condiciones y mitigaciones que se exigirán a los nuevos proyectos y los mejoramientos a nivel regional, comunal o de barrios que ellos implican. Luego podrán los técnicos expresar dichos objetivos en un instrumento de planificación específico, cuya aprobación debe ser efectuada por la autoridad elegida por los ciudadanos. El seguimiento posterior debe hacerse a través de metas claras que representen los objetivos acordados, de tal manera que los ciudadanos puedan estar informados de los resultados reales obtenidos, antes de proponerse modificaciones a los instrumentos. Este marco entrega certidumbre a los ciudadanos respecto de las tipologías de proyecto que pueden ser desarrollados en sus barrios así como de las posibilidades de cambio futuro en los instrumentos de planificación³⁰.

D. COMPETITIVIDAD DEL PAÍS

Si bien la CChC no ha formulado principios oficiales respecto a esta materia, si 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.*

³⁰ Ver Anexo N° 7, Principios CChC sobre *Participación Ciudadana Orgánica*, y también *Documento de Trabajo CChC N° 55, 2009, Participación Ciudadana Orgánica e Información Ciudadana*.

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. Las ciudades 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°2.



Fuente: Elaboración propia CChC 2011.

Tal como se enuncia en el principio N°11, 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.

- 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 deriven 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.

V. ANEXOS

ANEXO N°1 VISIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN 2006 - 2010 CAPÍTULO URBANO, PROPUESTA SOBRE INSTITUCIONALIDAD

Principio N°2

Descentralización y participación de la comunidad en la toma de decisiones territoriales, junto con la coordinación de las diversas instituciones que intervienen en la materia.

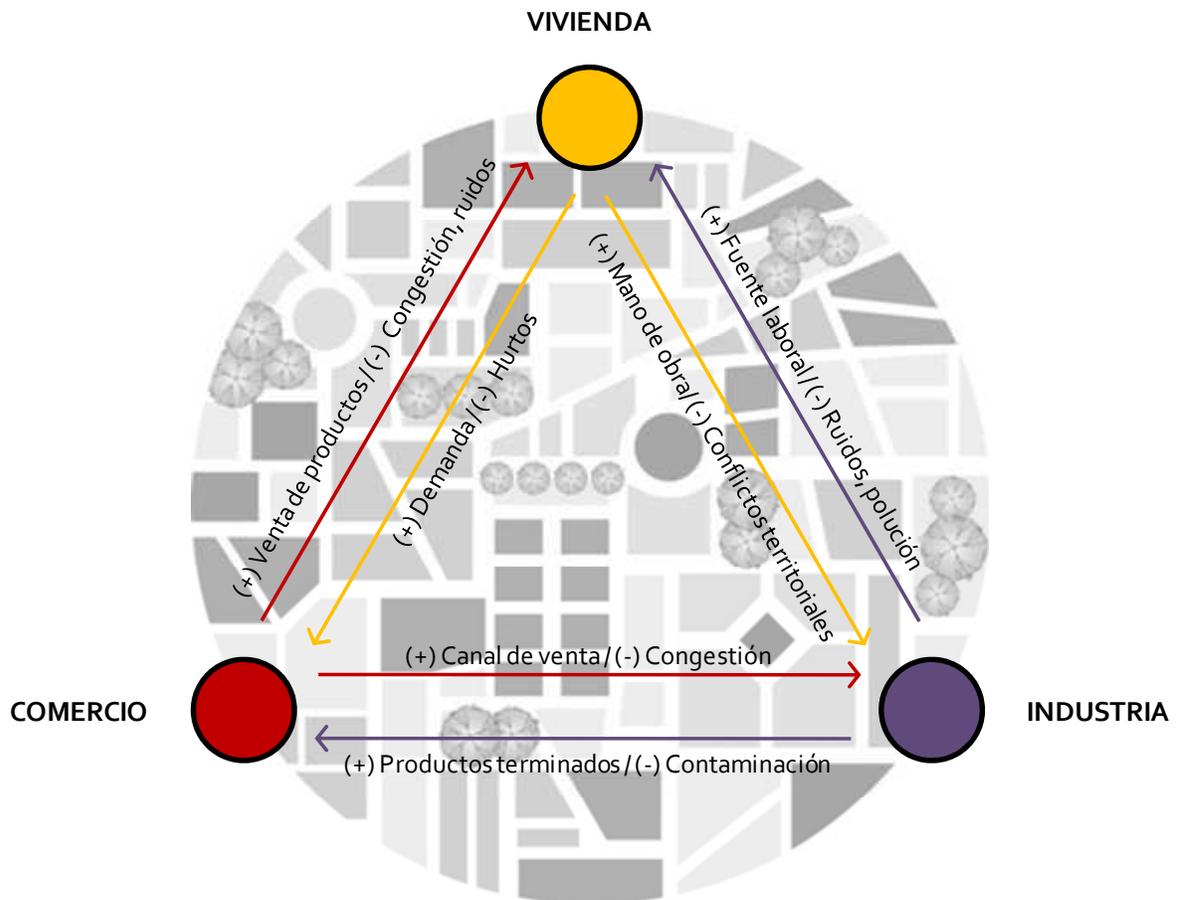
Aunque la planificación del territorio tiene claramente ámbitos que deben manejarse en el nivel central, adecuadamente coordinados con la comunidad, la base de la planificación debe ser local para que refleje de mejor manera las demandas e intereses de ésta. Tal descentralización implica la participación ciudadana oportuna e informada, tanto popular como de organismos profesionales y técnicos. Propuestas específicas:

- Formular una política de desarrollo y gestión territorial que establezca los lineamientos del desarrollo de las ciudades y del territorio en general, así como el marco regulatorio, manteniendo siempre presente el rol subsidiario del Estado y la descentralización y participación local en las decisiones territoriales. Lo anterior es competencia del MINVU.
- **Crear una institucionalidad (Ministerio de Infraestructura, Transporte y Urbanismo, MITU) que integre las acciones y regulaciones en el plano de la infraestructura pública, redes de transporte y urbanismo. A modo de transición y en forma inmediata, se deberían establecer dos subsecretarías en el MINVU, una de vivienda y otra de desarrollo urbano. Esto reclama un cambio a nivel de ley que permita reestructurar los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Bienes Nacionales.**
- Fortalecer las atribuciones de los gobiernos locales en la planificación del territorio comunal. En el ámbito regulatorio estas mayores atribuciones deberían reflejar en una clara distinción de los ámbitos de acción de los planes reguladores comunales, intercomunales y regionales, sin que estos últimos interfieran en materias que son propias del nivel local. Lo anterior requiere de una modificación en la LGUC.
- Difusión completa, oportuna y fidedigna de los proyectos de instrumentos de planificación territorial, de los desarrollos inmobiliarios y de infraestructura pública, tanto a nivel de la comunidad como de organismos profesionales y técnicos.

ANEXO N°2 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 debieran ser mitigadas, mientras que las segundas generan un beneficio para la sociedad y, por lo tanto, debieran ser incentivadas.

Figura N° 3
Ejemplificación de externalidades urbanas

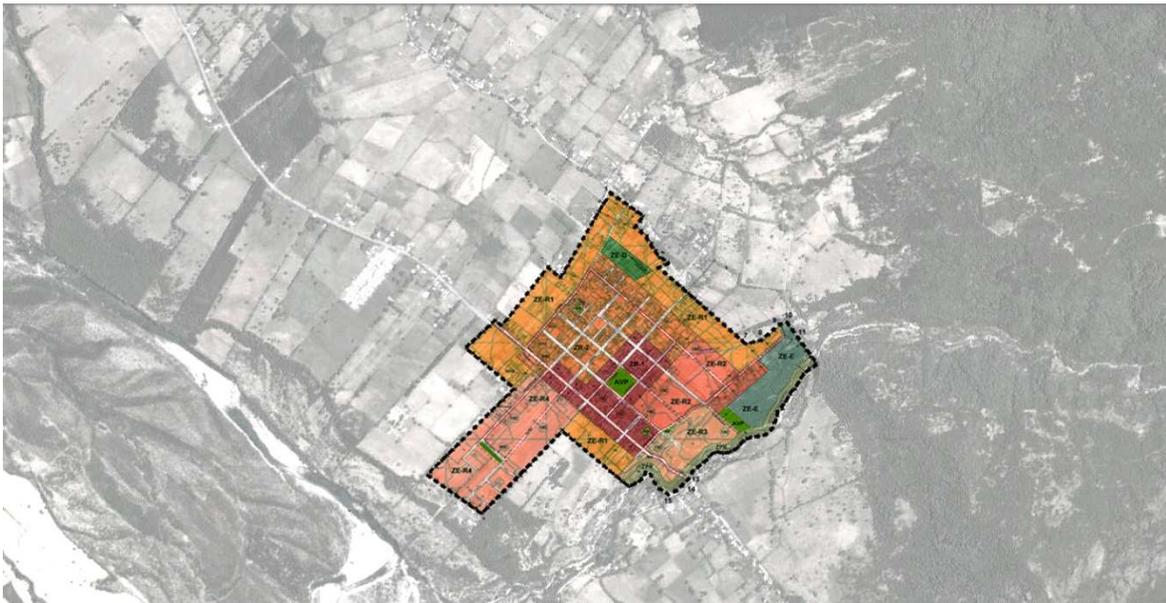


Fuente: Elaboración propia CChC 2011.

ANEXO N°3 PLANIFICACIÓN POR ZONIFICACIÓN

El sistema de *planificación por zonificación*, que opera actualmente en nuestro país, 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.

Figura N° 4
Ejemplo de planificación por zonificación



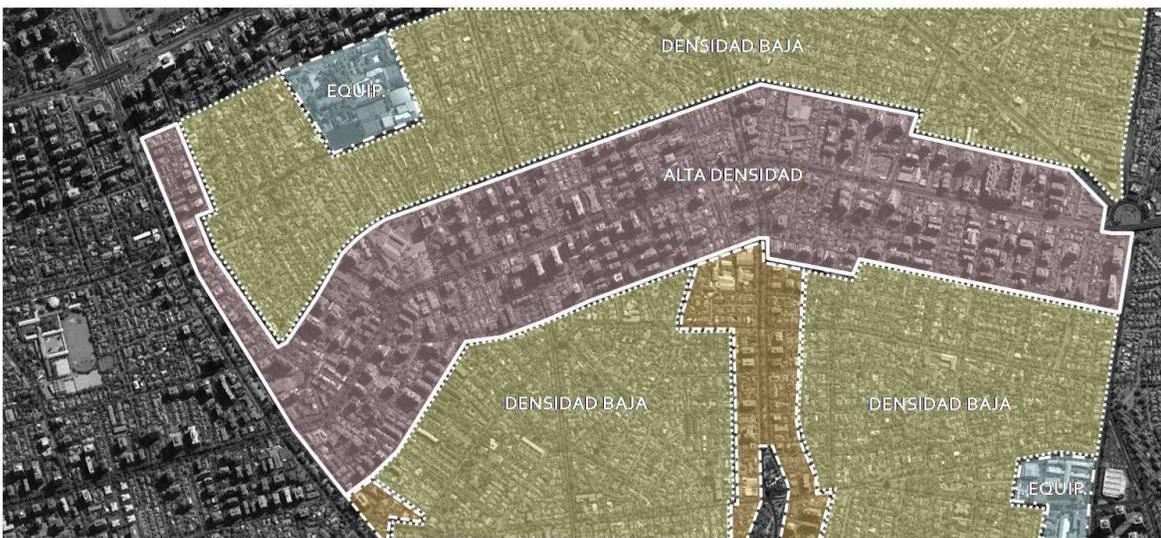
Fuente: Elaboración propia CChC 2011, en base a Google Earth y www.sea.gob.cl.

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.

Figura Nº 5
Resultados de la planificación por zonificación



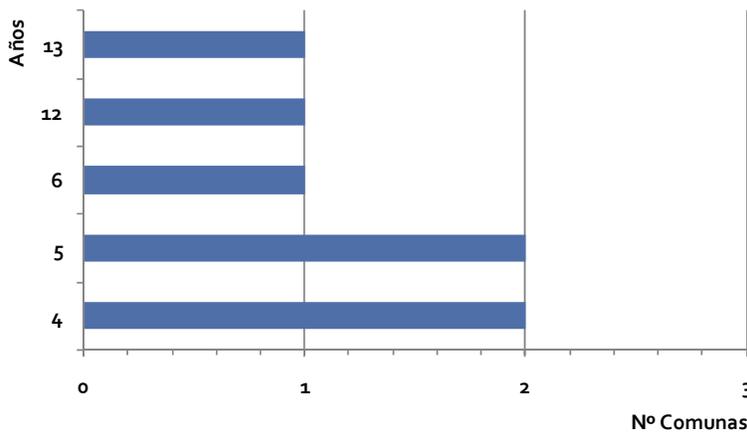
Fuente: Elaboración propia CChC 2011, en base a Google Earth y www.sea.gob.cl.

Lo anterior queda reflejado, en parte, 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 que demoró la elaboración y aprobación del plan regulador comunal
Comunas de más de 50.000 habitantes que aprobaron su PRC posterior al 2009, a marzo de 2011



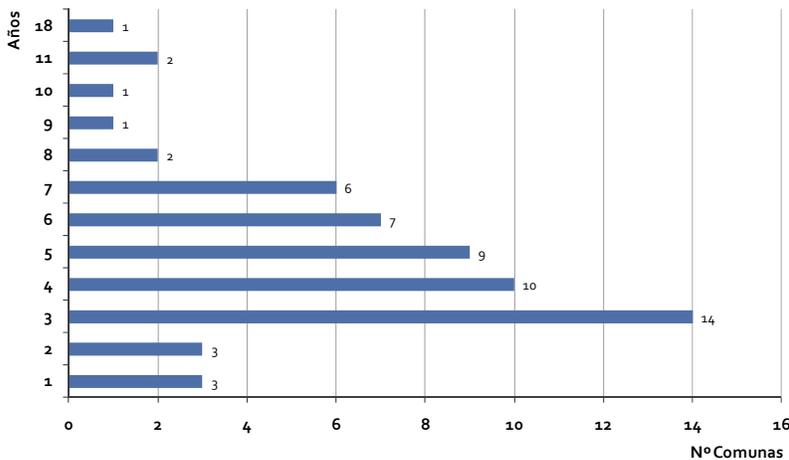
PLANES REGULADORES COMUNAS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES	Nº
APROBADOS	7
SIN MODIFICACIÓN	10
EN MODIFICACIÓN	59
TOTAL	76

Fuente: Informe Cambios Urbanos (CURBA).

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 que demora modificación del plan regulador comunal
Comunas de más de 50.000 habitantes con PRC en modificación a marzo de 2011



PLANES REGULADORES COMUNAS DE MÁS DE 50.000 HABITANTES	Nº
APROBADOS	7
SIN MODIFICACIÓN	10
EN MODIFICACIÓN	59
TOTAL	76

Fuente: Informe Cambios Urbanos (CURBA).

ANEXO N° 4 PRINCIPIOS CCHC PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE BORDE COSTERO³¹

Principio General:

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 patrimonio³².

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 éstas 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, facilite los desarrollos de todo tipo en el borde costero.

Principios Específicos:

- i. *El borde costero es un territorio especialmente frágil, su manejo debe ser sustentable y sostenible.*

Desde que el agua ha tenido que cumplir la tarea de trasladar nuestros desechos a lugares donde se desintegran o se recuperan, se ha generado un deterioro manifestado en forma especialmente crítica en las riberas de distintos cuerpos de agua, lo que refleja la gran fragilidad de este sistema natural.

Intervenir el borde costero, recuperando las oportunidades de desarrollo de las comunidades que habitan en su entorno, conlleva una responsabilidad y un compromiso, en orden a asegurar que todas las acciones del hombre, no solo resguarden la estabilidad natural de los escenarios costeros, sino que además, sean capaces de ponerlos en valor y potenciarlos.

- ii. *El borde costero debe entenderse como una oportunidad de desarrollo para las comunidades y no como un obstáculo.*

La visión histórica del borde costero que ha predominado en nuestro país, es una que plantea el borde costero como un territorio sumamente valioso y de propiedad de todos los chilenos, viendo con desconfianza las intervenciones privadas en él. En la práctica, esta visión se ha

³¹ Ver un desarrollo completo de esta materia en el *Documento de Trabajo CChC N° 58, 2010, Hacia un nuevo borde costero en Chile, Documento de Trabajo CChC N° 62, 2010, Manejo de zonas de riesgo en los instrumentos de planificación territorial, y Fundamenta N° 41, 2011, Hacia un nuevo borde costero en Chile.*

³² Principio expuesto en *Fundamenta N° 41, 2011, Hacia un nuevo borde costero en Chile.*

traducido en una “política del NO desarrollo”, que opera casi exclusivamente a través de concesiones, con condiciones que dificultan el desarrollo de los proyectos. De esta forma, las comunidades que tienen la “ventaja” de contar con litorales de mar, río o lago, tienen menos posibilidades de desarrollar su territorio, que las comunidades mediterráneas.

El principio planteado por la CChC busca cambiar este enfoque, de tal forma que las comunidades 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 primer principio de sustentabilidad y sostenibilidad, facilite los desarrollos de todo tipo en el borde costero.

- iii. Los 83.400 km de línea de borde costero nacional ameritan un marco legal que responda a su diversidad.*

La definición legal actual de borde costero simplifica la diversidad de nuestra costa, asumiendo un espesor constante de 12 millas para la porción de agua y de 80 metros para la porción de tierra, y más aún, genera condiciones comunes para la intervención del hombre en esa enorme variedad escénica.

Una nueva aproximación, refrendada en un nuevo marco legal del borde costero, es necesaria para responder a la diversidad de nuestra costa.

- iv. Debe existir un mayor poder de lo local en la planificación urbana del borde costero.*

En Chile, la planificación de los usos de suelo y condiciones de edificación en las áreas urbanas está entregada a las municipalidades. Actualmente, ellas realizan esta labor a través de los planes reguladores comunales, cuyos contenidos y procedimientos de elaboración y aprobación se definen en la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

No obstante las deficiencias que puedan tener estos instrumentos, el sistema asegura que las decisiones de planificación se toman localmente³³, recogiendo en mucha mayor medida las demandas de los ciudadanos de esa localidad, contrario a lo que ocurre con las concesiones marítimas que son aprobadas centralizadamente (en el Ministerio de Defensa Nacional en Santiago), pareciendo insuficiente la precaución de “informe previo favorable” por parte de las Direcciones de Obras Municipales contemplada en el Artículo 64º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

³³ La aprobación de estos instrumentos recae en el Consejo Comunal, o bien en el Consejo Regional cuando no hay un plan regulador intercomunal en la zona.

La CChC estima que no hay ninguna razón de fondo que justifique tener un criterio para la planificación del borde costero urbano distinto al que se ocupa en el resto del territorio urbano de nuestro país.

- v. *Fuera de las áreas de protección (de amplio espectro) debe implementarse una planificación por condiciones que posibilite la internalización de externalidades.*

La CChC sostiene que para favorecer la eficiencia en las decisiones de localización y momento del desarrollo, y dado los problemas que presenta el sistema de planificación tradicional que se aplica en Chile –*planificación por zonificación*– es necesario avanzar hacia un sistema de planificación más moderno denominado *planificación por condiciones*, el cual posibilita los desarrollos de cualquier tipo en todo el territorio nacional, incluido el borde costero, con la condición que estos desarrollos internalicen sus externalidades, medidas caso a caso en forma objetiva y transparente, con la sola excepción de los territorios que por ley se definan como protegidos. Estos últimos pueden deber su protección a razones ecológicas, paisajísticas, estratégicas, de seguridad para el país, u otras y pueden tener condiciones más exigentes.

- vi. *Las zonas de protección del patrimonio costero deben ser definidas con participación de la comunidad y deben tener asociado recursos estatales para su preservación.*

34

Las zonas de protección del patrimonio costero deben ser definidas por la comunidad participando en los procesos de formulación de los instrumentos de planificación territorial, o mediante otros mecanismos establecidos en nuestra legislación³⁴. Asimismo se debe establecer un estándar de conservación junto con recursos adecuados –provistos por el Estado en el nivel que corresponda–, para hacer posible el cumplimiento de dicho estándar. En el caso que las áreas protegidas resulten ser de propiedad privadas, nuestra Constitución exige la compensación a su propietario.

El área protegida no necesariamente implica el NO uso del territorio, sino que debiera permitir usos compatibles con la conservación, ya sea a través de un modelo de Concesiones de Áreas de Interés Público, y también incentivando las áreas de conservación de propiedad privada.

- vii. *Para el manejo de riesgos naturales se debe aplicar combinación de: información ciudadana, sistemas de alerta temprana y evacuación, planificación por condiciones y seguros para riesgos naturales.*

³⁴ Ley de Monumentos Nacionales, SNASPE u otros.

En Chile, el enfoque tradicional para manejar las zonas de riesgo de tsunami e inundación es el de la *zonificación excluyente*, vale decir, incorporar en los instrumentos de planificación territorial zonas con prohibición de construir. Dado los problemas que presenta este tipo de planificación³⁵, la CChC plantea que los riesgos naturales sean manejados con una combinación los cuatro mecanismos complementarios: información ciudadana, sistemas de alerta temprana y evacuación, planificación por condiciones y seguros para riesgos naturales descritos³⁶.

viii. *La infraestructura necesaria para ocupar y poner en valor el borde costero puede ser provista a través del modelo de concesiones de obras públicas.*

En Chile se ha aplicado exitosamente el mecanismo de concesiones de obras públicas, principalmente en autopistas interurbanas y urbanas, en servicios sanitarios, infraestructura portuaria y aeroportuaria, entre otros, en los cuales las inversiones las hace el sector privado y las recupera mediante un cobro directo a los usuarios de dicha infraestructura.

El sistema de concesiones de obras públicas ha tenido una excelente evaluación porque ha permitido aumentar la oferta de infraestructura disponible y el uso de capital privado en la gestión, financiamiento y ejecución de las obras de infraestructura que el país requiere, liberando de paso recursos públicos que se pueden destinar a la realización de obras en las que es más difícil incorporar al sector privado. Junto con ello, el sistema ha permitido mayores eficiencias en cuanto a que, en general, quienes pagan por las obras son sus usuarios.

De esta forma, la CChC plantea que gran parte de la infraestructura necesaria para desarrollar el borde costero, puede ser provista utilizando el sistema de concesiones de obras públicas.

Complementariamente a estos principios, la CChC ha desarrollado una propuesta de “Borde Costero Urbano” a través de la cual se propone invertir el proceso de aprobación de proyectos que rige actualmente en el borde costero (aprobación de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas con informe previo favorable del Director de Obras Municipal), de modo que las decisiones de planificación se tomen localmente, recogiendo en mucha mayor medida las demandas de los ciudadanos. Ello se fundamenta en que no hay ninguna razón de fondo que justifique tener un criterio para planificar el borde costero urbano distinto al que se ocupa en el resto del territorio urbano de nuestro país, en el sentido que la responsabilidad recae en las Municipalidades. El mecanismo propuesto tendría tres etapas, siempre en el contexto de zonas costeras urbanas.

³⁵ Ver Anexo N°3, Planificación por zonificación.

³⁶ Ver capítulo sobre manejo de zonas de riesgo (principio N°8 del texto general).

- *Definición previa de las áreas de protección.* Lo anterior con fundamentos explícitos, con la concurrencia ordenada, oportuna e informada de la comunidad involucrada y considerando los recursos estatales necesarios para hacer posible dicha conservación.
- *Definición de normativa urbana para el resto de la zona costera no definida como “área de protección”, a través de su incorporación al plan regulador comunal.* No hay razón para excluir una parte del territorio que está “dentro” del área urbana regulada, de la normativa explícita en el plan regulador comunal. Puede tener las especificidades que su naturaleza de borde costero amerite, pero en ningún caso debe quedar sujeta a criterios no previsibles para la comunidad.
- *Aprobación del plan regulador comunal por parte del Concejo Comunal con informe previo favorable de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas respecto de la zona de borde costero.* Sin perjuicio de los procedimientos que nuestra legislación establece para la aprobación de los planes reguladores comunales, y reconociendo que el Ministerio de Defensa es una voz autorizada en esta materia, se propone que, en la instancia de aprobación del plan regulador comunal por parte del Concejo Comunal, sea incorporado un Informe Favorable de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas relativo al impacto que el plan regulador comunal propuesto pudiese causar en la zona de borde costero. Esto permitirá incorporar la visión de la Autoridad Ministerial, y al mismo tiempo disponer de una regulación estable en el tiempo, que elimine la incerteza del análisis caso a caso que impera actualmente.

Finalmente, es importante señalar que esta propuesta de borde costero urbano afectaría, en una primera instancia, sólo a los territorios costeros dentro de límites urbanos. A nivel nacional, este territorio es muy acotado, alcanzando un porcentaje muy menor del borde costero chileno. En una instancia posterior se podría impulsar una ampliación de esta propuesta a territorios costeros contenidos en planes reguladores intercomunales u otros instrumentos de planificación en zonas no urbanas, como podrían ser los proyectos condicionados.

ANEXO N° 5 PRINCIPIOS CCHC PARA LA FORMULACIÓN DE PLANES REGULADORES³⁷

i. Tratamiento no discriminatorio del territorio

El Estado debe tener una actitud neutra y posibilitar, indistintamente, cualquier tipo de crecimiento de la ciudad: por densificación, extensión adyacente o distante, renovación o por rehabilitación. Para ello los límites urbanos deben asegurar la provisión de suelo por horizontes de al menos 20 años, respondiendo a las necesidades urbanas presentes y futuras de la población.

ii. Internalización de las externalidades positivas y negativas asociadas a las decisiones de localización de los desarrollos

Tanto los proyectos 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. En un plan regulador esto se traduce en la incorporación de planificación por condiciones y pago por uso de la infraestructura.

iii. Incorporación de planificación por condiciones

Los planes reguladores deben incorporar el sistema de planificación por condiciones, mediante el cual una normativa base es factible de ser modificada previo cumplimiento, por parte de los nuevos proyectos, de ciertas condiciones orientadas a mitigar sus externalidades. En ningún caso debe ser usada esta herramienta para solucionar los déficits preexistentes.

iv. Manejo racional y realista del patrimonio natural y construido

El plan regulador debiera reconocer todas las áreas de protección que la sociedad ha establecido en base a la legislación vigente. De identificarse otras no reconocidas por ley, el plan regulador debiera establecer nuevas protecciones solo en la medida que existan los recursos estatales para hacer posible dicha conservación. Lo anterior se basa en el reconocimiento necesario por parte del Estado de las externalidades positivas asociadas a los inmuebles y zonas patrimoniales y de su responsabilidad en el financiamiento para lograr su conservación.

v. Manejo racional y realista de las zonas de riesgo

Con base en estudios fundados, los planes reguladores debieran identificar las zonas de riesgo natural. No obstante, estas zonas no necesariamente deben estar excluidas del

³⁷ Principios expuestos en *Documento de Trabajo CChC N° 62, 2010, Manejo de zonas de riesgo en los instrumentos de planificación territorial.*

desarrollo, sino más bien contemplar condiciones especiales para asegurar el resguardo de la vida de las personas que habitan en ellas.

vi. Trazado vial acorde a la infraestructura urbana y de servicios existente

En las zonas de reconstrucción, la definición de los trazados viales debiera reconocer y respetar la infraestructura existente tales como infraestructura sanitaria, colectores de aguas lluvia, líneas eléctricas, etc., de tal forma de no incurrir en costos innecesarios provocados por cambios en los ejes viales preexistentes.

vii. Vinculo racional entre normativa urbana del plan regulador y la potencialidad objetiva de infraestructura de cada zona

Definición de las normas urbanísticas en base a las potencialidades reales de provisión de infraestructura de cada zona. Lo anterior debe complementar el financiamiento de la infraestructura urbana mediante la transferencia de los costos a los usuarios directos de ésta.

viii. Responsabilidad del Estado en la provisión de infraestructura vial de mayor escala

En el caso de la infraestructura vial de mayor escala, es el Estado quién debe hacerse cargo de ésta, ya sea en forma directa o mediante la incorporación de capital y gestión privada (concesiones).

38

ix. Participación Ciudadana Orgánica

Pese a la aplicación de procedimientos acelerados para la aprobación de los planes reguladores, dado la condición de zona de catástrofe, las autoridades locales debieran incorporar algunas instancias de participación ciudadana. Se recomienda que ésta sea orgánica, valer decir, informada, oportuna, privilegiando la opinión de la comunidad organizada (participación formal de las organizaciones sociales de la zona, económicas y técnicas), y responsable. Por su parte, los proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento que cumplan con esa norma, que contempló instancias formales de participación ciudadana, no deben ser objeto de nuevas instancias de participación, respetando en todo momento la certeza jurídica de los permisos de edificación.

ANEXO N° 6 PRINCIPIOS CChC PARA UNA MEJOR CONSERVACIÓN DEL PATRIMONIO EN CHILE³⁸

Los últimos años la CChC ha impulsado los siguientes principios y propuestas con respecto a la conservación de los “bienes patrimoniales”, concepto que considera los inmuebles patrimoniales, zonas patrimoniales y áreas naturales protegidas por ley.

Principio General

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 uso³⁹.

Principios Específicos:

i. Rol del Estado en la conservación.

Dado que un bien patrimonial genera externalidades positivas para la sociedad y, por lo tanto, existe un interés por parte de ésta en que dicho patrimonio se conserve, es necesario que la sociedad –en su conjunto y representada por el Estado– asuma los costos de la decisión de conservar dicho bien. Lo anterior se fundamenta en el hecho que el interés por la conservación de la obra, zona patrimonial o área natural, va más allá del interés particular del propietario.

ii. Vínculo directo entre declaratorias (fundadas) y la responsabilidad de financiamiento.

Cumplimiento de la premisa “quien declara paga”. Es decir, el nivel territorial que tome la decisión fundada de conservar un bien (nivel local, regional, nacional o internacional), debe concurrir con los fondos para financiar la conservación de ese bien.

iii. Opción de expropiación del inmueble.

Cuando el Estado declare un bien patrimonial, el privado debe tener la opción de quedarse con el inmueble, zona patrimonial o área natural, o bien, el derecho de exigir que el Estado compre este bien. De esta forma se logra que el Estado evalúe de mejor manera la conveniencia de declarar bienes protegidos, ya que debe disponer eventualmente de recursos para comprar dicho bien. El mismo principio de opción de expropiación debiera aplicarse a los predios gravados por cercanía a alguna zona patrimonial.

³⁸ Ver un desarrollo completo de esta materia en el *Documento de Trabajo CChC N° 28, 2005, Ley de Monumentos Nacionales. Observaciones y Propuestas de la Cámara Chilena de la Construcción para una mejor conservación del patrimonio en Chile*, y en el *Documento de Trabajo CChC N° 66, 2011, Reconstrucción y Patrimonio*.

³⁹ Principio expuesto en *Visión Estratégica del Sector Construcción 2006-2010*, CChC 2006.

iv. *Respeto del derecho de propiedad.*

Las políticas públicas en materia de patrimonio deben tener su foco en el propietario y su voluntad con respecto al bien patrimonial, dándole todas las opciones para que decida libremente la alternativa que mejor cumpla con sus necesidades.

v. *Estímulo a la propiedad privada de inmuebles patrimoniales.*

Generación, por parte del Estado, de incentivos económicos y tributarios adecuados para que al propietario privado de un inmueble, zona patrimonial o área natural le convenga conservar su bien y no fuercen el traspaso de éste a manos fiscales. Junto con ello, se debe estimular un tipo de usufructo de los bienes patrimoniales que, preservando su carácter patrimonial, permita un aporte financiero así como un vínculo positivo con la comunidad.

vi. *Participación ciudadana orgánica⁴⁰ en las decisiones asociadas al patrimonio.*

Son las comunidades organizadas las que deben decidir responsablemente que inmuebles se deben conservar, reconstruir o rehabilitar, disponiendo los recursos para ello.

vii. *Nueva imagen moderna como patrimonio para futuras generaciones.*

Se debe enfrentar de manera sincera la pérdida irremediable de parte del patrimonio pasado y, en consecuencia, rehabilitar o reconstruir sólo aquello que sea fundamental en la preservación de la identidad cultural de las comunidades. Se debe reconocer además que la construcción de la ciudad es un proceso dinámico y evolutivo, que plasma en sus edificaciones y diseño urbano las características del momento histórico que se está desarrollando. Ello abre la puerta a generar una nueva imagen de ciudad, que constituye el patrimonio de las futuras generaciones y un testimonio del proceso histórico vivido durante éste y los próximos años.

Junto a estos principios específicos, la CChC ha definido su posición respecto a la utilización del adobe:

“Con respecto a la discusión en torno al adobe, –considerando que el adobe no posee norma oficial chilena de diseño estructural⁴¹ y a la pérdida de resistencia producto de la falta de

⁴⁰ Ver Anexo N° 7, Principios CChC sobre *Participación Ciudadana Orgánica*.

⁴¹ Durante el año 2009 y con ocasión de las conclusiones obtenidas del seminario “La Construcción Patrimonial: Un desafío Técnico y Legal” celebrado entre el Colegio de Arquitectos de Chile y el Colegio de Ingenieros de Chile, se conformó un grupo de trabajo llamado “Comisión Normativa del Adobe”, cuyo objetivo era el establecimiento de un marco regulatorio apropiado para las construcciones en este material. Dicho grupo de trabajo avanzó en sus propuestas hasta el terremoto del 27 de Febrero de 2010, en que debido a la urgencia de la reconstrucción les fue encargado por parte del Minvu el anteproyecto de norma técnica denominado “Proyecto de Intervención Estructural de Construcciones Patrimoniales en Tierra”. No obstante al replanteamiento del marco regulatorio como norma técnica del Minvu, se espera que la comisión continúe su trabajo hasta el establecimiento de un marco regulatorio más profundo que alcance la categoría de Norma Oficial Chilena.

mantención, todo esto sumado a la condición sísmica de nuestro país y el comportamiento deficitario de este tipo de edificaciones frente a la demanda generada en los terremotos ocurridos en el país–, la CChC no lo recomienda para uso en nuevas construcciones⁴².

Para el caso de reconstrucción de edificaciones con valor patrimonial, la CChC plantea que si bien no recomienda construcciones en adobe, al menos momentáneamente debería respetarse lo establecido en el anteproyecto de norma MINVU “Proyecto de intervención estructural de construcciones patrimoniales de tierra” que acaba de finalizar su período de consulta pública⁴³. Esta norma establece los requisitos mínimos que debe cumplir un proyecto estructural para la renovación, recuperación, reforzamiento o restauración de una construcción con valor patrimonial. Las construcciones consideradas en el alcance de esta norma son aquellas cuya estructura principal está basada en: albañilería de adobe; tapial; quincha; y mampostería de piedra asentada en barro. Una vez incorporado este anteproyecto a la Reglamentación del Ministerio o como Norma Chilena obligatoria, será ese reglamento el que se deberá aplicar para la reconstrucción de edificaciones de tierra con valor patrimonial⁴⁴.

Finalmente, en el siguiente recuadro se resumen las propuestas concretas que la CChC ha impulsado desde el año 2005 para una mejor conservación del patrimonio en Chile, así como las acciones legales que se requerirían para implementar estas propuestas.

Tabla N° 1
Propuestas específicas de la CChC para una mejor conservación del patrimonio en Chile

PROPUESTA	ACCIÓN LEGAL REQUERIDA
<p>Implementar los siguientes incentivos y compensaciones económicas para los propietarios de inmuebles patrimoniales:</p> <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. 	<p>Envío al Congreso de iniciativa legal por parte del Presidente de la República.</p>

⁴² La CChC inclusive no recomienda el uso del adobe como elemento no estructural debido a que no se conocen sus especificaciones y ensayos que permitan evaluar su capacidad para resistir las sollicitaciones de elementos secundarios no estructurales establecidos en el capítulo 8 de la norma NCH433 vigente y en el anteproyecto de norma NTM 001 del MINVU que reemplazara el capítulo 8 de la NCH433.

⁴³ El periodo de consulta pública del anteproyecto de norma finalizó el 27 de Marzo de 2011.

⁴⁴ Documento de Trabajo CChC N°66, 2011, *Reconstrucción y Patrimonio*.

PROPUESTA	ACCIÓN LEGAL REQUERIDA
<ul style="list-style-type: none"> - 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. 	

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. 	<p>Envío al Congreso de iniciativa legal que modifique la Ley de Monumentos Nacionales.</p>

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. 	<p>Modificar Ley de Monumentos Nacionales y Ley General de Urbanismo y Construcciones.</p>

ANEXO N°7 PRINCIPIOS CCHC SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA⁴⁵

Por *participación ciudadana orgánica* se entiende 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. Este tipo de participación ciudadana se caracteriza por ser oportuna, enfatizar la opinión de la comunidad organizada, ser indicativa, responsable y provista de los recursos necesarios.

La opinión de la CChC es este tipo de participación ciudadana es 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.

Principio General

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 cumplen con esa norma, que contempló instancias formales y efectivas de participación ciudadana, no deben ser objeto de nuevas instancias de participación, respetando 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.

⁴⁵ Ver un desarrollo completo de esta materia en el Documento de Trabajo CChC N° 55, 2009, *Participación Ciudadana Orgánica e Información Ciudadana*.

Los principios específicos que complementan este principio general son:

a. Principios sobre Participación Ciudadana Orgánica

i. Participación ciudadana oportuna (cuándo).

La participación ciudadana se debe estructurar según plazos acotados, que aseguren que el aporte de la comunidad se produzca en el momento oportuno (en la etapa de estudio y diseño).

ii. Participación ciudadana que enfatice la opinión de la comunidad organizada, a la vez que considere a los vecinos involucrados (quién participa).

La participación ciudadana orgánica, sin excluir a los vecinos afectados/beneficiados⁴⁶, enfatiza la participación formal de las organizaciones sociales, económicas y técnicas, que representan a grupos ciudadanos o instituciones competentes en lo técnico y con visión del bien común de la ciudad. Éstas se integran al proceso de aportar antecedentes y análisis de las alternativas desde su posición en la comunidad, y justifican su presencia en la legitimidad del grupo representado. No obstante, se acepta que la comunidad la integran también todos los vecinos individualmente, quienes están llamados a participar y lo pueden hacer en las instancias definidas para ello.

iii. Participación ciudadana indicativa (quién decide).

La participación ciudadana se entiende como una manera de proveer al Concejo Comunal o Consejo Regional, según corresponda, con la mejor información posible para una adecuada toma de decisión. Por ello no es vinculante, y la autoridad solo se obliga a ponderar las observaciones en su justo mérito.

iv. Participación ciudadana responsable.

Si bien la comunidad tiene derecho a expresar libremente sus opiniones en todo momento, las instancias formales de participación ciudadana deben exigir que las observaciones se realicen fundamentadamente.

v. Metodología de participación definida localmente, sobre estándar mínimo definido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

La metodología que se aplique para lograr una participación ciudadana efectiva debe ser definida por cada municipio o gobierno regional, según corresponda, de acuerdo a sus posibilidades y realidad local. No obstante, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) debe especificar algunos procedimientos mínimos.

⁴⁶ La definición de quiénes son los vecinos afectados o beneficiados depende de la escala de la intervención.

vi. *Participación ciudadana provista de los recursos necesarios.*

El Estado debe asegurar líneas de financiamiento para hacer factible la participación ciudadana.

vii. *Participación ciudadana realista respecto de la necesidad de actualización de la normativa urbana.*

Se debe aceptar que la normativa urbana debe ser revisada y actualizada periódicamente, en una constante búsqueda del bien común. Las autoridades y/o la comunidad no puede contravenir este principio e imponer congelamientos de normativa.

b. Principios sobre información ciudadana

viii. *La comunidad debe tener libre acceso a información de los proyectos aprobados inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento en su barrio o ciudad.*

La autoridad respectiva debe facilitar el libre acceso a la información contenida en los expedientes de los proyectos aprobados. Lo anterior, con el objeto de permitir que la comunidad corrobore que dicho proyecto está en armonía con la normativa urbana vigente.

ix. *Reconocimiento de la certeza jurídica de los proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento.*

Se debe respetar la certeza jurídica, otorgadas a través de un permiso de edificación, de todo proyecto.

ANEXO N° 8 PRINCIPIOS PRELIMINARES SOBRE INTEGRACIÓN SOCIO-ESPACIAL

Aunque la CChC no se ha pronunciado oficialmente sobre la integración socio-espacial, al interior de la Comisión de Urbanismo se ha reflexionado sobre este tema en el contexto del mejoramiento de la calidad de vida de nuestras ciudades, delineándose algunos principios y propuestas preliminares.

Principio General

La Integración socio-espacial a nivel de comuna, debe ser a través de inversión pública directa e incentivos a la inversión privada que permitan cumplir con estándares mínimos garantizados en urbanización, equipamiento y servicios que mejoren la de calidad de vida para todos sus ciudadanos.

Principios Específicos

En el caso de las viviendas ya construidas, el Estado debe destinar recursos a mitigar los impactos negativos ya generados, elevando el estándar actual al nivel mínimo garantizado que se defina, principalmente a través del mejoramiento de urbanización, equipamiento y servicios.

Para las nuevas viviendas, el Estado debe asegurar que los planes reguladores establezcan objetivos de densidad alineados con las proyecciones de las futuras preferencias ciudadanas. Eventualmente el Estado puede mejorar los estándares de urbanización, equipamiento y servicios, para lo cual es necesario incrementar los subsidios habitacionales y también generar incentivos de renovación urbana para la ocupación de áreas centrales deterioradas.

Una PNDU debe reconocer la existencia de sobre-segregación en muchas de nuestras ciudades, pero es necesario comprender que ésta es resultado de tres factores: las políticas masivas de vivienda social en suelos de baja dotación, sin mitigación de externalidades negativas y con estándares bajo los mínimos de urbanización, equipamiento y servicios; la creciente rigidez de los límites urbanos y densidades restrictivas y alejadas de las demandas ciudadanas. Estos dos últimos factores no han permitido que el mercado de suelo funcione normalmente, produciendo una escasez artificial de la oferta de suelo y una consecuente alza en sus valores, lo que redundará en sobre-segregación.

Como resultado, el crecimiento de las ciudades ha sido inorgánico e ineficiente, ya que tanto las autoridades como los ciudadanos han debido “perforar” el límite urbano impuesto, ya sea para localizar vivienda social a precios accesibles –haciendo uso de normas especiales–, o bien,

optando a parcelas de agrado para acceder a una vivienda en extensión, en ambos casos sin mitigación de externalidades.

Estos tipos de crecimiento son responsables de generar múltiples externalidades negativas, referidas a mayor segregación, déficit de infraestructura vial y de transporte público, falta de equipamiento, inexistencia de espacios públicos y áreas verdes, y recargos imposibles de soportar sobre los presupuestos municipales de las comunas periféricas.

La CChC estima que dichos problemas no se resolverían exigiendo cuotas de vivienda social (que buscan integración a nivel de proyectos), sino propiciando la integración a nivel de comuna. Para ello se requiere un activo rol del Estado en cuanto a mejorar las condiciones de acceso a oportunidades para los conjuntos de vivienda de menor costo que ya fueron construidos.

En el caso de las viviendas ya construidas, el Estado debe destinar los recursos necesarios para mitigar sus impactos negativos a través de proyectos de mejoramiento urbano y de infraestructura, junto con generar incentivos para la inversión privada en equipamientos y servicios en las áreas donde se localiza esta vivienda. Esto provocaría un aumento del empleo en esas zonas, tanto para la construcción del equipamiento como para su operación y mantención, además de propiciar la radicación de viviendas de un mejor nivel socioeconómico atraídas por la mejor infraestructura de esos sectores, disminuyendo la segregación.

47

Por su parte, para las nuevas viviendas, el Estado debe:

- *Asegurar que los planes reguladores establezcan objetivos de densidad alineados con las proyecciones de las futuras preferencias ciudadanas amplias (de quienes viven o querrán vivir en ese lugar) y liberar suelo suficiente para ello, con lo cual se aminorará el impacto del costo del suelo.*
- *Fomentar, a través de incentivos, la renovación urbana en áreas centrales deterioradas.*
- *Revisar y eventualmente mejorar los estándares de urbanización, equipamiento y servicios a los nuevos proyectos (sociales y no sociales), cuidando de excluir del cálculo de dichos estándares los déficits históricos, de los cuales debe hacerse cargo el Estado en su calidad de representante de la Sociedad. En el caso de la vivienda social se deben incrementar los subsidios, de manera que ésta pueda cumplir con ese estándar mejorado.*

Finalmente, tanto en las viviendas sociales nuevas como en las ya existentes, es fundamental el desarrollo de mecanismos de financiamiento estatal que aseguren la contribución de esta vivienda a las arcas municipales, al menos en un monto equivalente al que dejan de pagar por estar

exentas del impuesto territorial. Con esta medida, las viviendas sociales dejarían de generar una carga financiera que afecta exclusivamente a las comunas que las albergan.

ANEXO N° 9

EXTRACTOS DE ACUERDOS DE CONSEJOS NACIONALES CCHC VINCULADOS AL TEMA DE EXTERNALIDADES

Consejo Nacional N° 107

Iquique, 1990

Considerando:

- Que el crecimiento de la ciudad se dificulta por la falta de Infraestructura urbana.
- Que existe la tendencia creciente y exitosa a incorporar la iniciativa y creatividad privada en las obras de Infraestructura Pública Urbana.

Se acuerda:

- Afrontar con antelación y urgencia, en un contexto regional y local decisivo, el problema de la infraestructura urbana, contemplando la participación creciente de la iniciativa privada.
- Encargar al Directorio que disponga la elaboración de un anteproyecto de Ley que regule y estimule la participación activa vecinal en el financiamiento de obras de mejoramiento urbano.

Consejo Nacional N° 123

Puerto Montt, 1995

Considerando:

- La necesidad de contar con normas estables que a la vez puedan adecuarse a las condiciones que impongan la dinámica del desarrollo de las ciudades.

49

Consejo Nacional N° 124

Santiago, 1996

Propuestas:

- Dotar de atribuciones legales, administrativas y de asignación de recursos a la Institución encargada de la Gestión Territorial, para evaluar y exigir el pago de externalidades a quien las genere.

Consejo Nacional N° 141

Osorno (Puyehue), 2001

Se acuerda:

- Revisar el Plan Estratégico de la Cámara Chilena de la Construcción para efectos de establecer una política de desarrollo territorial, coordinándola con entidades afines.

Esta política deberá considerar entre otros elementos:

- Una flexibilización y agilización de las políticas de regulación del uso de suelo para adecuarla a las necesidades de mercado (por ejemplo, los Planes Reguladores Comunales), favoreciendo además un desarrollo y mantención del patrimonio urbano existente.

Consejo Nacional N° 150

Puerto Varas, 2005

Se acuerda:

- Considerar la versión propuesta de la “Visión Estratégica del Sector Construcción 2005-2010” como un documento preliminar y ordenador en cumplimiento del acuerdo tomado en la 148ª Reunión del Consejo Nacional (La Serena, 2004).
- Profundizar los contenidos de la presente versión de dicha Visión Estratégica en el marco de los lineamientos definidos en el Resumen Ejecutivo de dicho documento, sin perjuicio de lo que se defina en materia de medio ambiente, capital humano e innovación y desarrollo tecnológico.

Propuesta de “Visión Estratégica del Sector Construcción”

3. Desarrollo y Gestión Territorial

- Perfeccionar y flexibilizar los instrumentos de regulación territorial de tal forma que éstos permitan administrar en forma responsable el crecimiento urbano, posibilitando, por una parte, la incorporación de nuevo suelo a actividades urbanas y, por otra, un manejo adecuado de las externalidades entre proyectos bajo el concepto de internalización de las mismas.

Consejo Nacional N° 156

Viña del Mar, 2008

Considerando:

- Que el proyecto de ley sobre planificación urbana que se discute actualmente en el Congreso no aborda adecuadamente tema del límite urbano y sus ampliaciones, ni plantea mecanismos viables de internalización de externalidades.
- Que los nuevos desarrollos deben resolver las externalidades que generan, las que deben establecerse en forma objetiva y equitativa entre todas las modalidades de crecimiento.
- Que todo el territorio, salvo aquellas zonas con alguna restricción o impedimento objetivo explícito y regulado, deben estar disponible para desarrollos que internalicen sus externalidades.
- Que la necesidad de proveer obras viales más allá de las que la ley exige, se produce excepcionalmente en una decena de comunas de alta actividad inmobiliaria, afrontada hoy por corporaciones privadas con múltiples tropiezos debido a su precariedad jurídica.

Se acuerda:

- Que la Mesa Directiva encargue la elaboración de una “metodología objetiva para la identificación, medición y mitigación de externalidades viales u otras de los proyectos inmobiliarios”. Esta metodología debe considerar las externalidades por sobre una línea base de infraestructura, financiada por el Estado, y además, resguardar que no se produzca duplicidad con los Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU).