

PROGRAMA DE APOYO A LAS POLÍTICAS
URBANAS Y DE SUELO EN CHILE
Políticas Públicas UC

III CICLO DE REUNIONES

**Debate acerca de los temas urbanos críticos en Chile:
Límite urbano, ley de suelo, gentrificación e integración
residencial**

Noviembre 2008 – Junio 2009

Índice

Presentación	04
I Sesión	05
Análisis de la discusión urbana hoy en Chile: Principales temas, tendencias y actores	
Invitados:	
Pablo Trivelli, economista urbano	
Iván Poduje, académico FADEU - UC	
II Sesión	15
Institucionalidad para la gestión ciudad	
Invitado: Lucas Sierra, investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP)	
III Sesión	27
Potencial de reestructuración urbana del transporte y equidad social	
Invitado: Germán Correa, ex Ministro de Transportes y Telecomunicaciones	
IV Sesión	37
Crimen urbano y mercados de suelo	
Invitado: Sergio Echeverría, alcalde de San Joaquín, la Región Metropolitana	
V Sesión	45
Vivienda social como estrategia pro-empleo en un escenario de crisis económica ¿Se posterga el objetivo de integración social urbana?	
Invitados:	
Ramón Santelices, Director de Asuntos Corporativos de Empresas Conavicoop	
Ignacio Parada, Subgerente de Asuntos Corporativos de Conavicoop	
Participantes del Ciclo de Reuniones	55

III CICLO DE REUNIONES

Debate acerca de los temas urbanos críticos en Chile: Límite urbano, ley de suelo, gentrificación e integración residencial

ProUrbana

Parlamentarios, investigadores, académicos, líderes empresariales, profesionales de ONGs y altos funcionarios públicos integran el Consejo Directivo de ProUrbana, el Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile, de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Con el apoyo del Lincoln Institute of Land Policy, desde el 2006 se llevan a cabo ciclos de workshops donde participa este Consejo y que se realizan sistemáticamente cada dos meses, ocasión en la que se invita a algún experto para motivar el debate.

Este documento corresponde al Tercer Ciclo de Workshops, y tuvo como objetivo debatir acerca de los temas urbanos críticos en Chile: límite urbano, ley de suelo, gentrificación e integración residencial.

Durante la primera sesión se analizó la situación urbana en Chile, con exposiciones a cargo de Pablo Trivelli, economista urbano, e Iván Poduje, académico de la Facultad de Arquitectura y Estudios Urbanos, de la Universidad Católica. En la segunda sesión se discutió la institucionalidad para la gestión de la ciudad en la que se invitó a Lucas Sierra, especialista en regulación de las telecomunicaciones e investigador

del Centro de Estudios Públicos (CEP) de Chile. En la tercera reunión se abordó el potencial de reestructuración urbana del transporte y equidad social. Para conversar sobre este tema se invitó a Germán Correa, ex ministro de Transportes y Telecomunicaciones, y ex coordinador general de Transportes de Santiago, que actualmente se desempeña como secretario ejecutivo del Comité Interministerial Ciudad y Territorio.

Sergio Echeverría, alcalde de la comuna de San Joaquín, perteneciente a la Región Metropolitana, fue el invitado a la cuarta sesión, para analizar el tema del crimen y su relación con las políticas urbanas. En la última reunión del ciclo, se reflexionó en torno a las políticas de viviendas sociales chilenas y las posibilidad de lograr su dimensión de integración social urbana en tiempos de crisis. Para abordar este tema se invitó a Ramón Santelices e Ignacio Parada, de Conavicoop, una de las principales operadoras de subsidios en Chile, que ha declarado su interés en colaborar en el desarrollo de propuestas que aporten innovación a las política de vivienda y subsidios.

Los documentos que contienen lo discutido en los dos ciclos anteriores se encuentran disponibles en el sitio web de ProUrbana (www.prourbana.cl).

Documento elaborado por:
Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile
ProUrbana

Editora: Visnja Tomicic S.
Coordinadora ProUrbana: Isabel Brain V.

I Sesión

Análisis de la discusión urbana hoy en Chile:
principales temas, tendencias y actores.

Expositores invitados:
Pablo Trivelli, economista urbano
Iván Poduje, académico Fadeu - UC

20 octubre 2008



Introducción
Francisco Sabatini

En esta primera sesión del Consejo Directivo de ProUrbana, enmarcada en el III Ciclo de Workshops, analizaremos la situación urbana de Chile; sus principales temas y actores. Hemos invitado a Pablo Trivelli e Iván Poduje, quienes expondrán sobre temas relevantes en un futuro cercano, como lo son la discusión en torno a los límites urbanos, la ley de suelos, y los procesos de gentrificación.

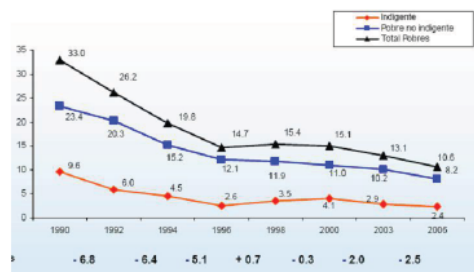
Presentación
Pablo Trivelli

Para comenzar quisiera mencionar que dejar la ciudad al arbitrio del libre mercado, es condenarla a muerte. Cada vez estoy más convencido que la esencia de la naturaleza de lo urbano es pública, sin embargo, y a pesar de esta convicción, no veo un planteamiento claro del Estado al respecto. El Estado y el mundo político le dan la espalda a la ciudad y falta una elaboración política-ideológica de las directrices para abordar este desafío.

La acumulación de pobreza en las ciudades latinoamericanas se ha vuelto un tema central; también en Chile. Cuando uno hace las proyecciones de demanda de suelo y la estructura socioeconómica espacial, más del 60% de los suelos requeridos son para los estratos D y E. Hay que destacar, empero, el esfuerzo de los Estados, en un sentido genérico, en la lucha contra la pobreza. Como vemos en el cuadro 1, en la Región Metropolitana de nuestro país, la pobreza ha disminuido desde 33% en 1990, hasta 10,6% en el año 2006 y la indigencia bajó del 9,6% al 2,4% en el mismo período. Eso es un dato espectacular y se debe, por un lado, al esfuerzo de focalización del gasto público, y por otra parte, al crecimiento del ingreso.

En contraste con esta situación (de mejora en los índices de pobreza), se da otro fenómeno que también se registra en las ciudades chilenas y que se asocia con los mejores niveles de ingreso. Esto implica un aumento del precio de la tierra que hace que las nuevas viviendas para los más pobres no puedan estar más en las ciudades. Sabemos que para construir un conjunto de viviendas sociales, se puede pagar hasta 0,4 UF/m², y que a partir del '98 no hay ofertas de terreno por debajo de 1 UF/m². Entonces, pasa que las nuevas viviendas para los pobres se van desplazando hacia la periferia, es decir, son expulsados como resultado de la dinámica del mercado y la falta de responsabilidad política. En definitiva, el aumento del precio de la tierra es explicado fundamentalmente por el crecimiento del ingreso, no por el crecimiento demográfico de las ciudades.

Cuadro 1
REGION METROPOLITANA
EVOLUCIÓN DE LA POBREZA E INDIGENCIA
1990 - 2006 (%)



Fuente: CASEN, 2006

En este contexto, es importante que la Presidenta Michelle Bachelet planteara la integración como un tema fundamental de su gobierno. Al respecto se han adoptado tres medidas:

1) El Subsidio de Localización, como iniciativa para integrar a los hogares de menores ingresos. Es una medida importante que no ha sido evaluada. Tengo la impresión de que este nuevo subsidio produce un aumento de los precios al subir la demanda. Sería bueno hacer una evaluación y ver cómo está funcionando, porque se han hecho estudios que establecen que con este nuevo subsidio se pueden instalar viviendas sociales prácticamente en todo Santiago.

Si este subsidio no fuera suficiente para lograr la integración social y si el Estado está convencido que la integración es muy importante, creo que tienen todas las herramientas para llevar adelante una intervención directa.

2) La ley de integración social. Sabemos que está durmiendo y aquí hay un tema de falta voluntad política.

3) El límite urbano. Existe la idea de correrlo, lo que me parece injustificado e ineficaz; porque en el mejor escenario, permitiría construir del orden de 1.500 viviendas sociales por año. Entonces creo que aquí hay una carencia clara del Estado, de cumplir con sus convicciones.

En general, creo que hay una falta de preocupación por parte del Estado respecto de la ciudad. Cuando se cambia el límite urbano, los sitios agrícolas que ingresan al perímetro urbano no cambian su estatus de "agrícola", según el Servicio de Impuestos Internos. Esto significa que pagan contribuciones del 1%, las que son devueltas al año siguiente. Los avalúos siguen siendo agrícolas, es decir, una centésima parte de los avalúos urbanos. Entonces, esto se traduce en un paraíso para la especulación.

No existe una política de Estado clara respecto de la ciudad. Parte de eso se ve reflejado en las políticas tributarias. Por ejemplo, cuando se hizo el re-avalúo del 2006, se mantuvo la restricción de no aumentar las contribuciones en más del 10%, pero los precios del terreno habían crecido mucho más. Se aumentó de 25 UTM a 225 UTM el avalúo mínimo del bien raíz para el pago del servicio de recolección de la basura, y, dado que el cobro de la basura se hace al mismo tiempo que el pago de las contribuciones, muy pocos pagan la basura. Por consiguiente, la Subsecretaría de Desarrollo Regional termina pagando ese costo.

Falta que la gente se identifique con la ciudad, que haya un sentido de pertenencia y eso implica pagar por los servicios que cada uno recibe. Para lograr esto, es fundamental contar con un plan estratégico de acción pública en materias tributarias, de suelos, una especie de contrato social, que asegure o comprometa una participación real y efectiva de parte de la ciudadanía. En nuestro país no existe algo así

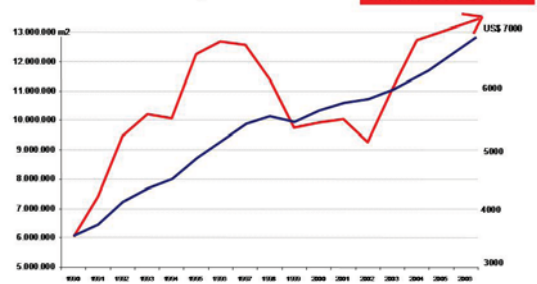
porque vivimos en una democracia muy precaria. Muchas cosas que son de responsabilidad pública se le dejan a los privados, como el transporte¹.

No vamos a resolver los problemas desde su origen si no enfrentamos la cuestión de una propuesta urbana que sea políticamente participativa, democrática, madura y con un debate ideológico. Si el Estado va a tomar decisiones en función de datos, necesitamos contar con estadísticas serias. Las cifras necesitan estar seriamente elaboradas para ser dignas de análisis. Yo creo que hoy no tenemos una sólida base estadística, y desde ese punto de vista, no tiene ningún sentido correr el límite urbano.

A modo de cierre, quisiera mostrarles los siguientes datos. Como vemos en el cuadro 2, se puede constatar que el crecimiento en la construcción está impulsado por el crecimiento de los ingresos. Asimismo, en el cuadro 3, se observa que el precio de los suelos ha aumentado de 0,5 UF/m² a 8 UF/m² desde 1982 hasta hoy.

Cuadro 2

Crecimiento en la construcción impulsado por crecimiento en ingresos



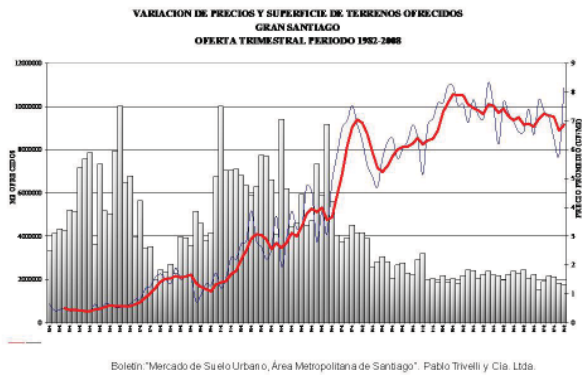
Luis Eduardo Bresciani L.
Diplomado en Gestión Inmobiliaria y Ciudad, Universidad Católica de Chile - 2007

Otro dato interesante es que al año 2003 el límite urbano de Santiago Metropolitano definía 120 mil hectáreas, y en el año 2003 la mancha urbana era de 64 mil hectáreas. Entonces quedarían como 60 mil hectáreas, sin considerar las 6 mil que incorporó la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago en el 2006 (PRMS), y las 3 mil que añadió las del Plan de Desarrollo Urbano (PDU). O sea, 10 mil hectáreas adicionales.

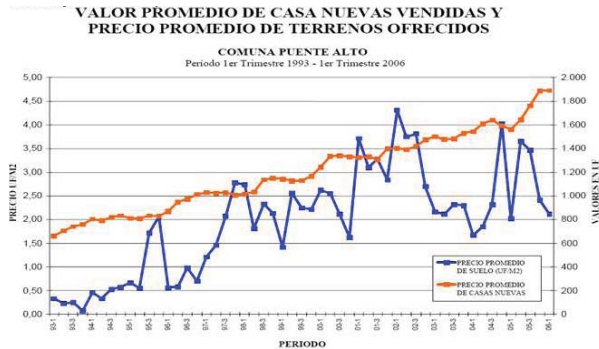
Finalmente, en el cuadro 4, puede apreciarse la evolución del precio de las viviendas nuevas versus la evolución del precio de los suelos, y se ve claramente que es el precio de las viviendas el que actúa como locomotora, es decir, el que impulsa el crecimiento del precio de los terrenos. Y como se ve en la lámina, respecto de la tendencia a la relocalización de los estratos en el espacio urbano, el impulso de los estratos más altos y su impacto encadenado territorialmente hacia estratos más bajos, hace que los más pobres sean expulsados hacia fuera de la ciudad.

¹ Aludiendo al plan de transporte público TranSantiago.

Cuadro 3

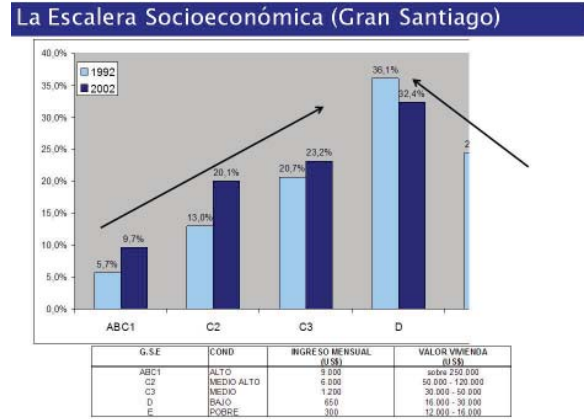


Cuadro 4



En el gráfico del Cuadro 5 se ve que existe una escalera socioeconómica, que muestra la participación de los grupos socioeconómicos al año 1992, y en color negro la de una década después. Se ve claramente el salto o aumento del ABC1, el C2, y el C3, como contrapartida de la disminución de los grupos bajos y pobres. Estos son datos generados a partir de las cifras censales, con la metodología Celade, que incluso Adimark ha validado. (<http://www.eclac.cl/ce-lade/default.asp>)

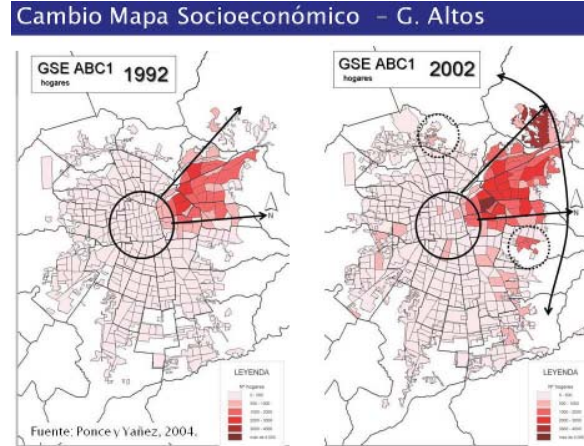
Cuadro 5



Fuente: elaboración propia a partir de datos censales INE y datos Atisba.

Los mapas del Cuadro 6 muestran el cambio espectacular que se produce con la concentración de estratos en algunos distritos censales. Para el año 2002, la desconcentración territorial del ABC1 no es tan importante. Las excepciones son el caso de Huechuraba y Peñalolén, la aparición de La Dehesa, y la extensión de Vitacura y Las Condes alto. También, la participación de hogares ABC1 en comunas de clase media que, sin embargo, no se explica tanto por el desplazamiento de la comunidad, sino más por el aumento de la renta de los hogares que ahí residen.

Cuadro 6



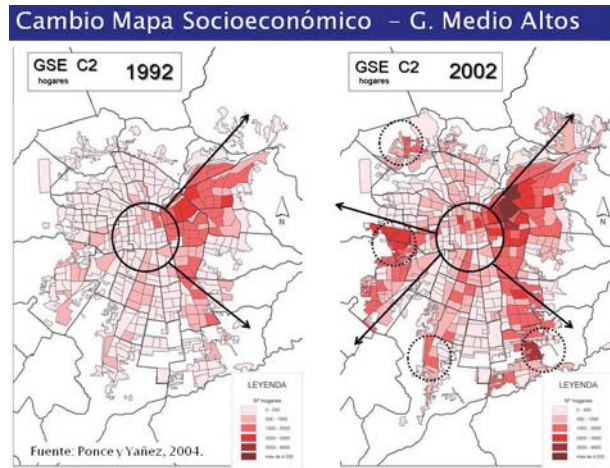
**Presentación
Iván Poduje**

Creo que es un privilegio estar nuevamente en este ciclo de reuniones organizado por ProUrbana, por todo lo que ha hecho y contribuido en materia de políticas habitacionales. Por otra parte, tengo que decir que, aunque estoy de acuerdo con Pablo Trivelli en algunas cosas, discrepo en la mayoría.

Mi exposición trata sobre la gentrificación en ciudades chilenas, muy centrada en el caso de Santiago, y también en 10 regiones que hemos estudiado, de las cuales hoy veremos sólo tres. Discutiré el fenómeno de la segregación urbana y la gentrificación; las causas, casos regionales y principalmente algunas conclusiones.

Entre 1985 y 1995 hay una revolución económica; el ingreso se duplica y la pobreza es erradicada. Fíjense que sólo en Santiago 70 mil hogares salen de la situación de pobreza, y eso constituye un hecho muy impresionante. Los segmentos medios y altos (ABC1) donde hay un ingreso promedio por hogar de 2 millones, crecieron en 86 mil hogares, mientras que la clase media alta (C2) lo hizo en 163 mil. Lo interesante es que gran parte de este crecimiento se localiza en sectores o barrios no tradicionales asociados a este grupo.

Cuadro 7



El verdadero cambio se produce en el grupo C2, como se observa en el Cuadro 7, que antes estaba concentrado en el sector sur oriente, como en Macul o La Florida, pero que ahora muestra que la gentrificación que experimentan las ciudades chilenas, es la gentrificación de este grupo hacia los D y E, más que los ABC1 hacia sectores populares.

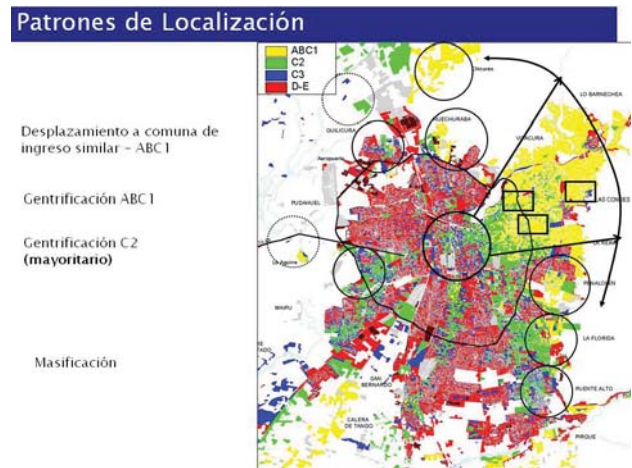
El Cuadro 8 nos muestra que el precio de las viviendas y del suelo aumenta. Este nuevo mapa refleja cuatro patrones de localización:

- 1) Que el crecimiento que se da dentro de la comuna de origen, que es el vegetativo, se da en todos los grupos socioeconómicos.
- 2) Un desplazamiento a comunas de ingreso similar al origen (barrio alto tradicional).
- 3) Gentrificación, es decir, un desplazamiento a comunas de ingreso inferior al origen. En el caso de Chile se da en zonas periféricas, con suelo disponible.
- 4) El proceso inverso al anterior, es decir, el desplazamiento a comunas de ingreso superior al origen. Hablamos de masificación de comunas de elite, de la periferia y zona central, como El Golf, San Carlos de Apoquindo y La Dehesa Alto.

La gentrificación ABC1 que se produce en 3 polos: Huechuraba, Peñalolén y Chicureo, y la gentrificación C2, que es muy relevante, se produce en Quilicura, sector de Lo Echever, Lampa Sur, en Pudahuel Sur, en Maipú, en el sector de Santa María, y en Tobalaba como sector andino.

La masificación, entendido como áreas de elite que se densifican, donde los precios bajan e ingresan rentas inferiores, también es muy positiva. Es decir, gentrificación y masificación son muy buenos en términos inmobiliarios, porque en el caso de la primera, yo compro terrenos bara-

Cuadro 8

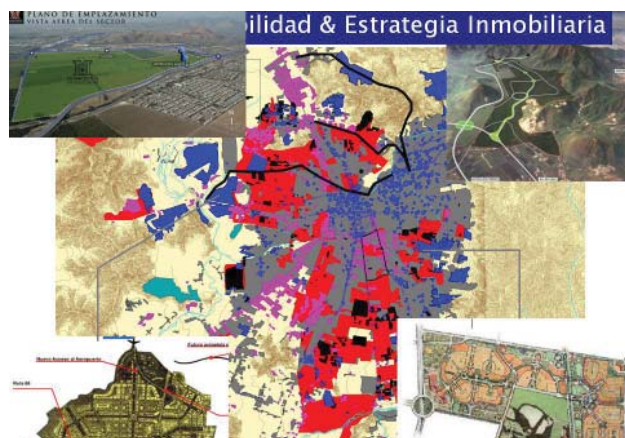


tos y hago viviendas más caras y, en el caso de la segunda, porque hago una ventana para que la enorme cantidad de gente que quiere vivir en estos barrios pueda entrar. Si vemos Los Dominicos, San Carlos de Apoquindo, ambos barrios exclusivos en los 70', ya hay una gentrificación. Sin embargo, ocurre una cosa curiosa y es que las viviendas nuevas, una vez estando allí, suben su precio.

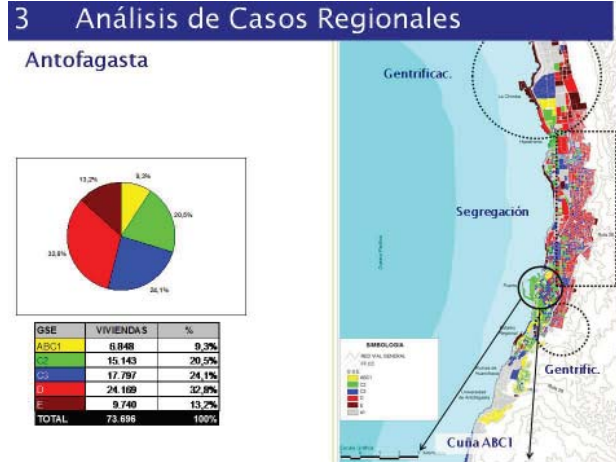
Las causas de la gentrificación a mi juicio son: 1) Aumento explosivo de la demanda de viviendas ABC1 y C2; 2) La escasez de suelos por razones geográficas y normativas, y el aumento de precios en comunas de origen: Las Condes, Vitacura, Lo Barnechea, que tenían suelos disponibles; 3) Las modificaciones en la normativa y los consecuentes cambios en la accesibilidad (límite urbano). Asimismo, los procesos de gentrificación son inducidos por políticas públicas, involuntariamente (por ejemplo, obras viales); 4) Las estrategias inmobiliarias, donde hay dos especialmente interesantes: la primera, precio-producto, donde el mismo producto se ofrece a precios baratos. Es el caso de Peñalolén, que son las mismas casas del barrio alto. Y, la segunda estrategia, son los diseños del loteo, que son grandes proyectos, -barrios cerrados y autónomos al entorno-, muy interesantes desde lo morfológico, porque son muy independientes, lo que hace que la gente no tenga que salir.

En el mapa del Cuadro 9 se observan tres fenómenos interesantes: 1) El de Huechuraba, que se consolida por la apertura del tramo Américo Vespucio mediante una autopista de iniciativa privada que potencia el área de Chicureo sur; 2) Más reciente, el caso de La Hacienda, de Socovosa, frente a la comuna de Cerro Navia, con viviendas que van a llegar hasta las 2.500 UF; 3) Y lo que viene hacia Pudahuel, propiciado por la Costanera Norte, y la Ruta 68, que son los 3 grandes proyectos PDU; de gentrificación y por una política pública de masificación de zonas exclusivas.

Cuadro 9



Cuadro 10



Las consecuencias positivas de la gentrificación son:

1) La reducción de la escala de segregación, anunciada por Sabatini y Cáceres, comprobando con evidencia empírica que es verdadero para el caso de las comunas periféricas del Gran Santiago, pero no en todas, como por ejemplo, en Lo Espejo y Pedro Aguirre Cerda; 2) Atracción de nuevos servicios de equipamiento; 3) Aumento en recaudación tributaria de municipios, lo que conlleva: 4) La valorización de viviendas de residentes, sin expulsión, debido a que son propietarios en su gran mayoría. Esto último no ocurre tampoco por el pago de tributos, ya que como el valor de las viviendas no superan las 2 mil UF, están excentos de este cobro.

El caso de Iquique lo podemos ver en el mapa del Cuadro 11. El crecimiento de la ciudad está bloqueado al norte por la Zona Franca y el área industrial; sólo puede crecer hacia el sur, y tiene la cordillera de la costa encima. Todo el mercado C2 está copado, porque los precios han subido mucho y la alternativa es Alto Hospicio, pero que es una comuna altamente segregada. Sería muy interesante que se puedan inducir procesos de gentrificación que acercara viviendas de clase media a esta zona, ya sea vía incentivos o políticas públicas. Alto Hospicio que tiene un proyecto de mejoramiento, pero dada la condición normativa y geográfica de la ciudad, sumado a un aumento del ingreso, hace necesario impulsar el procesos desde el Estado.

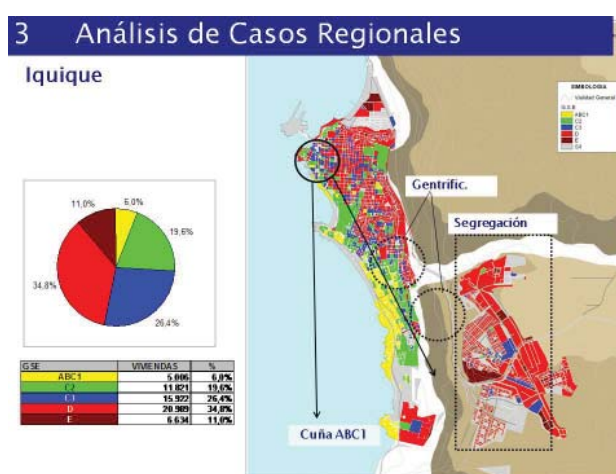
10

Por su parte, las consecuencias negativas de la gentrificación son: 1) Hay una proliferación de poblaciones con control de acceso, que genera una ciudad particular, con calles de muros cerrados. 2) Como forma de incentivar la gentrificación, los municipios flexibilizan las reglas y eso genera aumentos explosivos de demandas y aquellas comunas con infraestructuras deficientes no tienen la capacidad de reacción. El caso emblemático es el de Huechuraba. La gentrificación que partió con 5 mil UF bajó a 3 mil UF, por lo que se da una dinámica de valorización y desvalorización muy rápida lo que dificulta la incorporación de nuevas viviendas sociales.

Al respecto, resulta interesante mencionar algunos casos regionales que hemos descrito en nuestros estudios². Hemos observado la gentrificación para 10 ciudades, y notamos que estos procesos son crecientes. Hoy abordaremos tres casos: Antofagasta, Iquique y La Serena-Coquimbo.

Algunos procesos de gentrificación son planificados, como en Antofagasta, en el sector de la Chimba (ver Cuadro 10). El barrio alto se ubica tradicionalmente en el sur, porque hay un

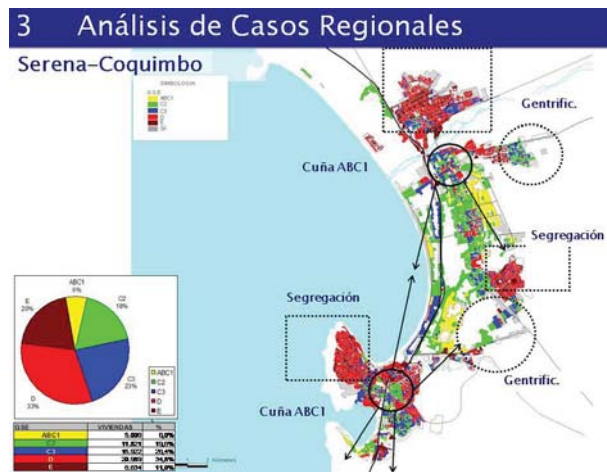
Cuadro 11



2 Estudios sobre gentrificación en algunas de las principales ciudades de Chile, desarrollados por Atisba. Material aún no publicado.

El caso de Coquimbo (ver Cuadro 12) tenemos dos barrios altos; cerca de la ciudad está la cuña ABC1 del centro hasta San Ignacio, y en el sector de La Herradura. Los sectores donde hay segregación “dura” son Compañía, Tierra Blanca, y Lagunillas. La gentrificación más alta se ha dado cerca del mercado, en el sector Cantera y Peñuelas, donde ya hay viviendas C2 y C3 que están colindantes a Tierra Blanca, un sector muy estigmatizado de Coquimbo. Entonces, en este caso tenemos nuevamente la oportunidad de generar o inducir gentrificación a través de una política estatal.

Cuadro 12



Las conclusiones generales de este estudio son que los fenómenos de gentrificación se han extendido a todas las ciudades importantes del país, con poblaciones mayores a 100 mil habitantes. Se produce en la periferia, y en sectores socioeconómicos medios, con proyectos de loteos cerrados de clase media alta (C2). No genera expulsión porque los residentes son propietarios de sus viviendas, y eso marca un distingo al debate con la gentrificación tratada en la literatura (clásica, estadounidense) que la plantea, por una parte, como un fenómeno que reduce la segregación, pero que tiene algunos efectos negativos: 1) Si bien reduce la escala de segregación, las barreras se hacen más intensas en los barrios cerrados; 2) La desregulación como incentivo a los privados, perjudica la infraestructura ubicada fuera de los loteos.

Pese a lo anterior, la gentrificación puede ser vista como una oportunidad para disminuir los patrones de segregación. En ciudades como La Serena, Coquimbo, Alto Hospicio y Puerto Montt, sería muy importante ver estos mecanismos, porque permitiría una expansión de los servicios y una mixtura mayor. Es posible asociar negocio con procesos de integración social, en la medida que el Estado también participe con inversiones y normativas que corrijan los problemas anteriormente descritos.

Francisco Sabatini: Iván, no me parece casualidad que hayas tratado el tema de integración social urbana. Hace poco estuve en un seminario sobre el tema y, en general, existe una preocupación de toda América Latina, por los barrios populares y su integración.

Gonzalo Cubillos: Quisiera volver a lo expuesto por Pablo Trivelli, para que nos pueda explicar mejor su postura contraria a la expansión del límite urbano.

Pablo Trivelli: Muy sencillo. La propuesta de modificación del Plan regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) sostiene que el plan regulador del '94 no funcionó y ésa es la base central. Considero que eso es erróneo, porque lo que critica son temas de gestión, y no temas de planificación. Habla del problema de segregación como una necesidad de integración, porque dice que tendrá que acoger un 18% de viviendas sociales, pero además, dice que un 40% va a ser para áreas verdes y sugiere que los privados son los que harán estas casas y que los parques se harán en 20 años. Si eso es verdad, en el mejor de los casos, se podrían construir 1500 viviendas sociales por año. Eso es lo más absurdo que hay: resolver un tema de 10 mil hectáreas a razón de 1500 viviendas sociales. Es una razón elocuente de cómo el Estado renuncia a su función, porque si hay algo público, son los parques. ¿Cómo alguien que se instala en el Ministerio de Vivienda pide a privados construir 1500 hectáreas de parque, cuando el Estado ha sido incapaz de construir en todo Chile 340 hectáreas?

11

Además de lo anterior, parece que no se leyó la modificación del PRMS del '97. En la incorporación del artículo del 2003 que crea las PDUC (Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado), se dice que con esto se acaba la burocracia, la intervención arbitraria y la articulación con los suelos. Lo mínimo de responsabilidad política es explicar a la gente por qué eso fracasó. En definitiva, yo no soy contrario a correr el límite, a lo que soy contrario es a que el Estado tome decisiones arbitrariamente sin informar a la ciudadanía.

Iván Poduje: Pablo, estás considerando dos tipos de suelos. Dentro de lo urbano está lo urbanizado y lo urbanizable, medida como instrumento. Lo urbanizable, que eran 7 mil hectáreas, y lo otro, que consideraba la norma PDUC, de 80 mil hectáreas, son cosas distintas.

Pablo Trivelli: Me parece fantástico que Iván mencione estas cosas, aprovechando que está aquí Luis Eduardo Bresciani. El Observatorio Urbano dijo que el año pasado eran 120 mil hectáreas, pero hoy dice que son 114 mil. Lo llamativo es que los números bailan.

Iván Poduje: Lo que Pablo hace es un juego de palabras, porque de distintas fuentes compara “peras con manzanas”. 220 mil hectáreas incluyen Chacabuco, Melipilla, toda la Región Metropolitana. Hay que comparar datos que muestren la misma realidad.

Luis Eduardo Bresciani: La verdad es que hay que comparar “peras con peras”. No entiendo la discusión. Estos datos han sido mostrados varias veces y de forma clara ¿Cuánto hay normado por el área metropolitana? Todo el PRMS tiene normado alrededor de 114 mil hectáreas; Melipilla, Chacabuco, Lampa, Colina, Paine, todo. De ese total disponible, quedan 23 mil hectáreas sin ocupar en el Gran Santiago. De esas 23 mil, 17 mil son de uso mixto urbanizable, es decir, pueden acoger desarrollo urbano.

Pablo Trivelli: Lo que yo siento es que nunca he visto una estimación clara de cuántos suelos hay, dónde están y qué es lo que se considera “suelo disponible”.

Luis Eduardo Bresciani: Quisiera ir otro punto planteado por Pablo Trivelli. Soy de la opinión que en los últimos 18 años sí ha habido grandes avances en políticas urbanas. No creo que en estos años le hayamos entregado la ciudad al mercado. El mercado ha operado siempre bajo las reglas públicas. Interpreto que Pablo Trivelli ha planteado más bien una crítica a la falta de una visión ideológica coherente desde el Estado, y aunque es un debate importante, no me parece que ello afecte la calidad de las políticas públicas aplicadas. Es cierto que quizá no hemos podido realizar en estos 18 años un relato claro y unificador de todas las políticas urbanas, pero hemos tenido políticas de calidad con claros consensos y visiones implícitas, pero no falta de ellas. A lo mejor ello ha ocurrido porque no nos hemos logrado poner de acuerdo en los diagnósticos, y en los resultados esperados, que es esencial para hacer un relato común y unificar objetivos.

Carlos Montes: Lo que ha dicho Bresciani es muy complicado, porque dice que hay políticas, pero no un relato. Yo creo que lo que ha existido es un conjunto de acciones, pero no necesariamente algo articulado. Han existido intentos de acomodar un tipo de ciudad, han habido iniciativas como inversiones, regulaciones, pero sólo han sido acciones. Lo que decía Iván, eso de que el proceso de mixtura social, a mí me gustaría ver este mismo análisis por quintiles. Tengo muchas dudas con el análisis ABC1, C2 y C3, porque visto desde lo empírico, como en La Florida, se da una cierta mixtura, pero creo que el C3 aparece como poco importante. La otra cosa es que esta discusión se hará cada vez más presente. El desempleo en Chile crecerá enormemente por la crisis mundial y la política pública tiene una oportunidad de ser más proactiva en el cambio de las ciudades.

Francisco Sabatini: En Buenos Aires, con la crisis, hubo un fenómeno de salida de los sectores de ingresos medios. A partir de esta experiencia, habría que ver hasta dónde el Estado puede sostener a estos sectores que salen con la crisis.

Iván Poduje: Bueno, le contesto a Carlos Montes de inmediato. No es posible elaborar estos datos a partir de los

quintiles. Se ha elaborado por grupos socioeconómicos (ABC1, C2, C3, E y D) construidos a partir de 12 variables censales que permiten tener una aproximación bastante certera.

José Ramón Ugarte: Es evidente que existen iniciativas y acciones de los distintos Ministerios, sin embargo no existe un relato claro u orientación explícita respecto de esas políticas. Una de las razones es que aglutinar tales acciones en la actualidad es casi imposible. Es una tarea muy compleja que pasa por la definición de las competencias y potestades. El actual ordenamiento de las secretarías de estado responde al criterio de especialidad. El problema está en que la dimensión territorial no está presente, en cuanto a definir un sistema integrado de toma de decisiones. En el Congreso está un proyecto de ley sobre planificación urbana que muestra un avance, estableciendo que por lo menos al interior del límite urbano existan coordinaciones obligatorias entre secretarías de Estado, las municipalidades y las empresas de servicios en el ámbito de la información previa a la toma de decisiones.

Gonzalo Cubillos: Yo creo que, independiente de si hay o no políticas urbanas, y si se han ido cumpliendo o no, yo comparto que lo que queda hoy es un conjunto de intervenciones efectuadas por distintos ministerios, no coordinadas, y que el discurso en tono a la ciudad está muy ausente en el Ministerio de Vivienda. No veo que esté conduciendo “la ciudad”. Es decir, acciona hasta donde puede con escasos recursos y respondiendo a las contingencias. Todos los cambios que se han querido, se han enviado con mucha lentitud al Congreso. Uno debiera pensar en tener un alcalde “mayor”, o alguien que gestione.

José Ramón Ugarte: Pero un alcalde mayor no sirve para nada si no tiene atribuciones y, para ello, es indispensable reordenar las actuales competencias.

Gonzalo Cubillos: Pero esa estructura lógica se rompe, porque aquí las decisiones se toman desde arriba. Deben extenderla y diversificar las fuentes de financiamiento. Uno puede pensar que, independiente de si antes se construyeron 300 hectáreas de parques, ojala ahora se construyan más porque hay más recursos y están los incentivos privados. Si se aprobara la modificación del artículo 59, se podría construir toda la rivera del Mapocho, desde el Parque de los Reyes hasta Pudahuel. No habría que prorrogar la declaración de utilidad pública del parque Mahuida, habría que dejarla caducar, para que no tenga uso de suelo de área verde. Con eso buscas donantes de otras partes, susceptibles de pagar el costo del proyecto que tiene un precio regalado. Hay instrumentos que se pueden implementar, pero falta mayor rapidez del ministerio en temas normativos.

Luis Eduardo Bresciani: No es nuevo decir que aquí hay que establecer coordinaciones y que la ciudad debería ser

responsabilidad local o regional, y no central. Tampoco es nuevo decir que tiene que haber alguien a cargo en el área metropolitana, porque no puede descansar en el Presidente de la República. Pero, ¿Por qué esto no se ha dado? La discusión debe darse más bien sobre las atribuciones de gestión y planificación, y cuáles son mejor ejecutadas a nivel local, regional o central en una país como Chile. Otra cosa es hacer que efectivamente quien tiene el poder y las atribuciones, ejerza su rol y trabaje con más efectividad. Sostengo que la principal razón para no avanzar en estos temas es que este diagnóstico no es compartido. Si los instrumentos estuvieran ahí, y las potestades para invertir y regular estuvieran en las mismas manos que hacen todo el trabajo, no sería necesario formular una política de desarrollo urbano, pues ella surgiría fluidamente de las comunidades y sus autoridades.

Iván Poduje: ¿Porque dices tú que no hay un diagnóstico compartido? ¿A nivel técnico?

Luis Eduardo Bresciani: No, a nivel político. En muchos ámbitos políticos hoy se dice que esa coordinación es necesaria, pero se tiende a reforzarla desde arriba, desde el poder central.

Iván Poduje: Entonces que se vuelva a un sólo ministerio, como en el '64.

Luis Eduardo Bresciani: Algunos, aunque no la explicitan, sostienen esa tesis. Pero también se mantiene el mito del alcalde mayor. Está demostrado y expuesto en varios documentos de Naciones Unidas que ésta no es la solución para las áreas metropolitanas, donde la descentralización es también una necesidad. Algunos han planteado una especie de coordinador de alcalde, que mantenga en el municipio muchas atribuciones de gestión, y permita una alta asociatividad municipal, sin caer en el mega municipio. Y, el otro mito, es volver al MOP del año 60', pero eso es impresentable hoy en un escenario de altas demandas por descentralización y eficiencia.

José Ramón Ugarte: El Congreso podría tomar esa decisión, por ejemplo, establecer que al interior del límite urbano no se aplique la ley de caminos, lo que obligaría a que la decisión de los trazados de vialidad, la efectuaran los Gobiernos Regionales en los planes reguladores intercomunales, lo que por lo demás no resta al MOP la posterior licitación de concesiones.

Iván Poduje: Pero puedes perder toda la capacidad técnica y de recursos.

Luis Eduardo Bresciani: Yo me opongo rotundamente a que recaiga en un solo ministro o entidad nacional la posibilidad de decidir lo que ocurrirá en las ciudades. Eso es contrario a cualquier modelo de descentralización y democratización urbana.

Francisco Sabatini: Pero es que hay dos modos: uno, es coordinarlo en un sólo ministerio, el de Bienes Nacionales, por ejemplo y, otro, es que haya unos planes de desarrollo urbano.

Luis Eduardo Bresciani: Los planes son los que definen las acciones sobre el territorio.

Iván Poduje: Sebastián Piñera dijo "yo en mi Gobierno voy a descentralizar". Lo veo difícil en 4 años pero, si lo llega a hacer, le va a llegar una carga a los funcionarios municipales y no hay personal técnico para ello.

Luis Eduardo Bresciani: Se solucionaría con un proyecto en el Congreso, que ponga los recursos y la gente donde se debe, y punto. No puedes ejecutar algo sin los recursos necesario, es obvio. Los gobiernos regionales tampoco pueden hacerlo.

Gonzalo Cubillos: Yo creo que no hay ninguna posibilidad de pasarle más responsabilidad a los municipios, porque están sobrepasados con los temas de educación, salud, etc. O sea, cualquier reforma institucional nunca va a dejar que existan en los municipios gobiernos locales, y si existieran, serían organismos asistenciales de los respectivos lugares.

Luis Eduardo Bresciani: Todo esto que estamos hablando es una discusión permanente desde hace 16 años. Pero, por lo mismo y porque no ha ocurrido, he llegado a la conclusión que para avanzar hay que ir por parte, por hechos consumados. Lamentablemente, bajo la actual legislación, el PRMS es sólo un conjunto de normas de uso de suelo y, en materias de infraestructuras, también lo es, pues la vialidad se termina expresando sólo en las declaratorias de utilidad pública del artículo 59, que también es una restricción del uso del suelo. Pero si además del uso de suelos tuvieras un PRMS que planificara la inversión en obras de infraestructura, pero en un plan, no como proyectos individuales, los planes urbanos serían mucho más poderosos.

Iván Poduje: Estoy de acuerdo contigo con esas dos cosas, pero lamentablemente las estructuras que existen hoy día no tienen las capacidades técnicas. Yo haría una reforma, aunque tú lo creas un mito, que implique centralizar unos cuantos ministerios.

Gonzalo Cubillos: Otra cosa que está pendiente, es ¿qué grandes desafíos presenta esta ciudad en el futuro, en los próximos 20 años?

Carlos Montes: Bueno, el tema de transporte, los ghettos.

Luis Eduardo Bresciani: Las prioridades públicas estarán fundamentalmente en renovación interior y deterioro de

stock. Espacios públicos y parques, otro tema clarísimo y de alta demanda. Piensa en la regeneración de los barrios vulnerables y su integración con la materialización de un sistema de parques, con el sistema de transporte público operando y la solución del deterioro del stock en barrios y centros. Esta ciudad funcionaría en forma sustentable

Iván Poduje: Pero todas esas cosas se solucionan con la inversión, que es limitada. Y, para atraer dinero de los privados tiene que haber incentivos relacionados con los instrumentos de regulación. Hay que generar metas y cumplir objetivos por zonas, pero claramente los instrumentos faltan.

Luis Eduardo Bresciani: La cuestión pasa por intereses. El proyecto de ley de planificación que está en el Congreso contempla derechos transferibles de construcción y habría que resolver el tema de los planes de infraestructura, y los de impacto vial, hoy en debate. Es necesario para acabar con la planificación y evaluación de los “caso a caso” y con esos instrumentos es posible. Puede que tengamos que esperar como 5 años y todavía estén bajo el telón.

II Sesión

Institucionalidad para la gestión ciudad
Expositor Invitado:

Lucas Sierra, especialista en regulación de las telecomunicaciones e investigador del Centro de Estudios Públicos (CEP)

15 de diciembre de 2008



Introducción

Pía Mora

Bienvenidos a la Segunda Sesión de este III Ciclo de Workshops del Consejo Directivo de ProUrbana. En esta oportunidad, la pregunta que nos convoca es “¿Cuál es la institucionalidad adecuada para la gestión de la ciudad?” Para analizar esta materia, hemos invitado a Lucas Sierra, abogado y Master en Derecho de la Universidad de Yale. Además es Doctor en Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad de Cambridge. Actualmente trabaja en el Centro de Estudios Públicos (CEP) y es profesor de Derecho en la Universidad de Chile. Se ha especializado en la regulación de las telecomunicaciones, área que también tiene relación con el desarrollo urbano.

Presentación

Lucas Sierra

Gracias por esta invitación. Entre otras cosas la agradezco porque me ha permitido volver sobre cuestiones que estuve investigando hace unos seis años. Esta investigación forma parte del libro “Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos” que publicó el CEP hace dos años.

Se trata de una investigación bastante larga, que aborda la arquitectura regulatoria del espacio urbano en Chile. Empecé a fines del 2001 y ahora, a raíz de esta invitación, la retomo y me doy cuenta que ha habido algunos cambios interesantes. De alguna manera, éstos apuntan en el mismo sentido propuesto por el diagnóstico de este libro.

En palabras simples, el diagnóstico es que la regulación urbana en Chile, y en general la regulación en la mayor parte de los sectores, ha sido muy vertical y muy poco horizontal. Eso tiene una serie de consecuencias y representa una serie de cosas. Mi propuesta es que deberíamos ir pensando en una regulación más horizontal.

Me encontré con la sorpresa de que el Gobierno, en diciembre del 2007, mandó un proyecto de ley al Congreso, sobre regulación o planificación urbana, que puede tener virtudes y defectos que podemos discutir después. Pero hay dos cosas que me llamaron mucho la atención: incorpora dos mecanismos que, según la experiencia comparada, ayudan a horizontalizar la regulación. Hablo de los derechos de construcción transables, por una parte y, por otra, de una especie de acuerdo o de contrato de asociación. Lo veo como una coincidencia muy afortunada, porque va en la línea que apuntaba el artículo del libro, sobre cómo horizontalizar.

En esta exposición me centraré en las ciudades y la regulación urbana. Me refiero principalmente al espacio urbano porque corresponde el 90% de la población chilena.

Para empezar quiero introducir algo que ya deben conocer, pero que voy a poner en un lenguaje más jurídico. Como se grafica en el Cuadro 1, en Chile hay cinco formas de producir derecho; cinco potestades normativas. Son poderes de generación de normas, de modificación de las existentes o de derogación. Además, el derecho es un fenómeno jerárquico, con normas de mayor y menor jerarquía.

La potestad mayor es la Constituyente, que establece reglas constitucionales. Básicamente, representan el acuerdo político que la ciudadanía se da a sí misma, y que tiene que ver con la forma del Estado, con las garantías constitucionales, la forma del poder, del régimen de gobierno y de administración interior. Esto es importante para lo que queremos ver ahora. Se trata de una potestad que se ejerce, por suerte, muy eventualmente.

Cuadro 1



Una potestad de ejercicio más cotidiano es la Legislativa, en virtud de la cual se dictan leyes. Nosotros hablamos de leyes en general, pero en el sistema chileno, bajo la actual Constitución, las leyes son varias: Leyes Orgánicas Constitucionales, Ley de Quórum Calificado, Ordinarias y Decretos con Fuerza de Ley. Esto es importante porque las leyes que tienen que ver con lo que nos ocupa son de estos varios tipos. Hay Leyes Orgánicas Constitucionales sobre municipalidades y gobiernos regionales; también está la Ley General de Urbanismo y Construcción, que es un Decreto con Fuerza de Ley (DFL), pero en el fondo es una norma legislativa.

Después tenemos dos potestades, importantes también aquí: La Administrativa, que es la potestad clásica del Gobierno Central y que en la materia que nos ocupa tiene un papel clave a través de la famosa Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. Por otra parte, tenemos una nueva potestad que se ha incorporado en la Constitución establecida en 1980: la Potestad Autónoma, que tienen las municipalidades y gobiernos regionales para dictar una serie de reglas, entre ellas, las que tienen que ver con el espacio urbano.

Una potestad autónoma químicamente pura es la del Banco Central, que es autónomo del Gobierno Central. La tasa de interés en Chile la fija el Banco Central y no puede fijarse por un decreto. Esto, no porque el Banco Central tenga una jerarquía superior al Gobierno, sino porque ambos tienen ámbitos de competencia separados. La Contraloría también tiene potestad autónoma dentro de la Constitución, y también las municipalidades y gobiernos regionales, aunque con problemas (no son químicamente puras), como veremos más adelante.

Otra Potestad es la Jurisdiccional, que es distinta a las otras, porque, aunque con ella se establecen normas jurídicas, esta potestad de los Tribunales es particular por 2 cosas:

en primer lugar, porque los jueces miran hacia el pasado y no hacia el futuro, consideran sobre casos ya ocurridos, sirviéndose de otras normas ya dictadas. Por regla general, las otras potestades buscan regular posibles casos hacia el futuro. En segundo lugar, porque los Tribunales tienen una legitimidad democrática mucho menos directa: a diferencia de los órganos competentes de las demás potestades, los jueces no son electos.

En suma, quiero que se queden con estas 5 potestades. La Administrativa, vinculada a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, es fundamental, porque la tesis de que la regulación de la ciudad en Chile es básicamente vertical tiene que ver con el enorme poder y protagonismo de la potestad Administrativa, propia del Gobierno Central.

Parto con el caso de la “toma” de Peñalolén y de la Comunidad Ecológica, que apareció cuando hacía esta investigación. Me cayó como anillo al dedo. Aquí vemos un ejemplo de clara intervención administrativa, pues una decisión administrativa se impone sobre decisiones locales, contenidas en planes reguladores comunales; incluso, en planes seccionales, en los que, se supone, la voluntad ciudadana se ha manifestado más específicamente. Y esto, en virtud del artículo 50 de la Ley General de Urbanismo, que autoriza al Gobierno Central a cambiar las regulaciones comunales para efectos de política de la vivienda.

En el prefacio de mi artículo en el libro citado, transcribo parte de una carta que mandó a El Mercurio el entonces ministro de Vivienda y Urbanismo, Jaime Ravinet, donde decía: “Una aclaración fundamental: los planes seccionales no tienen vigencia eterna como tampoco la tienen ningún otro instrumento de planificación urbana. Las normas de un plan no constituyen un derecho adquirido por los titulares”. Esto es cierto, pero la evaluación que yo hago de esta realidad es distinta a la positiva que el ministro hacía en su carta. El hecho de que no haya derechos adquiridos involucrados es un problema, no una virtud.

Tenemos una compleja normativa sobre la ciudad. Por ejemplo, sobre un cierto lugar, como el sector de Pedro de Valdivia Norte³. Podríamos observar las siguientes normas dictadas por las potestades ya mencionadas: La Constitución Política, con una presencia “atmosférica”, la Ley General de Urbanismo y Construcción, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, el Plan Regional de Desarrollo Urbano, el Plan Metropolitano, un Plan Regulador Comunal y un Plano Seccional y, eventualmente, decisiones judiciales, como recursos de protección, por ejemplo.

En todo este complejo esquema, la potestad administrativa es protagónica. Esto es así desde el primer gobierno, o dictadura, de Carlos Ibáñez del Campo, el gran autor del carácter vertical y centralizador de nuestra regulación urbana y de otros sectores. Él fue el gran centralizador de

3 Barrio emplazado en el sector oriente de la capital (cono de alta renta).

la administración chilena durante el siglo XX, y dictó la primera norma general de urbanismo y construcción durante su dictadura, que fue un DFL 345 del año 1931. Y durante su segundo gobierno dictó el DFL 224 de 1953. Ése es el antecedente directo al decreto ley de 1975 del Régimen Militar.

Claudio Seebach: Tú nombraste los Decretos con Fuerza de Ley. ¿Cuál es el balance que tiene con respecto a los objetivos?

Lucas Sierra: Eso es algo interesante, que refuerza esta imagen vertical y centralista de la regulación urbana, porque salvo el proyecto de ley que hoy se discute y otras modificaciones puntuales, nunca en Chile se ha discutido en el Congreso un proyecto de ley sobre urbanismo. Los Decretos con Fuerza de Ley son autorizaciones que hace el Congreso para que el Gobierno dicte una ley. O sea, el texto no pasa por una discusión parlamentaria.

Vuelvo al esquema actual. Para entenderlo, hay que ver el que dejó la dictadura en 1990, antes de la reforma constitucional de 1991. Ese era un esquema profundamente centralizado, aunque bastante coherente. La Presidencia de la República nombraba a los Intendentes, como ocurre hoy, pero también, directa e indirectamente, a las autoridades regionales y locales, como los CODERES (Consejos de Desarrollo Regional) y CODECOS (Consejos de Desarrollo Comunal), que tenían un carácter corporativo, integrados por las denominadas “fuerzas vivas” de la sociedad.

Los CODECOS proponían una terna a los CODERE, los cuales nombraban a los alcaldes. Ustedes imaginarán el poder del Gobierno Central en esto, porque los CODERES estaban formados por los gobernadores, nombrados directamente por el Presidente de la República, por las Fuerzas Armadas, y por otros grupos en los que también tenía una gran influencia la Presidencia de la República. Y en las ciudades más grandes, la Presidencia nombraba directamente también a los alcaldes. Era un esquema profundamente centralizado, con una fuerte verticalidad y, en sí mismo, muy coherente.

¿Qué pasó con la reforma constitucional del año 1991? Fue una reforma relevante, porque definió el escenario en que nos movemos hoy. La Presidencia sigue nombrando a los Intendentes (esto viene de la época de Portales, de la Constitución de 1833), pero a los Concejos Comunales se les vuelve a dar una generación democrática. Se eliminaron los CODECO y los CODERE; estos últimos fueron reemplazados por los actuales Consejos Regionales. Se modificó así el anterior esquema corporativo y se le allegó mayor legitimidad democrática.

Francisco Sabatini: ¿El centralismo está a nivel de partidos? Porque por lo general los consejeros regionales tienen influencia del partido.

Lucas Sierra: Sí, hay influencia de los partidos, pero éstos no son necesariamente centralistas. En general, los partidos son nacionales. El centralismo va por la potestad administrativa. Ahora hay un proyecto de reforma constitucional que pretende elegir directamente a los consejeros regionales. Yo creo que mientras el sistema siga así, centralizado en la administración central, es una mala idea, ya que va a generar expectativas que no se van a poder cumplir. Es raro, pero el Gobierno quiere reforzar los consejeros regionales dándoles legitimidad democrática directa, por una parte, pero por la otra, en otro proyecto, los saca de las decisiones de evaluación ambiental en las regiones, que, como es obvio, son decisiones importantes para la región,

José Ramón Ugarte: En el urbanismo hay un órgano especial que se llama COREMA (Comisión Regional del Medio Ambiente), que en la práctica es la que aprueba los planos reguladores comunales. Hay solamente 3 consejeros regionales y los 21 Seremis (Secretarías Regionales Ministeriales). Entonces son el Intendente, más 21 Seremis que corresponden al ejecutivo, y los 3 consejeros regionales. Ellos son los que aprueban la declaración de impacto ambiental, obligatoria para la aprobación de planes reguladores de todas las comunas.

Lucas Sierra: Volviendo a la potestad administrativa, en 1991 se quiso dar mayor autonomía a las municipalidades y a los gobiernos regionales en la regulación urbana, pero no se modificó el poder de la potestad administrativa. Eso ustedes lo pueden ver en la Ley Orgánica Constitucional de Gobiernos Regionales y Municipales, que dice algo así como que podrán regular el territorio, salvo las normas administrativas.

Como se puede ver en el Cuadro 2, nos quedamos con este laberinto borgiano de organismos titulares de la potestad administrativa que tienen que ver en la regulación urbana o de la ciudad. Todos estos órganos pueden en algún minuto tener que pronunciarse sobre decisiones urbanas.

Cuadro 2



Juan Ignacio Silva: Falta también el Ministerio de Educación, con la Ley de Monumentos Nacionales. Y, también el de Transportes.

José Ramón Ugarte: Ése es un esquema que la ciudadanía no conoce. Porque si nos fijamos, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo depende la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, y los planos reguladores de los alcaldes y su Concejo. La ciudadanía cree que sólo esa rama de todo este esquema es la que resuelve y determina lo que pasa en una comuna o barrio determinado y olvida todo el resto de los organismos involucrados. Generalmente culpan a los alcaldes diciendo “¿Cómo se les ocurrió a usted autorizar unos túneles aquí, ustedes se han vuelto locos? ¿Cómo puede hacer eso en su comuna?”, sin considerar que son decisiones que escapan totalmente de su potestad.

Lucas Sierra: El carácter vertical se ha visto con las concesiones de obras públicas de una manera dramática.

Francisco Sabatini: La descoordinación que todo el mundo habla, es la que viene de las concesionarias.

José Ramón Ugarte: Pero es que responde mucho a eso. Son demasiados los organismos que tienen decisiones sobre las obras al interior de la ciudad, en los espacios públicos de los barrios y sectores.

Lucas Sierra: Yo creo que el actual es un mal esquema. Porque es confuso en términos institucionales. Es confuso por ese laberinto. Es confuso porque no están bien asignadas las decisiones y las responsabilidades de ellas. Porque lo que se decide a nivel local y regional debe ceder ante la decisión de un ministro y, en general, los ministros están relativamente lejos de la ciudadanía.

Entonces la responsabilidad política está muy desasociada de las decisiones políticas. Es un esquema confuso, en el sentido de que la Potestad Autónoma es cosmética desde el punto de vista de los gobiernos regionales y las municipalidades, que siempre están expuestas al Gobierno Central. Esto es complicado porque un terreno donde impera la Potestad Administrativa, es un terreno refractario a los derechos. Porque la potestad del Gobierno Central es muy variable. Y el ambiente propio de los derechos es un ambiente legislativo que tiene más estabilidad, lo que no significa que los derechos sean intangibles: el ADN de la propiedad no es que no se pueda tocar, sino que, si se va a tocar, se compensa. La compensación es la consecuencia de la propiedad y este mecanismo lo permite la lógica de los derechos. En el fondo, cuando uno es dueño de una casa en un escenario urbano, es dueño de las paredes de la casa, del terreno donde está construida, pero de nada más. No lo es de las condiciones del barrio, por ejemplo. Eso es muy problemático porque en ese ambiente de discrecionalidad, las transferencias de riquezas pueden ser muy arbitrarias. Y esto incentiva conductas

de rent-seeking o búsqueda de rentas, y de esto nacen una serie de problemas y costos institucionales.

El esquema ideal de potestades normativas para la regulación urbana que yo propongo contempla como protagonistas a las potestades Legislativa y Autónoma. La primera debe establecer de la manera más clara, sintética y precisa, las condiciones generales. La potestad autónoma, por su parte, debe precisar y materializar a nivel regional y local esas condiciones legislativas generales. Esto último refleja un principio valioso en el sentido de que las decisiones deben ser tomadas, en la mayor medida posible, por las personas que se van a ver afectadas por ellas. En ese sentido los vecinos deberían tomar, en la mayor medida posible, con todos los costos que eso significa, las decisiones sobre sus barrios. Y se deberían tomar en dos dimensiones: una política, a través de las elecciones de las autoridades comunales y en los espacios de participación ciudadana; y otra privada, a través de derechos que puedan transar.

Entonces hay dos poderes en la ciudad, un poder político y un poder jurídico-económico. El poder político, de nuevo, debería ser desarrollado en condiciones de autonomía mediante las aplicaciones específicas, a nivel regional y local, de las cuestiones generales que establezca la ley. Y, por otra parte, el poder jurídico-económico a través de mecanismos de compensación y transacción. O sea, que las personas tengan algún título más allá de las paredes de la casa y del terreno donde está construida. Que tengan alguna forma de dominio sobre las condiciones del barrio. Esto debería horizontalizar la regulación de la ciudad.

A eso apuntaba el artículo y, a raíz de esta invitación, volví sobre esto y me encontré con un proyecto que tiene un año en el Congreso y donde me parece ver mecanismos más horizontales⁴. En primer lugar se da la consagración legislativa a las “zonas de desarrollo urbano condicionado”, las que son, en principio, una forma de horizontalización, independiente de los problemas que en la práctica puedan tener.

Lo segundo, es sobre la transferencia de derechos de la construcción, de lo que hay experiencia en otras partes. Y en tercer lugar, los contratos de asociación. Las transferencias de derechos de construcción operan en caso de que, mediante decisiones comunales, se declaren zonas de utilidad pública y otras condiciones especiales. Los contratos de asociación, por su parte, operan bajo condiciones generales y permiten a los vecinos traspasar a otros condiciones que no van a usar.

El proyecto modifica, agregando en el siguiente artículo de la ley de urbanismo vigente, los párrafos:

Artículo 55 bis A.- “...los predios, inmuebles o áreas que

⁴ Proyecto de ley (12/07) Modifica la LGUC en materia de planificación urbana. Mensaje número 866-355, del 9 de diciembre de 2007.

por su especial naturaleza, ubicación, y características hayan sido afectados con algún gravamen o restricción por el Plan Regulador Comunal o Plano Seccional, podrán ser objeto de Derechos de Construcción Transables, mecanismo mediante el cual se le asignan al predio normas urbanísticas de la zona en que se localizan o de alguna de las zonas colindantes a él, para ser transferidas a uno o más proyectos, que se emplacen en zonas en que el Plan Regulador Comunal o Plano Seccional lo permita”.

O sea, esto es una forma de compensar el gravamen que los propietarios deben sufrir, y es de toda lógica la mecánica, tomando en cuenta el principio que subyace a esto, es que la mejor manera de guardar y de conservar la naturaleza, ubicación y características que se quieren preservar, es incentivando al propietario. Si no, ocurre lo que ha pasado toda la vida en el sur, que las casas declaradas monumentos sufrían incendios con una curiosa coincidencia.

Continuemos con lo que sigue del artículo y que dice: “Este mecanismo puede utilizarse sólo en los casos en que el Plan Regulador Comunal contemple las siguientes situaciones:

- 1.- Áreas verdes, terrenos de protección de recursos de valor natural, cultural o histórico y otros similares que se encuentren oficialmente protegidos.
- 2.- Inmuebles o conjuntos de inmuebles declarados de conservación histórica o monumentos nacionales.
- 3.- Áreas afectas a declaratoria de utilidad pública”.

O sea, el propietario no se come todo el costo que para él significa el bien público que se genera con esto, sino que tiene una posibilidad de compensación. Esto me parece un paso en la dirección correcta.

Se crean, para lograr este mecanismo, dos tipos de Áreas:

- 1) Los predios o áreas de Emisión, que corresponden a los terrenos de propiedad privada que se encuentren en alguna de las tres situaciones de restricción señaladas y,
- 2) Las áreas de Recepción, que corresponden a las zonas contiguas a los predios o áreas de emisión, donde se transfiera el derecho, con excepción de la rasante y el distanciamiento. Sobre eso no se puede transar, pero el resto sí.

El otro mecanismo, son los contratos de asociación para la transferencia de derechos. Un artículo publicado en la revista Estudios Públicos en los años '90, muestra la práctica de esta institución en otras jurisdicciones. Hay experiencia de la cual aprender. Aquí se trata de zonas no sujetas a las restricciones anteriores. Los vecinos pueden ponerse de acuerdo entre predios colindantes dentro de un área urbana de una misma comuna, para transferir total o par-

cialmente los excedentes de las normas establecidas en el plan regulador⁵.

Esto atenúa la discrecionalidad y transferencias de riqueza propias de la zonificación, que son consecuencia de que el zonificador decida usar un lápiz 0.5 o 0.8.

Al establecer estos derechos inmediatamente interviene la legislación porque se generan derechos de propiedad. Esto pone un freno a la potestad Administrativa y a su discrecionalidad. Esto abre la posibilidad de que los vecinos se pongan de acuerdo y de que sean un poco más dueños de las condiciones urbanas en que viven.

Claudia Rodríguez: Esto de los derechos transables que tú dices, que le da la oportunidad a los ciudadanos de participar y tomar decisiones, es verdad que de repente el mensaje es que existan ciertos conocimientos para decidir sobre algunas materias que no necesariamente están dados. Hay un asunto particular sobre qué es lo que es transable. Aquí me llama mucho la atención que se haga solamente, o se haga justamente, la excepción con el distanciamiento y la rasante, siendo que hay materias mucho más importantes de cuidar. Es el caso de lo que es patrimonio natural y cultural. Es decir, hay sectores de biodiversidad en los alrededores de Santiago que si tú construyes ahí pierdes biodiversidad, pierdes servicios ambientales para la ciudad y puedes generar procesos de riesgo natural. Y si se puede llegar y tachar eso, me parece bastante grave. Atenta directamente contra el desarrollo sustentable en nuestra ciudad.

Lucas Sierra: En ese caso, si hay un patrimonio cultural o natural que proteger, se aplica la mecánica no de los derechos de asociación, sino que los derechos de construcción transables. La idea es que permanezcan esas zonas con el valor que tienen y que los propietarios de alguna manera puedan ser compensados mediante el traspaso de las facultades que pierden, a otros proyectos. Por eso decía que para las condiciones normales son contratos de asociación. Pero en el caso que haya un lugar que sea declarado valioso, los derechos de construcción transables generan un mecanismo de compensación.

Francisco Sabatini: De hecho la excepción del rasante y el distanciamiento probablemente tienen que ver con tratar de proteger una calidad mínima.

⁵ El contrato de asociación es un acuerdo solemne celebrado entre los propietarios de dos o más predios colindantes emplazados dentro del área urbana de una misma comuna, mediante el cual se transfieren total o parcialmente los excedentes de las normas urbanísticas establecidas en el Plan Regulador Comunal o Plano Seccional, que uno de ellos ha determinado no utilizar, a uno o más propietarios con el objeto de sumarlos a los coeficientes de sus respectivos predios.

El contrato se perfeccionará mediante escritura pública y se denominará predio emisor al que transfiere las respectivas normas urbanísticas y predio receptor al que adquiere dichos excedentes para aplicarlo en un proyecto de edificación emplazado en éste.

Juan Ignacio Silva: Yo me imagino que así es. Si yo soy un vecino y un señor quiere que se compren los derechos transables del sitio del lado y levantan una torre que yo no conocía y me pagan, entonces el plano regulador establece las condiciones mínimas que siempre van a permanecer.

Francisco Sabatini: Son como las normas de calidad universales que nadie puede violar.

Juan Ignacio Silva: Permite ser protegido de lo que sí conozco, de lo que en un futuro se va a hacer ahí.

José Ramón Ugarte: Justamente esas normas no son transables. Porque lo que yo puedo transar son los derechos que tengo. Por ejemplo si yo soy vecino tuyo, yo puedo regalarte mi distanciamiento y mi rasante. Pero no puedo regalarte el distanciamiento y rasante al sujeto de al lado tuyo que no es mi vecino.

Lucas Sierra: Y qué pasa si los vecinos de una manzana, por ejemplo, se ponen de acuerdo respecto de un área que fue declarada de alta densidad. Toda la manzana dice “vamos a mantener la densidad que tenemos”, pero le vamos a vender a esta inmobiliaria la manzana siguiente. ¿Qué, exactamente, le van a vender?

José Ramón Ugarte: La dificultad por la cual esta misma idea no pasó la valla del Congreso el año '99, es precisamente por la dificultad de utilizar la norma en otro lugar. Yo puedo renunciar a los metros cuadrados construidos o a una cierta densidad y se los vendo a alguien que los necesite. Perfecto, los vendí. El interesado obtuvo un certificado de compra de tantos metros cuadrados con tal densidad y salió a buscar donde ocuparlo, pero resulta que no encuentra ese lugar. El proyecto de ley señala que el mismo plan regulador debe definir las áreas receptoras, y esto significaría un ente calificador en el momento de hacer el plan regulador que viera cómo sub utilizar o definir áreas receptoras, cosa bastante complicada de materializar.

Francisco Sabatini: Eso sería como exacerbar las externalidades.

Lucas Sierra: ¿Y porqué pasó ahora? ¿Por qué sigue en discusión?

José Ramón Ugarte: Una salida podría ser partir por cosas muy focalizadas, en que uno viera claramente el proceso completo, desde que se genera el derecho hasta que se aplica en otra parte. Y la otra valla complicada es tanto para los derechos transables como para los contratos de asociación. Es que hay una percepción, no sé si extendida o no, de buena parte de los parlamentarios, en el sentido de que son pocas las personas, o más bien serían las empresas inmobiliarias las que tendrían capacidad de administrar este tipo de derechos, ver las implicancias y los efectos que tiene, y no así el ciudadano común. Entonces lo ven como una especie de mecanismo que sería muy pro mer-

cado, muy pro empresa y muy débil o muy poco rentable o utilizable por las juntas de vecinos o agrupaciones. Y ese es un miedo que ha hecho que en la prensa y en cartas a los diarios se tilde al proyecto de libre mercandista o excesivamente liberal, porque crea estos mecanismos de tipo económicos y derecho de propiedad. Eso, aunque no lo comparto, es visto con mucha desconfianza.

Por ejemplo el Palacio Pereira, un monumento nacional que ocupa una manzana completa en el centro de Santiago, llegando a la Norte-Sur, se está cayendo a pedazos porque, como todo monumento nacional, no tiene un uso alternativo. Es de toda lógica que el propietario de ese inmueble que no puede construir el mismo edificio que sí pueden construir en las manzanas vecinas, tenga alguna compensación para al menos la mantención con vida de ese inmueble. Si esa compensación es dentro del mismo esquema urbanístico, es porque el Ministerio de Hacienda siempre se ha negado a establecer algún tipo de beneficio especial para estas construcciones. Entonces obliga al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) a buscarle compensación. Es lógico poder darle un bono por la cantidad de pisos que se pueden construir y que no se construyen porque está ese monumento nacional que además tiene que mantener.

La dificultad está en que puedo construir 10 pisos y puedo construir 50 mil metros cuadrados, pero dónde lo ocupo. De qué manera la municipalidad genera un área donde sea posible utilizar un bono por 10 pisos y 50 mil metros cuadrados.

Claudia Rodríguez: ¿Y siempre tiene que ser iniciativa en la misma municipalidad?

José Ramón Ugarte: Se ha planteado que pueda ser en cualquier parte en la zona urbana, que el título valga en todas partes, en la misma ciudad, en la misma comuna o en el mismo barrio. Se discute el abanico completo pero el problema es el mismo; generar las áreas de recepción de los bonos.

Claudia Rodríguez: Porque puede presionar sobre el límite urbano, por ejemplo.

José Ramón Ugarte: Depende. Al menos lo que está establecido en el proyecto es que el mismo ente que tiene la potestad sobre la regulación urbanística del sector, donde habrían estos derechos, sería el encargado de generar las áreas de recepción. No podría generar áreas receptoras fuera del límite urbano porque las áreas de recepción deben estar creadas dentro del área normada por el plan regulador, lo en principio que excluye el área rural.

Claudia Rodríguez: Pero podría generarse otro tipo de presión, ya que nos encontramos por un lado que podría haber tentativas de modificar las discusiones.

José Ramón Ugarte: Sí, pero la potestad para poder regular el límite urbano sigue siendo de la misma autoridad que hoy, el Consejo Regional.

Juan Ignacio Silva: Curiosamente, el sistema del general Franco, en España, definía barrios completos, entonces decía esta área es colectiva desde el punto de vista de los incrementos urbanos, por lo tanto, si alguien declaraba una plaza y podía permitir construcción en altura, las ganancias de valor en el terreno se prorrateaban entre todos los que estaban en el barrio. Entonces todos iban a dar la pasada, el que estaba en la esquina también obtenía un beneficio. Se aplicaba por la venta y si tu vendías el inmueble se financiaba a todos, eran todos como socios. Entonces de esa manera comprimía las decisiones. Porque si hay un monumento nacional se supone que hay un valor agregado a la ciudad. Pero también alcaldes declaran casas de conservación histórica, por ejemplo la casa de Pedro de Valdivia con Santa María. Y yo digo fantástico, yo tengo que mantener el carácter del barrio. Pero, ¿quién me paga a mí? Lo primero que hice fue enviarle todas las patentes municipales al alcalde. No pago un peso ¿Qué se cree? Estos señores decidieron que era de conservación histórica y al lado se puede construir edificios nuevos. ¿Entonces quién compensa? Además ni siquiera se consultó.

Lucas Sierra: Eso es verticalidad pura.

Francisco Sabatini: Ahora, tú decías que el derecho de propiedad tendría que abarcar no sólo el suelo, las paredes, sino también las condiciones del barrio. ¿No es un poco contradictorio eso con lo que estamos conversando de los derechos transables y de alguna manera este derecho de propiedad no se puede hacer sobre el suelo y eso se transa en el mercado?

Lucas Sierra: Yo creo que te permiten hacer eso, si te pones de acuerdo con tus vecinos de manzana para mantener las características, y no quieres irte de ese barrio. De alguna manera te hace dueño de las condiciones en que está tu casa, porque vas a poder vender esos derechos a otro.

Francisco Sabatini: El tema es que si lo miras desde el punto de vista de que estás evitando un supuesto mal, la densidad hace perder lo que tenías: calidad de vida.

Lucas Sierra: Yo prefiero no pronunciarme sobre eso. No interesan mis ideas estéticas o relaciones sociales de la ciudad. Lo que me preocupa es que haya mecanismos institucionales más fluidos y pienso que los mecanismos que tienden a generar voluntades y a encontrar voluntades, son buenos. Me asustan un poco esas predeterminaciones de la ciudad que queremos. Que todas las personas tengan que mezclarse, que “deban” hacerlo. Me asusta por la mecánica mediante la cual se van a lograr esos objetivos. Yo creo que las ciudades tienen que ser lo más espontáneas posibles y esto requiere una regulación adecuada. A mí

lo que me preocupa es la regulación cotidiana sujeta a búsqueda de rentas, o a presiones y con decisiones discrecionales. No tengo un determinado modelo “objetivo” de ciudad en la cabeza

Claudia Rodríguez: Ahora, eso claramente favorece a los que tienen propiedad, no necesariamente a quienes viven en el lugar. Dejas ahí sin posibilidad a los ciudadanos comunes y corrientes que están arrendando y que pueden vivir en el barrio.

Lucas Sierra: Sí, tiene que ver con la propiedad. Y el porcentaje de viviendas de las que la gente es propietaria no es bajo en Chile. El sueño de la casa propia se va cumpliendo. Pero puedes tener mecanismos de participación ciudadana en los cuales los vecinos estén involucrados, en calidad de vecinos, no de propietarios.

José Ramón Ugarte: Lucas, saliendo de la cosa concreta de proyectos de ley. En cuanto al esquema institucional que regula la forma en que se desarrollan las ciudades y se generan las normas, ¿cuál se te ocurre a ti que podría ser una explicación de por qué es tan difícil el siquiera intentar racionalizar el sistema? ¿Por qué es siempre un tema tan secundario hacer que sea al menos un poco más ordenada la forma en que se toman las decisiones?

Lucas Sierra: Obviamente, reformar la administración es complicado y las reformas generalmente implican pérdida de poder para alguien, y a nadie le gusta perder poder. Y por eso se explica que las grandes reformas administrativas en Chile se han hecho bajo mandos militares. Para qué decir la reforma económica a partir del '73. Es muy difícil llevar adelante estas reformas que implican que ciertos grupos o ministerios pierdan poder. Lo otro es que siempre está la dicotomía descentralización-centralización. Tú ves todos los discursos descentralizadores pero en el minuto final, se vuelve a Santiago. Y cuál es el argumento que se oye aquí: si se descentraliza y se extiende el poder a la municipalidad y gobiernos regionales, va a haber incompetencia y corrupción. El Gobierno tiene mayor capacidad que las comunas y que los gobiernos regionales, pero precisamente porque éstos no tienen verdadero poder. Si tuvieran verdadero poder probablemente se le darían más recursos, serían más atractivos, mejoraría el capital humano.

¿Cómo quebrar ese círculo donde no se delega poder, porque si se hace va a caer en malas manos, que son malas porque no tienen real poder? Esa es una de las tareas políticas más importantes en Chile: cómo distribuir geográficamente el poder. El camino es la descentralización, pero lentamente, por niveles. Un amigo dice que sólo debiera haber Gobierno Central y municipalidades y sacar todo lo del medio. Es interesante, aunque algo radical. Podríamos tener ciertas autoridades regionales, comunales y nacionales. Lo claro es que se pueden eliminar la gobernaciones.

Francisco Sabatini: Podría haber un sistema flexible donde las municipalidades hicieran un gasto social.

Lucas Sierra: Bueno ahí lo que tú decías. Si tienes un derecho de construcción transable, un voucher, en otras palabras. Sería interesante no tener que usarlo necesariamente en la municipalidad respectiva, sino que pueda usarse en otros lugares. También está muy unido, en materias urbanas, el límite urbano. El límite urbano francamente no tiene sentido. De hecho es el mismo Estado el que se ha ido saltando el límite urbano a través de sus políticas de vivienda social. Fija límites y se los salta. La fluidez del voucher parece entorpecida por la rigidez del límite.

Juan Ignacio Silva: Pero esa es la razón. El Estado consigue terrenos baratos manejando el límite urbano, si no lo tuviera no podría conseguirlos por el precio.

Lucas Sierra: Pero el mecanismo para eso es tratar de internalizar los costos del desarrollo a través de la imposición de condiciones. Pero lo que ha significado el límite urbano es la búsqueda de rentas más salvajes y ahí sí que tiene que ver el plumón del regulador, como hablábamos antes: 0,5 o 0,8, generando una transferencia de riqueza enorme y arbitraria.

Francisco Sabatini: Si no hay límite urbano es más fácil regular el voucher. Es una institución súper interesante. Está la ciudad de Houston que no tiene límite urbano, pero está Portland que sí tiene. Y cada una tiene sus ventajas y desventajas.

Lucas Sierra: Yo creo que es el minuto de revisar el límite urbano, cambiando la perspectiva a lo fundamental: que se embolsen los beneficios, pero que también se internalicen los efectos negativos. En relación con esto, el argumento que defiende el límite urbano para proteger la agricultura no tiene sentido, está obsoleto.

Claudia Rodríguez: No va sólo por la agricultura. Va por los servicios ambientales que te da el entorno de la ciudad.

Francisco Sabatini: El Estado debería subsidiar las comunidades campesinas, que tienen que ver con la tradición. Pero el tema de internalizar, es súper difícil, es como con los derechos transables. Porque ¿quién define aquí las áreas?

Lucas Sierra: Pero el objetivo podría ser que se solucione el problema de acceso, de alcantarillados, etc. Como tú decías, hay que ponerse objetivos, menos ambiciosos y más domésticos. Pero lo que hay que evitar es el prejuicio en el sentido de que esto es una pecaminosa lógica libre mercandista. Así se entorpece el análisis y las posibles soluciones.

José Ramón Ugarte: Pero eso es verdad porque hay casos como en el tema de la salud, por ejemplo, donde parten

con estrategias de integración social y se construyen viviendas sociales, pero no hay equipamiento de salud.

Lucas Sierra: Pero áreas verdes sí se han construido y también escuelas, por ejemplo.

José Ramón Ugarte: Pero poco, porque además el tema de integrar iniciativas fiscales tiene un desarrollo muy incipiente. Además la barrera administrativa es gigantesca.

Francisco Sabatini: Además son cuestiones súper arbitrarias, por ejemplo, en cuanto a cuál es la altura de inclinación. O sea, denle un rango, a un nivel técnico razonable, pero lo demás es arbitrario. Por eso tiene que ser mucho más horizontal, con más conversación.

Lucas Sierra: La forma como vivimos geográficamente tiene que ver con una forma política.

Juan Ignacio Silva: Las ciudades las quieren mirar desde el punto de vista habitacional y en realidad los desarrollos urbanos tienen una perspectiva habitacional pero también industrial y comercial. Y desde la perspectiva industrial ocurren cosas muy importantes. Estas integraciones tan horizontales me causan duda. Por ejemplo la central termoeléctrica de Castilla, en Copiapó, o alguna de estas, tiene el problema de que tienen aprobado todo pero resulta que tiene que hacer un plano regulador del puerto con la industria, en un lugar donde no hay ninguna casa. Y la ley los protege para que ellos tomen las decisiones sobre cómo hacer una ciudad donde no la hay. Lo mismo puede ocurrir con industrias muy importantes que se quieran instalar y requieran modificaciones seccionales, que independiente de lo ambiental, pasan a manos de gente que no tienen por qué ponderar su significado. El que las decisiones se tomen por la escala de la oferta parece súper justo, pero cuando la escala cambia no hay nada de plata. Entonces aparentemente por eso todo el mundo guarda la piocha, porque la piocha la tiene el de arriba, para que sea él el que "corta el queque"⁶. O sea, los intereses está bien que los cortes al nivel que te corresponden, pero no a nivel que no corresponde. Yo creo que ahí hay un debate.

Lucas Sierra: Esto del puerto es interesante. Por lo pronto, tiene que pasar por el sistema de regulación ambiental.

Juan Ignacio Silva: Tiene que pasar por la burocracia de generar una ciudad.

Francisco Sabatini: Se cruzan los derechos locales versus ciertos intereses o derechos más nacionales. Ése es un choque permanente.

Lucas Sierra: Ahí hay un problema, hay gente que le van a pasar el tendido eléctrico por encima, produciendo be-

⁶ Expresión para referirse a la toma de decisiones.

neficios nacionales con costos locales. Deben pensarse al respecto mecanismos de compensación. Nueva Zelanda, por ejemplo, tiene una experiencia interesante al respecto.

Francisco Sabatini: ¿Qué es lo que pasa con los parques en la ciudad? Se termina, si tienes densidad alta, concentrado en los parques más pobres o con menos poder en términos de barrios en la ciudad. Lo lógico sería con un sistema compensatorio. Por que claro, tú necesitas tener ciertas cosas sobre la ciudad. ¿Pero dónde? Tiene que ver con niveles, por lo tanto tiene que ver con planificación territorial. Y tiene que ser más horizontal, sea como sea esa horizontalidad hay construir y hay que tener una cosa más razonable.

Claudio Seebach: ¿Cómo miras Lucas la experiencia en otros lados de poder transitar a una mayor descentralización? Porque hay un impulso reciente, fuerte, que tiene que ver con dar a las ciudades medios, tecnologías y cosas. Pero finalmente la respuesta de la administración es súper reactiva. ¿Cómo ves tú que se pueda salir del círculo vicioso?

Lucas Sierra: Yo creo que ahí funciona el esquema de las potestades normativas y hay que reforzar las leyes, tener buenas leyes. Las leyes no pueden tener todos los detalles, pero sí tener buenos criterios y buenas condiciones. Y, en segundo lugar, es preciso tener buenas normas locales. Yo no sé cuál será la estructura ideal en materia de descentralización. Probablemente debamos ir a un cambio gradual en que tengamos unidades regionales y comunas, una interacción vertical entre ambas, y también horizontal entre comunas. Y tener realmente potestades bien constituidas en esos niveles. Esto, claro, va a generar el problema político con la administración central, porque la potestad que se refuerza acá se le quita al Gobierno Central.

Francisco Sabatini: Está la paradoja de que mientras más refuerces el municipio, mientras más regiones y municipios se creen, más tira el sistema descentralizado. Entonces tal vez la solución está por establecer muchos mecanismos que se puedan asociar con política y con el presupuesto.

Lucas Sierra: Y ahí ya no sólo se despierta el temor del Gobierno Central, sino que también el de los parlamentarios. Por que ven inmediatamente una sombra de competencia.

Claudia Rodríguez: Pero en eso se considera a los consejeros regionales.

Lucas Sierra: Ahora vamos a ver qué pasa con ese proyecto sobre ellos, que ha avanzado. Yo creo que se mejoró en algunas cosas. Establecía la posibilidad de delegar facultades del gobierno central en los gobiernos regionales, y se presentaba como una gran propuesta descentralizadora. Pero lo más increíble y paradójico era que la decisión de delegar o no era completamente privativa del Presidente de la Repú-

blica. Ahora se modificó reforzando la potestad legislativa para esa delegación. Con esto, el proyecto se corrigió.

Francisco Sabatini: Y los planes de desarrollo urbano, ¿qué pasa con las regiones?

Lucas Sierra: Existen desde la reforma constitucional del '91. Están los planes de desarrollo urbano regionales y además los planes inter-comunales. Los planes reguladores ya no tienen que pasar por la aprobación final del MINVU, sino que se aprueban dentro de la propia región. Son avances formales para la descentralización. Pero hoy en educación se quieren eliminar las municipalidades⁷. En la práctica, comparecen estar reintroduciendo por la puerta de atrás las facultades centrales del Ministerio de Educación.

José Ramón Ugarte: Es raro que no haya sido optativo el sistema, tomando en cuenta que hay municipalidades que lo han hecho muy bien.

Claudio Seebach: Va a ser voluntario hasta el 2015.

José Ramón Ugarte: Sin embargo lo que con razón alega Orrego y otros, es que si la educación fue exitosa en su administración, ¿por qué se la van a quitar si está funcionando bien?

Francisco Sabatini: Sobre todo porque invirtió recursos. Ese proyecto de ley tiene más bien una explicación de idealización más que realmente creer en un cambio de transacción. En los partidos de la Concertación más que una verdadera creencia hay compromisos.

Pía Mora: Yo participé en la comisión de fortalecimiento de la educación pública donde surgió este proyecto, entre otras alternativas de administración. En realidad se creía que era impensable e inviable, basados en diversos estudios, generar un escenario de incertidumbre institucional en que los municipios pudieran devolver la educación y después apropiársela. Por otra parte, debe considerarse que, lamentablemente, en algunos municipios se toman muchas decisiones discrecionales y no necesariamente respetan criterios técnicos de la educación. Por ejemplo, en el caso de profesores que han tenido un mal desempeño, generalmente hay un gran porcentaje de discrecionalidad en relación a sus sanciones, porque los alcaldes tienen finalmente la facultad de resolver si remover o no a un funcionario. Por otro lado, diversos estudios muestran que un alcalde que ha tenido un mal desempeño en educación no necesariamente es removido, porque sus funciones son más amplias. De este modo, por razones técnicas, se estima que puede ser conveniente que no siguiera en manos de la municipalidad.

⁷ Referencia a un proyecto de ley que propone el traspaso de la educación pública, hoy en manos de las municipalidades, a corporaciones de derecho público.

Francisco Sabatini: Es como pensar en el tema de los jueces, pesan más en Estados Unidos porque mucha gente vigila, tienen una obligación, un control ciudadano.

Lucas Sierra: Pero eso es muy peligroso porque los jueces tienen que mantenerse lo más alejados de los vaivenes de la voluntad ciudadana. Deben preocuparse de esa voluntad manifestada en las normas jurídicas.

Francisco Sabatini: Pero en términos prácticos el control de la delincuencia en Estados Unidos me parece mejor.

Pía Mora: Lucas, nosotros estamos haciendo un estudio sobre la disposición a la integración residencial que tienen las distintas personas, de distintas clases sociales. Por integración residencial nos referimos a la mezcla social en el espacio residencial con personas de otra clase social. Por ejemplo, en el caso de personas con clase baja que quisieran vivir en zonas de clase alta, es más probable que esto fuera promovido y financiado por el Estado a que fuera por propia iniciativa de estas personas, porque por los altos costos de suelo es muy difícil que puedan hacerlo.

Todavía no hemos aplicado la encuesta a nivel nacional, pero lo interesante es que el pre-test, en una muestra muy chica, que no es para nada representativa, arroja que las personas, independiente de su clase social, estiman que les gustaría que hubiera en la ciudad una mayor integración residencial que la que se aprecia hoy, y al mismo tiempo, perciben que el resto de las personas son algo más reacias que ellos a aceptar la mayor mezcla social en el espacio. Sin embargo, las personas estiman que tanto ellas mismas como también las demás, en base a su percepción, mostrarían una disposición más bien favorable a la integración residencial. Esto al menos en el discurso, porque después hay que comparar con la conducta.

La pregunta es, ¿cómo se concilia esta voluntad especialmente de las clases bajas, pero también de las clases altas, de convivir con otros de distinta clase social, con las atribuciones que tienen las personas para tener control sobre cómo va a ser su barrio? Para no poner normas de densidad que en el fondo jueguen en contra de esta pretensión de tener una mayor integración.

Lucas Sierra: Podría funcionar para ambos lados. Para un lado, tú podrías excluir, por ejemplo, vivienda social. De acuerdo con los vecinos podrías tratar de alejarla. O sea, expandir la zona en que se aplican contratos de asociación. Por otro lado, la existencia de una compensación podría incentivar la llegada de una población de menores recursos, al poder aumentarse, sin los traumas de las decisiones impuestas discrecionalmente, la densidad necesaria para una vivienda más social.

Francisco Sabatini me contaba antes de entrar un caso interesante en Lo Barnechea⁸, donde hay personas pobres que quieren vivir ahí. Les va a costar más, pero van a estar más cerca de fuentes de trabajo. Hay una población al lado del puente La Dehesa⁹ que es súper preciada porque esas fuentes están cerca. Entonces, a lo mejor, hay incentivos interesantes para que se produzca eso. Pero, en cualquier caso, la imposición de la diversidad me parece media "orwelliana".

Pía Mora: Es que eso es lo interesante. Este año tuvimos un seminario sobre la integración social, al que vinieron expositores de Estados Unidos, del Lincoln Institute, y ellos mostraban distintos modelos para hacerlo sin que fuera violentando. Por ejemplo, con el tratamiento de fachadas. A sectores de muy altos ingresos se llevaba a gente de escasos recursos, obviamente en volumen reducido porque los costos eran muy altos, pero con el tratamiento de fachada no se notaba que las personas eran de menores recursos ni impactaba el barrio en lo estético, y se lograba la integración residencial. Ese es uno de los modelos.

Francisco Sabatini: Aquí hay una búsqueda de eso.

Lucas Sierra: Me imagino. ¿Pero trasladar gente? Aquí los últimos traslados se hicieron con camiones militares.

Francisco Sabatini: Pero fíjate que por ejemplo hay algunas experiencias que son completamente de mercado. Que es lo que tú haces a base del DFL2, generar condiciones de excepción. El hecho de que la gente esté más dispersa y no concentrada genera que si un promotor tiene un terreno para lo que sea, y vamos a construir vivienda social, le permite más densidad y permite absorber el costo del suelo. Las técnicas de tratamiento de fachadas son buenas en términos de que no generan impacto, pero además en oportunidades escolares, el ingreso en los hogares de menores recursos, todo mejora.

Claudio Seebach: José, a ti te tocó participar de la discusión parlamentaria en torno a este punto que mencionaste de que dar mayores posibilidades de elección y capacidad de transacción a las personas. ¿Cómo se rompe el prejuicio de que la gente no es capaz de darse sus normas?

José Ramón Ugarte: Es un prejuicio que se apoya en que, en teoría, el planificador es un mejor representante de la comunidad, porque detrás de esto está la idea que la mayor parte de la comunidad es gente que no tiene preparación, que no tiene herramientas para manejar mecanismos de este tipo. Confían más en alguien a quien lo eligió todo el mundo y que él diga mejor cómo va a ser la cosa,

⁸ Comuna inserta en el cono de alta renta de la ciudad de Santiago, que alberga también a personas de bajos ingresos.

⁹ Sector de muy altos ingresos dentro del cono de alta renta de la ciudad de Santiago.

en vez de generar estos nuevos sistemas mas flexibles. Me parece que la única forma de romper esto es por partes. Ir demostrando con el sistema de prueba y error que la cosa es factible y trae más beneficios que costos, y eso pasa por acotar el ámbito de aplicación dentro de determinadas zonas y diseñar con bastante cuidado en la ordenanza general, cuáles son los procedimientos y los mecanismos para que funcione.

Tal vez, como está planteado el mecanismo, genera esta resistencia de que las inmobiliarias nos van a cambiar un barrio por el otro, se compran las manzanas completas entonces genera ese susto. La tramitación es difícil, lleva un año en el Congreso y está bastante detenido por las discusiones que demuestran las dificultades que hay a nivel político para discutir este tipo de materias.

Hay tan poca experiencia y tan poca preparación. Los parlamentarios en general tienen muy pocos equipos de apoyo con alguna experiencia en estas cosas. Entonces la discusión rápidamente se va para el lado ideológico, lleno de prejuicios. Y este es el tercer intento en los 20 años de Concertación de introducir reformas a la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia urbanística. Mi teoría es que hay que quitarle carga y dejar algunos elementos muy precisos y muy respaldados, y dar el paso.

26

Francisco Sabatini: Por qué volvió la discusión de las antenas de celulares. ¿Salió un nuevo estudio? ¿Algo?

Lucas Sierra: Creo que nada nuevo.

José Ramón Ugarte: Y ahí, ¿cuál es la diferencia de una antena celular con el tendido eléctrico en cuanto a al impacto paisajístico?

Lucas Sierra: Hay un aspecto regulatorio también ahí porque la Subtel dictó el año 2000 una norma de emisión para esas antenas. Pero, como norma de emisión, debería haber provenido de la autoridad ambiental. Esto es parte del laberinto.

Juan Ignacio Silva: Quisiera comentar algo sobre la horizontalidad, porque me ha tocado vivir la cobardía que tienen los funcionarios públicos para tomar decisiones y que va en incremento. Por ejemplo tenemos un proyecto donde el director de obras de un municipio, que recibe instrucciones de la comunidad, decidió “sacarse el pillo”¹⁰ con el Secretario Regional Ministerial (SEREMI). Pero como es pueblo chico, el SEREMI recibe una gran presión. Más que horizontalidad, se está creando un sistema penal que falla y, lo único que se puede alegar, es sobre el procedimiento. Si acaso tú montas una estructura horizontal y no resuelves las instancias hacia arriba lo que estás generando es una monstruosidad. Va a ser más complicado tomar decisiones.

Lucas Sierra: El diseño está así en el caso de las direcciones de obras municipales porque el director de obras tiene dos cabezas sobre él. El alcalde, en un sentido, y el SEREMI de Vivienda, en otro.

Francisco Sabatini: Esa cobardía del funcionario público es por lógica porque si aprueba y firma, queda expuesto. Es mejor decir que no. Eso ha sido siempre así. Y si ahora hay más mecanismos de control, esa cobardía aumenta.

Juan Ignacio Silva: Los procesos administrativos deben ser de una instancia; terminar ahí mismo y rápido. Eso obliga a tomar decisiones.

Lucas Sierra: La regulación eléctrica tiene un ejemplo interesante aquí: su panel de expertos, que falla definitivamente, sin recursos posteriores. Y tiene una lógica de teoría de juegos: el panel puede fallar la petición “a” o la petición “b”, pero no puede sacar un término medio. Esto ha significado que las partes sean prudentes en sus peticiones. Además, ha bajado la litigiosidad en ese sector.

Juan Ignacio Silva: En el fondo el esquema de contratar a un experto urbanista es para echarle la culpa a alguien.

Lucas Sierra: El diseño institucional incentiva eso que tú dices.

Pía Mora: Ha estado muy interesante el tema. Lucas, te queremos dar las gracias por tu aporte a la discusión.

10 Expresión para indicar la evasión de responsabilidad.

III Sesión

Potencial de reestructuración urbana del transporte y equidad social

Expositor invitado:

Germán Correa, ex Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

19 de enero de 2009



Introducción Pía Mora

Nuestro invitado para esta tercera reunión es Germán Correa, ex Ministro de Transportes, ex Coordinador General de Transportes de Santiago, y actualmente se desempeña como Secretario Ejecutivo del Comité Interministerial Ciudad y Territorio.

También le queremos dar la bienvenida a Pedro Bannen, quien se integra a nuestro Consejo Directivo. Él es director del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Universidad Católica.

Damos comienzo a esta reunión en la que Germán Correa nos va a hablar sobre el transporte público, la ciudad y la equidad.

Presentación Germán Correa

Una primera premisa importante es que la ciudad en sí misma es un sistema, en el que cada uno de sus componentes se interrelaciona con el resto, y es influido por el resto. Y hay uno vital, que es la distribución espacial en el territorio de las actividades humanas. Esa distribución espacial -que a su vez tiene sobredeterminaciones en la forma en la que se organizan las actividades productivas de los humanos en tal espacio, y todo lo que las acompaña, -la vivienda, la entretención, y el conjunto de actividades humanas-, señala la base estructural sobre la cual se organizan los patrones de movilidad de las personas en ese espacio, que es la movilidad urbana.

El tema de TranSantiago¹¹ es una experiencia notable desde varios puntos de vista. La naturaleza misma de este sistema es de carácter integrado y, en cuanto tal, tiene que ver íntimamente con el tema de la ciudad.

Como ustedes bien saben, las dinámicas de metrópolis son muy distintas en ciudades pequeñas e intermedias, y por lo tanto todo eso debiera ser el contexto en el cual se realiza la movilidad urbana, entendida como el desplazamiento de la gente en el seno del espacio urbano y, por lo tanto, muy determinado por las características de ese espacio y su organización. Desde luego, mientras más crece una ciudad en su población, y sobre todo en extensión territorial, se va produciendo una dispersión creciente de las actividades desarrolladas en ese espacio urbano y, por lo tanto se hace cada vez más complejo el problema de cómo la gente se mueve en ese espacio, en particular el tema del transporte público, incrementando costos y externalidades negativas.

Cuando en transporte se habla de los llamados BRT (Bus Rapid Transit Systems) y de los sistemas integrados de transporte, que son una derivación más sofisticada de los BRT (porque son sistemas en que los diferentes modos se interconectan), hay que tener cuidado en su enjuiciamiento.

TransMilenio¹² es un BRT, pero no es un sistema integrado

11 TranSantiago es un sistema de transporte público urbano que opera en el área metropolitana de la ciudad de Santiago, capital de Chile. Destinado a cambiar por completo la organización del transporte colectivo existente en la urbe, TranSantiago comenzó a operar en una primera etapa desde el 22 de octubre de 2005, siendo completada el 10 de febrero de 2007, fecha en que se realizó la transición definitiva al nuevo sistema, el cual tiene un plazo para la implementación de nuevos buses, recorridos e infraestructura hasta el año 2011. TranSantiago reformó por completo la malla de recorridos de las antiguas micros, diseñando un sistema basado en el uso de servicios alimentadores y troncales, en conjunto con el Metro de Santiago. Para ello, se desarrolló una enorme inversión en infraestructura y flota vehicular, y además se estableció el uso de una tarjeta inteligente con el fin de establecer un sistema tarifario integrado. (Wikipedia)

12 TransMilenio es el sistema metropolitano de transporte masivo que funciona en la ciudad de Bogotá, Colombia. Su construcción se inició en 1998, durante la alcaldía mayor de Enrique Peñalosa, inaugurado el 4 de diciembre de 2000, entró en operación el 18 del mismo mes, con las troncales (líneas) de la Avenida Caracas (hasta la Avenida de los Comuneros o Calle Sexta) y la Calle 80. Desde entonces se han abierto varias nuevas troncales y hay otras que están en

a nivel del conjunto de la ciudad. En la medida en que eso no se comprende, hay una dificultad para entender este tema.

El primer programa del Plan de Transportes Urbano de Santiago (PTUS) 2000-2010¹³, y que elaboramos entre abril y agosto de 2000, consistió en la modernización del transporte público a través de la creación de un sistema integrado de transporte, o TranSantiago, que sin embargo ha quedado trunco o cojo. No solamente por las deficiencias que tiene en sí o por la forma en que se ha diseñado e implementado, sino también porque no está presente una concepción sistémica del transporte urbano. Todo esto tiene consecuencias desde el punto de vista de costo y externalidades, que no son menores mientras más compleja se hace una ciudad.

Una tercera premisa que debe orientar nuestras reflexiones en esta materia es que mientras más segregación socio-territorial se va produciendo en la distribución espacial de la actividad humana, especialmente la laboral, mayores costos va asumiendo la movilidad de bienes y personas. Y a su vez, esto va teniendo consecuencias en temas de acceso a bienes y oportunidades que ofrece la ciudad.

Una de las grandes ventajas que tenía el sistema de transporte antiguo de Santiago, el de “las micros amarillas”, teniendo obviamente desventajas, son dos: la cobertura espacial, y la frecuencia que existía entre los buses. La gente de menores recursos, que en este fenómeno de segregación socioterritorial tienden a ser arrojados a la periferia, eran los que generalmente tenían que pagar dos o tres veces la tarifa para completar su viaje. Por lo tanto, hay una multiplicidad de viajes inútiles que se cargan al bolsillo de ese hombre que tiene pocos recursos.

Bueno, a esto se agrega que mientras mayor es la concentración de gente de altos ingresos, como está sucediendo en nuestras ciudades, y en el mundo también, mayor es la tasa de motorización por hogar. Y, esto produce un inevitable aumento de inequidad en la distribución de la inversión en vías de movilidad urbana, por el simple poder de presión que tienen esos grupos.

Una cuarta premisa parte del hecho de que la movilidad urbana incluye todo lo que se mueve en la ciudad, bienes o personas, tanto en medios públicos o privados, en medios motorizados o no motorizados.

Desde luego, el espacio que tú le das a un modo de transporte, siempre le va a restar espacio a otro, porque todo esto se da en términos de una competencia por el uso de un bien que es escaso y caro, que es el espacio público y la vialidad urbana. Por ejemplo, tenemos el caso de lo que se

ha hecho en Guayaquil. Uno mira las fotografías o videos de lo que han hecho en algunos lugares de la ciudad, y ve que le han dejado una sola pista a los autos, porque las otras dos se las han dejado al transporte público, porque lógicamente el grueso de la gente se mueve en transporte público y no en automóvil. Se busca que de alguna manera el automovilista asuma ese costo.

Acá, en cambio, todavía hay una tensión, una competencia social por los recursos públicos de inversión, que se resuelve más bien a favor del automóvil, que es el modo predominante de movilidad de los que tienen más poder y mayores ingresos. A lo antes expuesto, sin embargo, hay que plantear una observación que surge a partir del análisis de los resultados de la encuesta Origen Destino del año 2001, donde se constataba un cambio fundamental: no solamente había decrecido el uso del transporte público en la misma proporción en la que se había incrementado el uso del transporte privado -el automóvil-, sino que además se había producido un cambio sociológico no menor, que refería a que entre los sectores de menores ingresos -medios y bajos- la tasa de motorización en ese período había ido aumentando a un ritmo mayor que la tasa de motorización de los sectores de altos ingresos, más del doble. Esta tendencia seguramente se ha mantenido. Obviamente, consideremos que veníamos creciendo al 5 o 6% y que eso implicaba que hay gente de menores ingresos que puede acceder al automóvil.

Lo sociológicamente interesante es que no solamente ha aumentado más rápidamente la tasa de motorización de los sectores de ingresos medios y bajos, sino que también en los sectores bajos tiende a haber un uso más intensivo del automóvil que en los sectores medio y alto. Es decir, que hay más personas por automóvil que se mueven, hay más “car sharing o car pooling”, o sea, hay más de estos métodos de compartir auto, que en Estados Unidos se estimulan como parte de una política pública. Nosotros nunca hemos transformado eso en un instrumento de política pública masivo.

En estos sectores de menores ingresos se da este fenómeno de manera natural, con lo cual inciden directamente sobre una variable que técnicamente es súper importante en el transporte, lo que los especialistas llaman “el costo generalizado de transporte”. Es el cálculo de cuánto me cuesta moverme; si me cuesta \$380 pesos en transporte público y en auto me significa \$200 o \$250, porque comparto con mi vecino algo del costo de la gasolina, voy a preferir irme en el auto, porque además voy más cómodo, llego más rápido, me evito el trasbordo, etc.

Cuando uno dice que una política de transporte público debe ir acompañada de una política de uso del automóvil, no está diciendo que haya que restringir la compra de automóviles ni nada de eso, sino solamente que hay que utilizar instrumentos que a uno le permitan racionalizar el uso

proceso de construcción. (Wikipedia)

13 Plan de Transporte Urbano para Santiago.

del automóvil en función de objetivos sociales compartidos y buenos.

El tema es que este carácter sistémico de las ciudades se acrecienta; las ciudades se van haciendo más complejas. Y éste, la verdad, es un tema que no ha sido asumido por los policy makers, incluso en nuestro propio caso. Si bien nuestros documentos de política están plagados de buenas intenciones, de enunciados conceptuales, esto no se traduce en prácticas e instrumentos concretos de política.

José Ramón Ugarte: Y la modernización del aparato público.

Germán Correa: Es un desastre. Yo diría que la tarea fundamental del próximo gobierno, cualquiera que sea, va a tener que tratar el tema ya no de la modernización del Estado, porque en eso hemos hecho cositas por aquí y por allá, sino que es el de la reforma del Estado. Tenemos un Estado absolutamente inadecuado para lo que nosotros requerimos. Hay temas de estructura, de modelos de programación y de gestión, absolutamente obsoletos. En mi opinión, realmente no tenemos políticas de verdad en esta materia.

Ahora, respecto al componente transporte público, las políticas modernas en esta materia se vienen dando en América Latina en los últimos 10 años, con la excepción de Curitiba, que el fue el primero en el año '72, aún cuando ya está mostrando sus limitaciones. Pese a que Brasil ha tenido ciertos mejoramientos a través del tiempo, Curitiba ya enfrenta el problema de no tener un sistema de transporte integrado para el conjunto de la ciudad. Como le está pasando también a TransMilenio en Bogotá. Lo mejor que han tenido, más que el sistema público de transporte, era una política comunicacional espectacular, porque convencieron a todo el mundo de que habían transformado el sistema de transporte público en Bogotá, y eso no es efectivo, ya que modernizaron sólo algunos de sus ejes.

Francisco Sabatini: El "Transmilleno", así le dice la gente, porque los buses van cada vez más llenos.

Germán Correa: Exactamente. Bueno, yo recuerdo que uno de los primeros comentarios que se hizo por parte de alguna gente cuando recién comenzó el TranSantiago, y todo el despelote que se produjo, fue que "detrás de esto queda en evidencia las tremendas insuficiencias que tenemos como ciudad, las inmensas limitaciones que tenemos en la forma como hemos desarrollado la ciudad". Porque aquí no tenemos el problema solamente de un mal diseño o una mala implementación de un plan de transporte, sino que, además, había una incompatibilidad entre lo que se puso en la calle y lo que la ciudad está exigiendo

La política de transporte público tiene que ir acompañada por una política de movilidad urbana y por una política de desarrollo urbano, si no, la cosa eventualmente no va a funcionar.

Yo diría que una de las grandes fallas del TranSantiago fue no haber tenido una política comunicacional, como nosotros sí teníamos considerado en el diseño original.

Ahora, les quería mostrar en qué consiste el PTUS que nosotros elaboramos el año 2000. Desde luego, el primer programa, de modernización del transporte público, que después pasó a ser llamado TranSantiago, buscaba la creación de un sistema integrado, que incorporaba buses, micros, metro, los taxis colectivos y los trenes de cercanía.

Al salir del cargo de Coordinador en marzo de 2003 yo dejé preparadas las bases de licitación para los taxis colectivos. Pero más tarde el Subsecretario de Transportes las cambió totalmente y perdimos el sentido de ese cambio. La licitación de los colectivos que nosotros diseñamos era una "licitación con cintura", como yo le llamaba en la época. Esa cintura era para que cuando TranSantiago empezara a entrar en operaciones, habría todo un rediseño de los recorridos de los taxis colectivos para transformarlos en alimentadores de los alimentadores, o de los troncales o del metro, sin competirle tarifariamente a estos servicios. La idea era que los taxis colectivos fueran achicándose en el tiempo, porque le compiten fuertemente al transporte público mayor y, en una ciudad que crece, el taxi colectivo se va transformando en disfuncional.

El plan de infraestructura para el transporte público, desde luego, también es un elemento relevante. Hoy hay una tesis circulando en los medios que dice que a raíz de los problemas en el TranSantiago, la gente ha ido privilegiando el metro, entonces la ventaja que tenía este medio y su tremenda infraestructura para niveles más bajos de demanda se ha ido perdiendo. Se dice entonces que hoy sería ventajoso ampliar más la red de metro que seguir invirtiendo en los buses. Hay incluso algunos ingenieros de transporte que se inclinan por el metro. Yo creo que ese argumento es peligroso. Aquí tenemos que tener estudios serios sobre la rentabilidad social de uno y de otro modo, en situaciones de normalidad operacional y no la anomalía que tenemos con el sistema de buses, que aún no logran operar en régimen de acuerdo a concepto ordenador que está tras TranSantiago.

En cuanto al transporte privado, nosotros teníamos el 2002 un diseño básico con una política hacia el automóvil, con servicios al trabajo y al estudio, con una política de tarificación vial, desde luego, pero también con una política de estacionamientos, con castigos tarifarios en horas punta. Proponíamos también integración de otros modos de transporte, como por ejemplo aquéllos no motorizados.

También está presente el tema del transporte de mercancías, bienes y materiales, como por ejemplo, para la construcción.

Todo lo anterior que he expuesto en relación al PTUS iría acompañado por tres programas transversales:

- El programa de institucionalidad. Nosotros planteamos la creación de una autoridad metropolitana de transporte y con facultades especiales. Hoy, en el Parlamento hay un proyecto de ley que no cumple con el requisito que debiese porque lo que se propone no es autoridad, sino que es un servicio público.
- También propusimos un programa de comunicaciones, que es vital.
- Desde luego, también fundamental fue la participación ciudadana, que es uno de los elementos que empezamos a trabajar desde el inicio. En general, este es un déficit inmenso que hemos tenido en los gobiernos de la Concertación. No hemos pasado mucho más allá de los instructivos presidenciales y de algunos ejercicios de una modestia impresionante, cuando hay otros países que han dado pasos mucho más espectaculares en esta materia.

Esta es a grandes rasgos la visión que yo quería entregarles de las interrelaciones que a mi juicio existen entre todos estos componentes. Todo esto incide, a su vez, en el tema de equidad social, sin duda alguna. La gente de menores ingresos es la que más mal lo pasa con todo esto, son los que se ven más afectados por nuestra falta de política integral y de visiones y acciones más coherentes sobre estos temas.

Juan Ignacio Silva: Yo tal vez soy el más lego en esta materia y observo la complejidad del tema, pero permítanme algunas reflexiones. El automóvil tiene 100 años y la ciudad de Santiago tiene 500, por suerte no tiene 2000, porque si no las calles serían del ancho de las de Roma, en cuyo caso el transporte urbano público probablemente no tendría solución. Aquí por lo menos tenemos la suerte de que las ciudades hayan sido fundadas por los españoles. Y, evidentemente, uno tiene que tratar de resolver el problema dentro de lo que tiene. Pero también debe tenerse en cuenta que uno puede transformar lo que tiene; en ese sentido, creo que estos últimos años no han sido malos en transformar lo que tenemos. Hemos podido agregar carreteras concesionadas dentro de la ciudad, y por lo menos hemos aumentado la oferta de vialidad. Si yo tuviera que poner algún énfasis, desde la perspectiva que tengo como constructor, sería que uno debería trabajar profunda y fuertemente en el concepto de cómo aumenta la oferta de vialidad en forma permanente hacia el futuro. Santiago tiene una cualidad enorme: se deja excavar, y a precios bastante razonables; eso no lo tienen otras capitales del mundo. Entonces hay una gran oportunidad de aumentar la vialidad. Yo me preguntaría como efectivamente puedo simular cuál es la ciudad que necesito para que todo el mundo cumpla su sueño, y desde ahí diseñarla. Eso no es posible, pero sí es factible por lo menos pensar en cómo a partir de hoy, y considerando el progreso de Chile, trato de introducir la menor cantidad de restricciones posibles a un sistema de transporte, porque lo que creo es que lo que las

personas de verdad quisieran es llegar en auto a los distintos puntos. Entonces creo que hay un énfasis también en una política global de transporte, que tú lo tratas como urbanismo, pero que en realidad es mucho más fuerte que eso, que es el incremento de la oferta de vialidad en forma permanente en este país, proyectando una ciudad que realmente debería tender a un automóvil por persona.

Germán Correa: Perdón, solamente comentar algo que tú decías. Fíjate que la historia reciente empieza a contradecir lo que planteas. Por ejemplo, en Estados Unidos, en Los Ángeles, donde invirtieron mucho en vialidad, e hicieron todas estas autopistas que son una maravilla, están viniendo de vuelta de todo eso. En enero del año pasado fui invitado como panelista y expositor por el Banco Mundial a un evento que hacen una vez al año con especialistas de transporte de todo el mundo, el TRB. Fíjate que uno de los elementos que más me llamó la atención es que hubo varios expositores e investigadores de Estados Unidos que señalaron que actualmente ellos se encontraban demoliendo carreteras en algunas ciudades del país. Se dieron cuenta que nunca vas a poder tener un ritmo de inversión en oferta vial semejante al ritmo del crecimiento del parque automotriz. Es una batalla perdida, y eso en varias ciudades, con un tremendo deterioro de la calidad de vida.

Patricio Hales: El transporte urbano, la red urbana es, indudablemente, el aparato circulatorio del cuerpo, por tanto, la mirada sistémica que señala Germán, es la mirada que tenemos todos quienes vemos el transporte no como un fin en sí mismo, ni como una actividad para sí, sino estrechamente y, restrictivamente, existiendo para permitir el buen funcionamiento del conjunto de actividades que se dan en la ciudad. Entendida ésta, como un cuerpo vivo, que tiene la complejidad que si se mueve un aspecto, altera y afecta el conjunto de los otros, el conjunto de las actividades humanas.

Hay una primera cuestión frente a la cual me gustaría que Germán pudiera reaccionar, y es frente al grado de ignorancia que hay en el aparato del Estado, y no sé si él coincide en eso.

Es muy difícil encontrar a actores de importancia en la toma de decisiones del Estado que tengan capacidad, conocimiento de esta concepción, y que entiendan por tanto que su función incide en la definición de elementos sistémicos del aparato del cuerpo humano.

Se toman decisiones, por ejemplo, de autopistas, en que no existe una mirada del desarrollo urbano que va a producir la autopista. El problema no es el objeto mismo de la autopista, sino que hay que ver también los potenciales de desarrollo de la misma, que son maravillosos, que puede dar extraordinarias oportunidades cuando se piensa lo que está localizado cerca de sus entradas y salidas, y lo que se puede afectar, y por tanto modificar esas entradas y salidas, o combinarlas con otro tipo de elementos, para hacer un proyecto urbano.

José Ramón Ugarte: Lo mismo pasa con los corredores del TranSantiago.

Patricio Hales: Por supuesto, desde luego otra alteración gigantesca, inspirada en la mirada que yo llamo “infraestructurista”. Entonces, la conspiración que existe contra la mirada sistémica es una conspiración política, de poder, porque la autoridad tiene la oportunidad de ocupar la tijera para cortar la cinta, el elector tiene la oportunidad de valorar la autoridad y de aplaudir la inauguración, y el objeto construido, el empresariado valora la inversión y la infraestructura, y dice que es extraordinario el dinamismo que produce en la economía, y finalmente el cuerpo urbano es una víctima.

Entonces desde esa mirada sistémica, yo quiero que Germán pueda hablar de estas premisas desde su experiencia como ministro y coordinador del TranSantiago, la máxima autoridad creadora de esto. Nunca hemos tenido antes en esta mesa una autoridad que haya tenido tanta incidencia en el aparato del Estado y que haya conocido tanto al aparato del Estado, -más que yo, incluso-, y que pueda decirnos qué pasa con esa ignorancia y qué pasa con esa ausencia de conciencia de la mirada sistémica por parte de la autoridad con respecto a su área.

Para qué decir el sesgo perificador que tiene el Ministerio de Vivienda, el Serviu. Para poder hacer más viviendas, como no hay suelo, perifica. Eso es otro tema de la mirada sistémica que está carente, porque no importa lo que se haga, lo importante es cumplir con el programa.

Lo segundo que quiero preguntar es si puedes explicar qué significó, cómo se produjo, y de qué magnitud fue la ausencia de autoridad que le confirieron al coordinador del TranSantiago.

Germán Correa: A ver, mira, yo mismo produjo la detonación. En marzo de 2003 le dije al Presidente, “tenemos varios problemas en el TranSantiago, pero yo vengo a conversar de uno, que es el crucial”, y le dije “lo voy a poner en chileno: este chancho está mal pelado”, y le señalé lo siguiente: “En marzo de 2002 usted creó muy vistosamente, en el salón Montt Varas, el Directorio de Transportes de Ministros y subsecretarios. Este Directorio tenía por debajo una secretaría ejecutiva o un Coordinador, que fui yo, el supuesto ‘zar del transporte’, zar que ni siquiera tiene voto en ese Directorio de Ministros. El gran problema que se produce es que en ese comité nadie debería haber tenido facultades decisorias; ésa debería haber sido una instancia consultiva, y nada más, pues ellos no tenían responsabilidad política ni administrativa sobre las decisiones que tomaban”. Entonces le dije al Presidente que así la cosa no funcionaba, y que había una decisión que tomar, que había que transformar el carácter del comité, que tenía que ser sólo consultivo.

Yo lo he dicho en más de alguna oportunidad, tal vez con una cierta soberbia, que el problema que hubo aquí fue el de la ignorancia supina de quienes decidían, y el no respetar a los que sabían. Si alguna virtud tuvo mi ejercicio en el Ministerio del Transportes, tema que yo no conocía cuando llegué allí, fue haberle creído a la gente que sabía.

Andrés Iacobelli: Germán, tú mencionabas en tu exposición la dificultad del problema. Se habla de sistemas, de ministerios, de personas, de autos, de sistemas integrados. Eso ya me suena a difícil. Si a eso le agregas un diagnóstico tan duro sobre la capacidad de gestión del Estado, uno se da cuenta que, la verdad, es un problema complejo, enfrentado por gente que no es la idónea, entonces es imposible que resultara, por más que estuvieras tú. Esto lo pienso en términos del diagnóstico. Yo creo que difícilmente vamos a volver a tener un presidente que tenga tanta autoridad como la tuvo Ricardo Lagos, y si hay alguien que hubiera podido aliviar realmente a todos estos ministerios, era él, y no pudo.

Hay que cambiar la estructura del país, hay que cambiar las prioridades, pues éste es un proyecto político de largo plazo. Cuando un presidente dice “de todas estas prioridades voy a elegir dos”, ese PTUS estaba condenado a no tener ni la P ni la T ni la U ni la S, sino sólo una ínfima parte de cada uno. Con eso que pasó uno queda bien escéptico en cuanto a las reformas sobre el sistema de transporte público de Santiago.

Darle el carácter de sistema al transporte en Chile es una tarea súper difícil. Yo creo que después de todo, éste es el gran éxito de TranSantiago, que por último es un sistema, deficitario, pero un sistema.

Germán Correa: Entiendo el planteamiento que hace Andrés Iacobelli, de todas estas debilidades, pero yo soy más optimista. Partimos con problemas cuando tuve que enfrentarme con un equipo que trabajaba en paralelo, que incluso elaboró su propio plan, con el cual yo tuve que lidiar después; el llamado “proyecto Sacyr”. Este es el plan que levantó Álvaro González, quien había sido “el niño maravilla” del equipo de Concesiones del MOP, junto con Matías de la Fuente, cuando Lagos fue Ministro. En ese plan proponían crear un conjunto de nuevas líneas de metro, servicios de tranvías, 1.500 buses híbridos -que en ese momento había unos 60 en el mundo en fase de experimentación-, 1500 millones en inversión, una cosa espectacular. Pero era un proyecto absolutamente contrario al TranSantiago, porque explícitamente no se integraba con éste. Pero como el Presidente nunca capturó la idea de que lo que estábamos haciendo con el TranSantiago era crear un nuevo sistema integrado, para toda la ciudad, nunca percibió el proyecto Sacyr como contradictorio con el TranSantiago, y así lo dijo en varias ocasiones. Incluso, en la ceremonia que montó en la Moneda para despedirme, noté que la cosa estaba mal; no había habido suficiente comprensión, ni siquiera del Presidente, de qué es lo que

era el TranSantiago. Mi autocrítica es no haber sido mucho más agresivo con el Presidente en decirle “mire, el asunto es éste: ¿usted quiere realmente un sistema integrado que se basa esencialmente en los buses y comple mentariamente en el metro, o quiere otra cosa?”.

Andrés Iacobelli: El PTUS es un plan a 20 años. Dime qué plan en Chile es a 20 años. Yo no sé qué plan dura más de 3 años.

Germán Correa: Correcto, yo puedo aceptar la crítica de que ese plan es una cosa muy ambiciosa, pero hay experiencias en países supuestamente “más rascas”¹⁴ que nosotros que han asumido planes de esa envergadura. No me refiero a Inglaterra y su “white paper on transport” y “Transport for London”. Aludo al mismo TransMilenio, que durante ocho años ha pasado por tres o cuatro alcaldes, gobiernos distintos, y se ha mantenido conceptualmente y se continúa implementando con la coherencia del plan inicial.

Juan Ignacio Silva: Nosotros, desde la Cámara de la Construcción, hemos comparado lo que sucede con las concesiones y lo que ocurrió con el TranSantiago y siempre hemos dicho que la diferencia es que no estaba la Cámara de la Construcción. Es decir, no había sector privado para discutir.

José Ramón Ugarte: Sólo un alcance: tanto el PTUS como el TranSantiago actuales tienen la concepción de un sistema integrado de transporte, y eso inmediatamente genera una discusión amarrada con algo Germán planteó, en el sentido que una de las falencias principales de TranSantiago es que era un plan nacido y diseñado para una realidad distinta a la de la ciudad de Santiago. Incluso el tema del transporte integrado es una bonita discusión, de si es posible en una ciudad como Santiago generar la cantidad de transbordos y de cambios de modo de transporte, por la escasez de espacio público disponible. Y uno de los puntos clave que yo creo que impiden y que van a seguir impidiendo un mejoramiento importante del TranSantiago es que es un plan que requiere la modificación física de la ciudad. Por ejemplo, de los corredores segregados, hay solo un 20% construido, falta un 80% todavía. Mi impresión es que, de ese 80% que queda, máximo un 20% más se va a poder construir, quedando un 60% que no es posible abarcar, porque requiere una inversión tremenda no sólo desde el punto de vista de los recursos y de las expropiaciones, sino que genera una transformación en vías estructurales de la ciudad que son tan importantes.

Eso desde el punto de vista de los corredores, y desde el punto de vista de las estaciones de intercambio pasa algo similar, pues éstas generan una nueva realidad urbanística súper importante en lo que significa atracción de gente y

generación de actividades. Y bueno ¿dónde está la cancha para hacer eso y de qué manera se va a hacer? Una cosa es dibujar circulitos en el plano donde se unen las líneas importantes, y otra es ir a terreno e imaginarse qué significa eso, por ejemplo, qué significa trasladar a una persona que tiene hace 50 años un local comercial en determinado lugar, o bien eliminar un edificio de sólo 5 pisos, pero que tienen un enraizamiento tremendo en el lugar. Modificar esas realidades es de una envergadura gigante, que yo veo que ni en el inicio ni ahora se ha medido; el adecuar la infraestructura física de la ciudad para que ésta empiece a mejorar.

Germán Correa: Solamente un punto en torno a eso. No es necesario tener corredores segregados y exclusivos en toda la ciudad. Donde se requiere es en los sectores de alta demanda, que son sólo algunos tramos de los corredores principales. Hacerlo para toda la ciudad es una inversión absurda.

En el PTUS planeamos extender la reversibilidad a decenas de vías de la capital, lo que se comenzó a implementar el 2001. Hoy la reversibilidad horaria en casi todas las comunas importantes de la ciudad ha tenido resultados espectaculares, como la avenida México, o la avenida Perú, en La Florida, o el caso de Irarrázaval, donde de un lado van los buses y en el otro van los autos. Se puede gestionar la ciudad, no es necesario “infraestructurizar” todo.

El problema más grave del TranSantiago, que no va a tener solución a menos que se haga algo al respecto, es el problema de la tecnología, que es el cerebro mismo de todo sistema integrado. Ése es el talón de Aquiles de los sistemas integrados. Ello se necesita para el control de flotas, para el cobro y transferencias automáticas durante el día. Sonda¹⁵ todavía está sacando los datos después de 10 o 15 días. Eso no sirve, porque tú tienes que tener datos al día, para poder elaborar los planes operativos diariamente, para poder adecuar la oferta a la demanda, dinámicamente.

Andrés Iacobelli: Realmente, en tu fuero interno ¿consideras que la gente está mejor que antes?

Germán Correa: No, yo creo que no está mejor. El gran problema es que, frente a algunos mejoramientos obtenidos, ¿cómo convencer a la gente de que están mejor? Porque ya está instalada en la psiquis de la gente su aversión al nuevo sistema.

Francisco Sabatini: Hay un problema en el TranSantiago. Yo he estado en un paradero y he visto pasar cinco buses seguidos del mismo número, y van prácticamente vacíos. Entonces el subsidio que existe hoy día, que es enorme, está pagando esa clase de situaciones.

¹⁴ Expresión que se usa para decir que algo o alguien es de menos categoría o menos preparado. En este caso, para aludir a países “menos desarrollados”.

¹⁵ Empresa a cargo de la tecnología de TranSantiago. http://www.sonda.com/es/global/corporativo/acerca_de_sonda/

Germán Correa: ¿Pero sabes lo que hay ahí? Hay insuficiencias aún no resueltas, pero también triquiñuelas, me lo han reconocido algunos de los propios micreros. Los contratos tienen un índice para el pago a los operadores adscrito a tener los buses en la calle. Un gerente de los micreros a mí me admitió que ellos descubrieron que, si se saltaban paraderos, lograban hacer una o más vueltas en el día. Es decir, si en una vuelta dejan botadas a 200 personas, a la siguiente pueden recoger 600, con lo que ganan 400. Claro, sale el bus, está en la calle, pero no se detiene en los paraderos ¿Por qué pasa esto? Porque no está funcionando o no existe la tecnología que permite detectarlo.

Francisco Sabatini: Hay una discusión pendiente, que tal vez es más académica, y es sobre qué hizo posible el TranSantiago. Seguramente la convergencia de varias cosas, pero hay un tema bien de fondo, que podríamos llamar “iluminismo”; la idea de que tú puedes planear el sistema de transporte completo ex ante, cosa que ya no existe en ninguna parte del mundo.

Después está el tema más político, que tú lo dejaste entrever, de la aspiración política de algunos de pasar a la historia en un día. También, la ingenuidad neoliberal, por ponerle un nombre, que en el fondo es pensar que el interés privado coincide con el interés social, entonces todo lo que es bueno para las empresas privadas, es bueno para el país. Se hacen prediseños donde se le garantizan a la empresa las ganancias, y luego en el día de inauguración del TranSantiago, los tipos esconden las máquinas. Eso es una política pésimamente mal diseñada, ingenua. Y después está –no sé cómo llamarle– la “mentira funcionaria”, de decir que ésta todo listo, las calles, los paraderos. Algún día deberíamos tener una buena conversación, que vaya más allá de los detalles de cómo se dieron las cosas, y que se enfoque en cuáles son los factores gruesos que explican esta vergüenza.

Germán Correa: Hay un problema también de los técnicos y los políticos, que yo lo expuse en el Congreso Chileno de Ingeniería de Transporte, y que es hasta qué punto tú dejas que tu convicción política transgreda tu convicción técnica, que te quedas callado.

Andrés Iacobelli: Básicamente el empleador es el Estado.

Germán Correa: Cuando SECTRA¹⁶ me entregó el primer diseño de la nueva red de transportes, en octubre de 2002, hice una pregunta a Henry Malbrán, que era el encargado técnico del organismo: “¿cuál es tu percepción sobre la distancia técnica que hay en esta primera propuesta, de la primera malla, qué grado de variación puedo yo esperar en los ajustes que se le haga más adelante?”. Henry me respondió que se sorprendería si la malla propuesta

llegara a variar en más de un 5 o 7%. La verdad es que la variación llegó a ser más de un 80%. Allí hubo sin duda un “iluminismo” técnico inexplicable.

Andrés Iacobelli: Yo leí un montón de documentos que demostraban matemáticamente que esto no iba a resultar.

Juan Ignacio Silva: En el sector empresarial pasaba lo mismo, había un montón de pruebas que demostraban que esto fracasaría.

José Ramón Ugarte: Un alcance sobre lo que se comentó, respecto a la soberbia de la ingeniería y de los ingenieros. Una ingeniería bien desarrollada no comete estos tremendos errores, estas diferencias tan grandes entre la teoría y la práctica. Sólo quiero agregar una cosa, para rebatir eso de que sería un problema político, y no técnico. Yo creo que andan 50% y 50%.

Andrés Iacobelli: Yo quiero decir algo sobre los buses segregados. La gente que estaba a cargo sabía que las personas se iban a demorar 15 minutos más en llegar al trabajo, porque los buses iban a viajar más lento. Aún así, querían “echarle para adelante”. Ellos no habían entendido el problema, que era que el ciclo se demoraba el doble, que lo que estaba diseñado, por eso había que meter el doble de buses, pero no había capacidad. Pero los encargados decían que no importaba, que la gente podía llegar atrasada. Pero los ingenieros me dijeron que la gracia era que iba a bajar la contaminación, que las calles se iban a liberar, ¡que éste era un proyecto para el automovilista! Entonces éste es el mundo al revés. ¿Por qué pasó el TranSantiago? Porque le convenía a los poderosos, y los poderosos eran los automovilistas.

Juan Ignacio Silva: El TranSantiago llegó para quedarse, eso está claro, y es irreversible. Germán, ¿qué apuestas para el futuro? ¿Cuáles son las reformas que debería ocurrir en esta materia? Con sus defectos, entre los que están los mayores tiempos de viaje, tiene un montón de cosas que parece que son inherentes al sistema.

Germán Correa: Yo creo que TranSantiago es radicalmente mejorable. Yo sé que es posible, porque la tecnología existe. El día que se ocupe tecnología, que son complementarias entre sí, TranSantiago va a mejorar muy sustancialmente. Sé que ahora se va a retomar la licitación del sistema de control de flotas, que en su momento fue eliminado como función, según consta cuando uno lee las Bases de la licitación del AFT¹⁷. Este sistema requiere saber qué está pasando hoy día, los tiempos de viaje, entre otras cosas.

No así en TransMilenio, el cual es como un metro, que tiene sensores electrónicos, conectados a una central, que le

16 Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte – Gobierno de Chile

17 Administrador Financiero de TranSantiago.

avisan cuando y como el bus se detiene en el paradero, pudiéndole indicar al chofer que se ponga más cerca que se adelante o retroceda un poco para un mejor calce. Ahora, qué es lo que pasa: meterse con la AFT es un gran lío político, porque tienes que dar una batalla tremenda con los tres bancos más poderosos del país, y con el retail más grande del país. Había que priorizar se optó primero por mejorar todo lo que se podía mejorar y que más afectaba a los usuarios. Pero esa batalla está pendiente y va a haber que darla.

Andrés Iacobelli: Germán, la Ley de Concesiones se hizo a través del Congreso. Eso significa que el TranSantiago tampoco tuvo su contraparte política en una ley. ¿Eso podría haber ayudado a hacerlo mejor? Porque los diputados decían eso, que si hubiera sido una ley, habría sido de más largo plazo y habríamos tenido un compromiso mayor, tal vez de 15 años plazo.

Germán Correa: No, no creo eso. Yo creo que lo que faltó es otra cosa. Nosotros sí teníamos conciencia de los líos y de la complejidad. Tú sabes que cada cosa que nosotros hacíamos la chequeábamos en talleres de validación con especialistas, de todos los colores políticos, de primer nivel. Nada de lo que decidíamos era arbitrario. Lo que yo sí quizás cambiaría del diseño que nosotros hicimos, es el modelo de licitación. Nosotros hicimos uno separando troncales de alimentadores y organizando los alimentadores por áreas, como existe en algunas ciudades de Brasil. Pero eso tiene una limitación, que es el de las fronteras, de los bordes, del grado de penetración que tú le permites a los servicios del área A en el área B. Si tú vives en el área A, no pueden hacerte bajar en la frontera con el área B, porque o si no te hacen caminar muchas cuadras, que es lo que ha sucedido con el TranSantiago y algo se ha corregido. Lo que yo haría ahora es licitar paquetes integrados de troncales con sus respectivos alimentadores. Es decir, mi negocio como transportista es manejar bien mi troncal y mis alimentadores. Ahí se generan sinergias para el transportista como empresario, pero también hay un estímulo para que el tipo desarrolle lo más posible sus redes, para no perder demanda. Eso tiene lógica económica y de transporte.

José Ramón Ugarte: ¿Te puedo hacer un alcance? Pareciera que el énfasis debiera ser justamente el contrario. O sea, está claro que tienen que existir líneas de largo recorrido, y tienen que existir sectores para manejar los tráficos locales. El TranSantiago fue planeado privilegiando la sectorización por sobre las líneas largas. Pareciera, desde el punto de vista urbanístico, que debiera ser al revés. Deberían predominar las líneas largas que traspasan la ciudad de un lado a otro, por la movilidad que existe en zonas como Santiago; acá el viaje largo es muy común. Eso va amarrado con el tema de planificación urbana.

Germán Correa: Eso no es contradictorio con lo que dije. Puedes tener troncales extraordinariamente largos

y, además, “alargados” con sus propios alimentadores, prestando el servicio completo, de punta a punta, aunque eso no eliminaría los trasbordos, pero sí podría reducirlos. La otra mala decisión que se tomó fue la de reducir los 50 troncales que nosotros teníamos a los 5 que hay ahora.

Francisco Sabatini: ¿Acaso no hubo una especie de prejuicio de que los usuarios no caminaban, porque las micros amarillas pasaban por todas partes? La realidad ha dicho lo contrario, hay gente que camina bastante y que prefiere caminar al metro para saltarse los alimentadores.

Germán Correa: No. En diversos estudios se ha encontrado que la gente tiene tolerancia para caminar al transporte público hasta 5 cuadras, sin incomodidad excesiva. Entonces, en la licitación de los alimentadores, en nuestro diseño, los oferentes tenían libertad para fijar los recorridos de acuerdo a su conocimiento de la demanda, pero cumpliendo dos requisitos: un 100% de cobertura del área física concesionada y que ningún servicio estuviese separado por más de 5 cuadras entre sí. Fíjate que algunos de los nuevos empresarios que ganaron les preguntaron a los antiguos micreros los recorridos que tenían, para ajustar su malla a la de ellos.

Andrés Iacobelli: Si se hubieran mantenido las mismas autoridades, en el caso tuyo, por ejemplo, ¿tu crees que en marzo del 2006 habría funcionado el TranSantiago?

Germán Correa: No, yo no lo habría iniciado sino hasta que todos los componentes del sistema hubieran estado plenamente listos, que fue lo que dije ante la Comisión Investigadora de la Cámara de Diputados. Apuntábamos a tener elementos listos para octubre de 2005, pero jamás habría dado el paso para comenzar un sistema en su totalidad, como el que se comenzó en febrero de 2007. Eso era un suicidio y lo dije con mucha anticipación.

Bueno, muchas gracias por la invitación.

IV Sesión

Crimen urbano y mercados de suelo

Expositor invitado:

Sergio Echeverría, alcalde de San Joaquín, Región Metropolitana

30 de marzo de 2009



Introducción

Isabel Brain

Muy buenas tardes. Les doy la bienvenida a esta cuarta sesión del tercer ciclo de talleres del Consejo Directivo de ProUrbana. Para esta ocasión hemos invitado al alcalde de la comuna de San Joaquín, Sergio Echeverría, quien abordará el tema del “Crimen urbano y mercados de suelo”.

El objetivo de esta reunión es discutir de qué manera el uso de herramientas de planificación urbana, como la zonificación, los códigos de edificación, la tributación urbana e inversiones en obras de infraestructura, entre otras, pueden competir por el suelo con los lugares del crimen (principalmente narcotráfico), en el entendido que estos espacios cuentan con atributos positivos importantes por el hecho de tener una localización estratégica al interior de la ciudad. Esto, por su parte, implica fuertes externalidades negativas para el entorno urbano, generalmente de condición popular, afectando el desarrollo urbano y social en una zona más amplia.

Presentación

Alcalde Sergio Echeverría

En esta presentación quisiera ir directamente al meollo del asunto. El 2001 el Gobierno lanzó un plan de intervención para La Legua¹⁸, el cual ha sido un fracaso. Debemos someter este plan a evaluación, porque no ha generado los resultados esperados. El Estado chileno está perdiendo la lucha contra el narcotráfico.

De acuerdo a los criminólogos, una política de seguridad pública tiene que tener un componente de control policial, uno social, y otro de tipo urbano. El plan de intervención de La Legua jamás contempló un componente urbano.

El componente policial estableció que en el entorno La Legua Emergencia se iba hacer un anillo de contención; carabineros vigilando fuertemente la entrada y salida de la gente a la Legua Emergencia. En su momento, el factor policial fue un éxito, pues se lograron controlar las balaceras que, lamentablemente hoy, volvieron.

El componente social, en tanto, trataba de tomar distintos aspectos de inversión pública. Por ejemplo, el colegio particular subvencionado Laura Vicuña, o lo que se trabaja en el colegio municipal de La Legua, o algunos programas de emprendimiento. Posteriormente, del 2001 al 2004, cuando yo asumí, el trabajo fue evaluar eso y, en nuestra opinión, el plan no estaba dando resultados.

Entonces, desde el punto de vista policial, como ya les decía, hubo algunos logros, golpes importantes, como la desarticulación de algunos grupos de narcotraficantes, donde el más famoso es la banda de los “cara de pelota”. Los miembros de esta banda, en el primer semestre del 2006, fueron tomados presos y condenados por el cargo de asociación ilícita. Se atrapó a 80 narcotraficantes de distintas bandas. Sin embargo, ocurrió que, dado que el componente social tenía una baja inversión, los hijos de esta banda, que eran chicos de entre 12 y 14 años, fueron los que heredaron el negocio en La Legua Emergencia, por lo que esto se ha ido reproduciendo.

La Legua tiene cerca de 14 mil habitantes y, La Legua Emergencia aproximadamente 4 mil novecientos. Al parecer, nadie ha hecho un estudio, pero cruzando otras variables, podríamos decir que entre el 60 y 70 por ciento de la población está vinculada al narcotráfico. O sea, el componente policial tuvo éxito en algún momento, ya que se terminaron las balaceras, pero después de un año, aplicadas

¹⁸ La Legua es un barrio de bajos ingresos que se ubica en la comuna de San Joaquín. El sector más complicado en términos de violencia y narcotráfico es La Legua Emergencia, que nace en los años 50 para responder a una emergencia habitacional de la época. Más información sobre el municipio de San Joaquín en: http://www.sanjaquin.cl/new_web/index.php y sobre La Legua en:

<http://lalegua.bligoo.com/>

las condenas, las balceras volvieron y es pan de cada día. El problema es que después de años de intervención, el Estado de Chile no fue capaz ni siquiera de crear un modelo que pudiera replicarse a otras comunas de Santiago, tanto o más vulnerables que La Legua Emergencia, como la población Santa Adriana, La Victoria, y otras. Ahora, el componente social tiene el gran problema que los programas que están diseñados para apoyar a La Legua Emergencia son definidos para realidades nacionales. No hay una articulación, no hay una autoridad central que esté coordinando. Y al final, las distintas reparticiones del Estado, desde el punto de vista sectorial, son autónomas, y por eso los programas muchas veces no logran encajar con la realidad de La Legua Emergencia.

Ahora, desde el punto de vista urbano, lo único que hubo son recuperaciones de espacios públicos, pero con diseños horribles, plazas duras, sin ninguna intervención de la comunidad. Respecto de estas iniciativas, nosotros siempre tomamos una definición como municipio. En primer lugar respaldamos la idea, ya que estamos convencidos que sin intervención policial usted no va a desarticular los grupos de narcotraficantes y un proyecto urbano, por sí solo, no va a tener mucho estímulo. Intervención social más intervención urbana, ahí sí nos parece plausible, porque se trata de intervenir todos los pasajes ciegos que están La Legua Emergencia.

Se puede ver en un sector, donde hay un muro de la “Coca-Cola”, el punto donde todos estos pasajes ciegos chocan. La única calle que está al medio es Jorge Canning. Entonces, en el diseño original exterior, la idea es transformar esa franja en una calle y, otra, que sería la proyección de la calle Canning. Lo principal es que tanto las fiscalías como las policías están de acuerdo en el escenario policial; que estos pasajes ciegos favorecen el escondite de la droga y dificultan el ingreso policial.

Ahora les voy a contar cómo surge esta idea. Una vez fue a verme la gente de la Coca Cola, porque estaban pensando abrir su terreno hacia el lado que limita con los pasajes ciegos de La Legua Emergencia. Lo vi como una alternativa interesante y se lo comenté al Subsecretario, quien, desde un sentido político pensó que estaría bien porque permitirá demostrar que urbanísticamente avanzamos en una población tan emblemática como La Legua Emergencia, pero recalco que desde el punto de vista de los procedimientos administrativos y legales, era muy complicado materializarlo. En realidad nadie había estudiado esto seriamente, porque todos saben que un proceso expropiatorio no se demora un año ni dos. Por lo tanto, lo que ocurrió fue que una buena idea, hoy tiene serias dificultades desde el punto de vista de su materialización. O sea, lo único que existe son fondos aprobados por el Estado para ejecutar la construcción de una calle, pero que no se ha llevado a cabo, pese a que están destinados los fondos desde la Ley de Presupuestos de la Nación para ser ejecutados en el 2009.

¿Y cuál es el problema? Nosotros quisimos inmediatamente decir: “A ver, aquí se van a expropiar 62 casas, aproximadamente. Entonces el punto es qué se hace con esos propietarios, -hablamos de casas que en promedio son de 32 a 34 metros cuadrados-. Obviamente la indemnización no va a servir para que la gente que está ahí compre y se quede. Ahora, nosotros hicimos un levantamiento que nos costó mucho, porque es complicado trabajar en La Legua Emergencia y, donde, por lo menos, hay tres familias por casa; una central más dos de allegados. Por lo tanto, hablamos de un universo de 160 familias que no tienen solución habitacional en el marco de los programas de vivienda. Me explico, muchos de ellos son gente que ha recibido ya su vivienda y emigró por las políticas urbanas a Puente Alto, sin embargo, volvieron por el tema de adicción a las drogas. También hay algunos que fueron propietarios y vendieron. Ahora, si yo lograra adecuar los subsidios, de acuerdo a las facultades que puede dar el ministro, ¿dónde se mete a esa gente?, ¿Qué comuna recibirá a esa gente, a 160 familias? Ni en mi comuna las recibirían. Entonces, el componente habitacional no está contemplado en este proyecto para la apertura de la calle, es decir, es un programa de intervención sin una visión integral.

Una alternativa sería que el Estado compre un gran paño y desarrolle un proyecto de vivienda social novedoso, que termine con el hacinamiento. Sin embargo, eso pasa por asignación directa por parte del Estado y no solamente de intervención urbana en el aspecto de calle.

El componente social tiene que hacerse cargo, básicamente, de un tema organizativo. La gente debe volver a ser parte de su iglesia o de otras organizaciones y empezar a trabajar el tema valórico en los colegios. Nosotros sabemos, y esto es lo más dramático de La Legua Emergencia, que todos esos chicos que son hijos de delincuentes, lo más probable es que sigan en la senda del narcotráfico. Entonces, el componente social tiene que tener algo más promocional. Por tanto, la intervención urbana en Santa Rosa no tuvo un impacto porque en esa comunidad no se contempló ninguna área verde en compensación a la concesionaria, ni siquiera una ciclovia. Es una mole que permite buena velocidad a los buses, pero no generó valor. Ni siquiera se recibió compensaciones para intervenir en los contratos de concesiones con el Estado de Chile. Distinto es el caso de la Avenida Las Industrias, que viene por el otro corredor. La idea es que esta apertura de calles se prolongue hasta Las Industrias. Ahí, cuando llegó el proyecto, y aprovechándonos del rechazo que provocó el Transantiago en la gente, presionamos políticamente cuando nos querían construir otro Santa Rosa y echarnos abajo todo un bandejón central. Entonces el municipio elaboró un proyecto alternativo, que disminuyó de 8 a 6 las pistas del TranSantiago y salvamos el 80% del bandejón central. Entonces eso va a significar que en los bordes de La Legua, vamos a poder desarrollar un proyecto interesante de áreas verdes.

En definitiva, nosotros respaldamos la intervención urbana y considero fundamental que el Estado de Chile haga diseño de calles y avenidas, pero los proyectos deben ser pensados de forma integral. Eso quería plantearles inicialmente como tema de conversación.

Isabel Brain: Muchas gracias. Ahora dejo abierta la palabra por si alguien quisiera comentar sobre lo expuesto por el alcalde o bien hacer una pregunta.

Francisco Sabatini: A mi me gustaría aclarar por qué se nos ocurrió tratar este tema. Nos hemos preocupado como Consejo, desde hace algún tiempo, y dentro de los esfuerzos que se están haciendo en políticas públicas, del rol que juega el sector privado. En más de alguna oportunidad hemos hablado críticamente sobre programas como el Quiero mi Barrio, que ha seleccionado algunos barrios, donde el problema es el crimen organizado o las mafias de la droga y, sin embargo, el programa no se ocupa del tema, porque, por ejemplo, es peligroso para los profesionales. En definitiva, queda como responsabilidad de la policía reprimir el crimen.

Le hemos dado vueltas al tema, buscando qué nos dicen las experiencias internacionales, -porque es un tema que pasa en muchas partes del mundo, el de los ghettos y el crimen en las ciudades-. Entonces la favela o el barrio, son las experiencias que se comentan. Lo que sucede es que hay un tema de enfoque.

Hay un enfoque de represión del crimen urbano, que hace foco en las personas y en los grupos organizados; las bandas. Y, hay crecientemente un enfoque que está tomando fuerza, que dice que hay que poner el foco en los lugares, porque si uno mira el crimen, lo más recurrente, lo más estable en el crimen urbano, son los lugares, no las personas o las bandas. O sea, La Legua siempre ha sido un lugar de crimen organizado, y los mismo la Santa Adriana de la Pedro Aguirre Cerda, que es uno de los barrios seleccionados por el programa Quiero mi Barrio. Hay unos diagnósticos que hablan que en el período de la Dictadura comenzó el crimen, sin embargo, a mí no me parece que sea así, porque ahí está instalado el crimen desde hace muchas décadas.

Para hacerlo breve, este nuevo enfoque del control de lugares, en vez del control de personas, tiene entre sus ventajas el contar con más recursos legales y constitucionales para controlar. También está el tema de los derechos de las personas, políticas que no sólo se circunscriben a lo policial, sino que también pueden ser urbanas, como zonificación, impuesto al suelo, y así, una serie de instrumental urbano para desincentivar ciertas actividades en el espacio y promover otros usos más deseables. Al final, es una estrategia de lucha por el espacio. El principal argumento en contra de esta postura, por la del control de lugares, es que si tú molestas al crimen en un lugar, se va al de al lado, aún cuando esa idea ha sido más bien rechazada en la in-

vestigación existente en el plano internacional. Porque si el crimen que se estabilizó en una parte, se quedó ahí, tiende a estabilizar muchas condiciones, y no es tan fácil que esas condiciones se reproduzcan en otra parte.

Ahora, en una mirada más urbana, de políticas de control de lugares que cobijan el crimen, eso significa, por ejemplo, que uno de los frentes que se pueden abrir para combatir esto, es una estrategia de mediano y largo plazo, de control del suelo. Y, de mirarlo desde un punto de vista económico, de quién paga más por el suelo. Porque el crimen organizado puede pagar por el suelo, pero sabemos que el Estado tiene una cantidad de recursos, desde inversiones en infraestructura, la zonificación, hasta todo el asunto tributario, que podría interceder.

Por eso trajimos este tema al Consejo, que se aboca a discutir temas urbanos, y éste, es sumamente importante.

Gonzalo Cáceres: Quería preguntar por la crítica al progresismo de intervención. Suena desafiante escuchar a un alcalde que forma parte del esquema del progresismo y que no tiene reclamos para criticar la represión ya que tiene que tener componentes adicionales y complementarios; eso, en la trayectoria del progresismo en el siglo XX, siempre fue un dilema. La conversación entre disciplina y represión siempre estuvo ajena del progresismo, o se entendía como un punto débil. La experiencia brasileña reciente en el mundo del progresismo, en parte, hace caudal de esa relativa morosidad para hacerle frente a una actividad que dejó de serlo, para ser una industria, por lo tanto, hay una diferencia sustancial. Me alegro del planteamiento y que sea así; que busque incorporar dimensiones adicionales, como la inteligencia e investigación policial.

Ahora, en otra línea, también me parece interesante este enfoque, que no ve la batalla contra el narcotráfico como una guerra decimonónica, donde un ejército vencía al otro y se producía una especie de claudicación, sino que acá la ciudad es un escenario donde ocurren una serie de enfrentamientos continuos en el tiempo y que no tiene un ganador o perdedor definido. Entonces, suponer que el alcalde y su equipo, y en lo sucesivo los otros alcaldes, van a tener la victoria en su bolsillo, es entrar en la lógica equivocada. Muchas veces uno escuchaba en la víspera de una elección, que en cuarenta y ocho horas, por ejemplo, se iba a terminar con este flagelo. Ese discurso carece totalmente de realismo, y las experiencias recientes son muy indicativas de ello ya que no opera como una guerra antigua, sino como un escenario de conflicto irregular.

Tomando el foco de la presentación del alcalde, me quedo con una inquietud. Si uno va para atrás en el tiempo, y ve las propuestas sobre cómo intervenir un lugar de este tipo, muchas de las alternativas de intervención buscaban poner más "Estado", donde el Estado estaba menos presente, y explica por qué en cierto momento la subversión se hizo más fuerte en América Latina. Sin embargo, la manera en

que el Estado se hace presente no es convencional, no debiera serlo, dado que durante mucho tiempo estuvo ausente o limitado en este tipo de territorio. Es aquí donde creo que el alcalde podría explicarnos con un poco más de detalle qué significa esta lógica de intervención integral, en el tiempo, que incluye algo así como un programa participativo, puesto que no hay que olvidar que es una comuna que tiene buenos indicadores de participación.

Patricio Hales: En mi opinión acá no hay una retórica, que es común en los políticos de elección popular como los alcaldes, y para qué decir en los parlamentarios que, al no tener mando, con más facilidad se prestan para la vacuidad. Yo aprecio mucho este tipo de reuniones y la forma directa con la que invita a aproximarse a los temas. Muchas veces nos enfrentamos a introducciones que nos comen mucho tiempo y no nos permite desarrollar un trabajo de taller; de intercambio de ideas. Lo planteo como una cuestión metodológica para sugerirle a nuestros invitados. No me extraña, porque conozco la trayectoria del alcalde, y lo conozco como abogado, como profesional y político, que tiene una visión muy completa e integral, y que posee mucha vocación en esto. Además, me asombra su capacidad de síntesis, porque decir, con tanta claridad lo que planteo, no es sencillo.

Hace 10 años que venimos tratando de poner en la conversación de los municipios el componente urbano como parte de la lucha contra la delincuencia, en la línea de la trilogía que menciona el alcalde: el componente policial, social y urbano. Yo recuerdo que el Jefe de la División de Seguridad del Ministerio del Interior me contestó, en la Comisión de Seguridad de la Cámara de Diputados, hace unos 6 años atrás, que la arquitectura jamás ha resuelto la delincuencia y, por lo tanto, agregó, el mismo funcionario, “todo lo que está planteando el diputado Hales son fantasías”, rebatiéndome, obviamente, sin entender las distintas incidencias que tienen estos 3 componentes. Por lo mismo, podríamos decir que la policía no ha resuelto nunca el tema de la delincuencia, que es lo que le contesté yo. Yo no tengo tapujos, ni ningún miedo de poder decir, tal como tú lo planteas, que un componente policial es fundamental, pero cuesta mucho que desde los otros aparatos del Estado se armen programas y espacios con iniciativas legales que tengan que ver con el espacio público. Si bien se trata de intervenciones de tipo superficial, son poco profundas desde el punto de vista de la penetración contra la delincuencia.

En el programa Comuna Segura¹⁹, hay muchas alternativas y con tan poca conducción, con tantas alternativas para conquistar espacio público pero sin entender que la batalla contra la delincuencia estaba vinculada con quitar espacio público “a los malos” para que fuese ganado por

“los buenos”. Pero ahora escucho que un narcotraficante pone cerámicas en la vereda, mientras que el programa Comuna Segura ofrecía, entre otras cosas, que el centro de madres tuviera un mueble de cocina. Está bien, ayudemos a que tengan su mueble, pero eso no es conquistar espacios públicos para romper con la delincuencia. El programa Comuna Segura hizo proyectos de este tipo, pero las iniciativas legales que emergen desde el Gobierno y desde los parlamentarios, están muy alejadas de comprender esta trilogía.

La última iniciativa legal al respecto, la hemos transformado tres veces. Quiero mencionar que en rigor yo debería estar en el Congreso, en la reunión de la Comisión de Seguridad Ciudadana, pero estoy aquí porque esto lo considero formativo, porque aprendo, porque soy escuchado y porque hay un debate que se publica y nos permite incidir e influir. También porque hay personas que tienen vocación y avanzamos más que en la Comisión, donde no nos hemos puesto de acuerdo ni siquiera en abrir los pasajes, sino más bien en cerrarlos. No existe convicción respecto de que el cierre de pasajes es negativo, y esto porque la demanda electoral empuja por el cierre de los pasajes. La única convicción que tiene la Comisión es que está haciendo un proyecto de ley para satisfacer la demanda de los ciudadanos que votan y, que por miedo a la delincuencia, quieren cerrar los pasajes, pero que a su vez tiene la convicción de que la solución va por abrir ciudades y no por cerrarlas.

Finalmente, sobre la importancia de la promoción social y no asistencial, me gustaría que dijera más sobre eso; qué se hace, de dónde se sacan ejemplos que integren estos 3 elementos y que no sea sólo asistencialismo. Dónde los hay ¿ve alguna esperanza de que en el aparato del Estado se esté haciendo alguna cosa? El CONACE²⁰, está dirigido de la misma manera hace 8 años y yo no veo más que folletería en la que los organismos se promocionan a sí mismos.

Valoro mucho la conclusión del alcalde, cuando dice que al final la lucha contra el narcotráfico y la delincuencia, es de tipo valórica. La asociatividad juega un rol crucial, y no digo que cualquier brigada de boys scouts le resolverá los problemas, o tal vez sí, pero el tema es estar vinculado, por ejemplo, a una organización religiosa, que le abra una mirada sobre lo profundo del ser. Lo mismo el deporte, las tareas colectivas, y tantas otras cosas que son más completas.

Gonzalo Cubillos: Yo hablo más bien desde la ignorancia y me pregunto, a juicio de ustedes, ¿qué hay que hacer?, independiente de que toda intervención requiere dinero y ya se verá de donde sale. Pero ¿qué creen ust-

19 El Plan Comuna Segura se creó el año 2000 y entró en implementación el año 2001 en el marco del Gobierno de Ricardo Lagos. El objetivo era atacar la delincuencia en la Región Metropolitana, como un acuerdo entre el Ministerio del Interior, la Asociación Chilena de Municipalidades y Fundación Paz Ciudadana.

20 Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes. En 1990, el Gobierno de Chile creó el Consejo Nacional para el Control de Estupefacientes, CONACE, dependiente del Ministerio del Interior. Su misión: implementar las políticas públicas en torno al problema de las drogas y prevenir el consumo y tráfico de sustancias ilícitas en el país. (www.conacedrogas.cl)

edes que habría que hacer en esta intervención social, policial y urbana?

Vicente Domínguez: Desde la dimensión policial, -y no nos hagamos los tontos-, no hay ninguna posibilidad de ganarle a la droga. La segunda utopía es la coordinación del Estado, porque todos hablamos de la modernización del Estado, pero es imposible que se coordine. Entonces, tu desesperanza me la transmitiste, y yo transmito mi desesperanza; es como una lucha en la que se amortiguan los golpes, pero no los resuelve. Ese ejemplo que mencionó el alcalde, que lo conozco porque mi hijo trabaja en Embotelladora Andina (Coca Cola) y cómo estaban trancados por el tema. Yo no sé mucho, pero encuentro que se trata de un planteamiento súper racional, social, urbano, pero ahora, ¿cómo lo administras?, ¿cómo lo gestionas?.

José Ramón Ugarte: Éste es un punto que está en el centro de la discusión del tema urbano hoy en Chile. Uno se da cuenta que estamos pagando cuentas de mucho más atrás, que hemos tratado de resolver algunas de las cosas que se ven en ese plano, y otras bastante más de fondo, y que no las estamos resolviendo. Desde hace tres años me ha tocado trabajar con la ministra de Vivienda, Patricia Poblete, en la formulación de la política habitacional actual y algunos de los puntos centrales de ésta abordan lo que estamos discutiendo acá. Por ejemplo, existe convencimiento de que la política habitacional debe ser mucho más que el número de viviendas que se le entregan a las personas que no las poseen, y que debe tener un componente urbanístico importante que considere los riesgos de que esas poblaciones se deterioren rápidamente y se conviertan en sectores apresados por la delincuencia. Los nuevos barrios deben tener, desde el origen, incorporado un diseño del espacio público y, en segundo lugar, considerar el tema de la escala; lo que llamamos “barrio” resiste un número determinado de viviendas, que al ser sobrepasado se vuelve incontrolable, generándose patologías grupales que todos aquí conocemos bien.

En otra época, las soluciones masivas eran muy comunes; conjunto de miles de viviendas versus el esquema actual que no es ir más allá de trescientas. Además, la conexión con la malla vial y el espacio que se tenía en ese entonces era muy diferente al escenario actual. Entonces, los barrios existentes, que son bastante grandes, se acogen a los subsidios que el Ministerio de Vivienda ha generado para atender lo que ya está construido, que tiene que ver con el mejoramiento del entorno y de las mismas viviendas. Empero, son enfoques o políticas insuficientes, y se requiere una acción mucho más potente que tiene que ver con expropiaciones y erradicación, que no es necesariamente más inversión en dinero, sino dar las atribuciones correspondientes a los entes públicos, para actuar en casos como estos. No basta con tener los fondos asignados desde Hacienda, sino más bien liberar las trabas que son los impedimentos prácticos para expropiar, construir nuevas calles, asignar de manera directa la construcción de las

nuevas viviendas, sacar a la gente, trasladarla, etc. Son decisiones autoritarias, sin duda, y por eso falta que los entes fiscales sean facultados para poder hacer estos movimientos sociales urbanos; si no existen estos poderes, es muy difícil realizar y ejecutar un plan y, que se convierta en el corto plazo en una realidad.

Eso por un lado. Quisiera además hacer un comentario al diputado Hales, dado que estos temas van relacionados con un asunto de fondo en nuestra legislación urbanística que tiene que ver con la relación entre el espacio público y el privado. Es decir, hoy es posible desarrollar loteos de cualquier tipo, sin que la autoridad municipal tenga la posibilidad de velar, por ejemplo, para que esos nuevos loteos tengan una vialidad conectada con la existente. En definitiva, la autoridad local no tiene como impedir que se generen esos pasajes ciegos, que no tengan irrigación mínima para conectar ese barrio con el resto de la ciudad. Cosas tan básicas como estas no están consideradas y tampoco el entender que el desarrollo urbano requiere una compenetración con el resto de la sociedad; si no están las facultades para que la autoridad se preocupe de esa compenetración, esto se multiplicará, desgraciadamente.

Pablo Allard: Una pregunta netamente para saber los antecedentes, ya que más allá de que se requiera una propuesta clara de intervención integral, que considere el aspecto policial, el social y el urbano, llama la atención que el fracaso de esta alternativa tiene que ver con la coordinación y el tipo de proyecto de intervención que se hace. La pregunta es que si se detuvo el proyecto fue por la expropiación de estas 62 viviendas o fue por un aspecto normativo. Y una pregunta “naive”, ¿por qué no se pensó en expropiar hacia arriba? Es decir, hacer algo para disminuir de 62 a 6 las negociaciones.

Isabel Brain: Yo también tengo una pregunta que va al macro tema que nos convoca y es que La Legua está particularmente bien localizada; está en el centro de la ciudad, al lado del metro, tiene nuevos corredores del TranSantiago, en definitiva, desde la perspectiva de lo que buscan las inmobiliarias, tiene una buena ubicación, con buenos flujos y accesos. Entonces, ¿cómo ve usted que a las propias fuerzas del mercado inmobiliario, si el Estado o quién regule, sólo interviniera cambiando zonificaciones? Entonces, ¿de qué manera, -si uno crea las bases normativas, dada una buena localización-, La Legua y el mercado inmobiliario podría comenzar a combatirle al narcotráfico por el hecho de tener eventualmente una capacidad de pago del suelo mayor? ¿O el narcotráfico neutraliza cualquier tipo de cosas?

Alcalde Sergio Echeverría: Primero, sé que la exposición fue algo enfática y apuntaba a dar un diagnóstico de lo que hoy día existe. Cuando estoy en una asamblea en mi comunidad, la primera pregunta que se levanta es sobre seguridad ciudadana. Entonces, yo le digo al vecino que no se olvide que estamos en el polo más violento de Améri-

ca, -yo he estado en barrios pobres de El Cairo, a la una y media de la mañana, y uno sabe que no será blanco de un robo con violencia o intimidación-. En noviembre me tocó estar en Japón, y el guía decía, “lo más probable es que le caiga un meteorito antes que lo asalten”. En verano tuve la suerte de estar en Vietnam, con un ingreso per cápita de 5 mil (nosotros tenemos 12 mil), y en todas sus ciudades y urbes tienen entre 4 o 7 millones de habitantes, con un parque de tres millones de motocicletas, y uno sabe que no le pasara nada. Creo que el tema de la violencia es propio de América Latina. Entonces, hace diez años el tema del narcotráfico comenzó a meterse en las sociedades chilenas y, ni el Estado ni la sociedad de nuestro país estaba preparado para esto; no lo estaba en lo académico, porque sólo hace unos años la Universidad Católica y la Universidad de Chile formaron sus centros para analizar el tema. Y, claro, La Legua siempre fue un lugar en que había capos internacionales. Además, son vastas poblaciones del sector sur de Santiago con este mismo problema, sin contar las grandes urbes, como Iquique o Los Ángeles. En definitiva, es un problema país, que concentra el Estado, los municipios, la academia, y también provoca a organizaciones de todo tipo, como nuestras iglesias.

Desde el punto de vista de lo que el Estado tiene que hacer en esta naturaleza, hay que intervenir con lo que hoy existe. Entonces, de verdad, pienso que Chile no era así en los '60 y algo ocurrió en nuestra sociedad que provocó que muchos tengan hoy una vida miserable. En segundo lugar, creo que el narcotráfico no genera riquezas, genera miseria humana, y eso es lo que vemos hoy en La Legua Emergencia; un territorio donde el mercado ya no es rentable. Me acuerdo que conversé con el fiscal Peña y él tenía la idea de que en toda La Legua Emergencia las viviendas tenían una televisión de tipo plasma gracias al negocio del narcotráfico. En realidad, este negocio es una pirámide, donde todos los que están en la base no se benefician de él y viven en una miseria muy profunda. Por lo tanto, no podemos decir que hay personas que están entregadas para siempre a esto, muy por el contrario, hay gente que poco a poco comienza a ser abandonada, desechada o simplemente terminan muertos en el intento de salir de esto. Sin embargo, el Estado no tiene respuesta frente al problema.

Quiero agregar que si uno lo mira desde el punto de vista urbano, soy un convencido de que se debe actuar con los 3 componentes que he recalado. Desde el punto de vista social, yo diría que tampoco tenemos posibilidad de actuar si no tomamos las experiencias más exitosas como punto de partida. Desde el punto de vista urbano esperamos tener intervenciones del Estado de Chile, que de concretarse, significarán otras cosas, como el Parque de la Aguada, que se supone será el proyecto más importante de recuperación urbana desde el Parque Forestal. La superficie del Parque de la Aguada no debería ser superior al Parque de Los Reyes y estará a unos 500 metros de La Legua Emergencia. Vemos entonces que el Estado tiene intervenciones. Nosotros no quisimos tratar con Quiero mi Barrio, porque no

daba para este proyecto de La Legua Emergencia, porque era plata que no iba a estar bien invertida, dado que tomamos poblaciones conflictivas.

Desde el punto de vista social, nosotros hemos logrado cosas interesantes. Hace 4 años conocimos un grupo de 20 niños que practicaban bailes tradicionales y hoy día son doscientos. Tendremos una gala, a la que asistirá la Ministra de Educación, y eso implica doscientas familias involucradas. Por gestión del municipio los llevamos a La Tirana, lo que los motivó enormemente al grupo y hoy están confeccionando sus trajes. En definitiva, podrían estar metidos en drogas, en el narcotráfico o en la calle, pero los chicos son una organización muy potente. Entonces, ahora la Subsecretaría está tratando de replicar este modelo en otros lados. Nosotros nos vamos a dedicar de lleno a organizar bandas, u otro tipo de actividades que nos permita operar socialmente. Ahora, también hay un organismo de competencias en el Estado y hemos tenido apoyo, por ejemplo, en la construcción de una sede para el grupo, de parte de la subsecretaría.

Y, desde el punto de vista policial, creo que de verdad hay que dejar que las policías y las fiscalías actúen. Este programa, tal cual está, no es que estemos a favor de tenerlo, sino que hay ciertos componentes que se deben considerar para salir adelante. El programa está congelado porque hay que resolver un problema de viviendas, pero claro, podríamos aprovechar eso para hacer un plan de intervención mayor que no sólo implicaría abrir las calles -que es muy importante para las policías y las fiscalías-, sino que también se incorporen otros aspectos, como la remodelación de la plaza, la apertura de Las Industrias, que no sólo mejorarán aspectos policiales, sino también recuperación de espacios públicos para La Legua. Hay que ser muy claro en que La Legua Emergencia es muy distinta a las otras dos Leguas; son total y brutalmente diferentes. En el caso de La Legua Emergencia, la comunidad me dice, “por favor no plebiscite en esto, porque si lo hace, ganarán los malos”. Ahí les encuentro razón y va en la línea de lo que se planteaba, que lo que se requiere para intervenir estas poblaciones, desde el punto de vista delictual, son facultades especiales. No basta coordinar autoridades que tengan facultades distintas y en distintos cuerpos normativos, tiene que haber centralización y facultades especializadas, que ya rebasa lo del municipio e implica una decisión parlamentaria para resolverlo.

El principal problema que tiene Chile, es que por cuestiones políticas se negó el debate de fortalecer policías municipales (la concertación se negó porque lo propuso Joaquín Lavín), cuando en realidad todas las ciudades importantes, donde hay altos niveles de inseguridad, tienen policías. En el caso de Estados Unidos, tienen cierto control de las policías desde el punto de vista comunitario; en el caso de España, se hacen cargo de la violencia intrafamiliar, del comercio ilegal y del tránsito. Por lo tanto, la policía nacional se dedica a otras cosas. Obviamente porque el Gobierno

tiene una opinión distinta, y el tema esta ideologizado, no se da el debate, aún cuando existen este tipo de vigilantes en las comunas más ricas. Entonces, el Estado lo que tiene que hacer es garantizar eso para todos.

Por último, quiero decirles lo siguiente: nosotros estamos en discusión y entendemos que los dos ejes inmobiliarios entre Santa Rosa y Las Industrias pueden ser muy interesantes. Sin embargo, eso lo vamos a empezar a discutir como comuna, porque dentro del plan estratégico que tenemos, -y que mantiene algunas propuestas del alcalde anterior-, estaba la idea del desarrollo inmobiliario para captar más ingresos. En realidad, lo más importante para mí es resolver esos enclaves para poder darles una vida mas digna a la gente de San Joaquín. Yo creo que se puede abordar, pero falta direccionar más los recursos, resolver problemas normativos, y coordinarse mejor para ejecutar.

Isabel Brain: Alcalde le agradezco su tiempo, el interés en el tema, y también al Consejo por su asistencia y activa participación.

Claudio Seebach: Alcalde le agradezco que haya venido y, de alguna manera, desde ya ofrecerle nuestro apoyo como universidad, con estudios en el tema u otro tipo de proyecto en conjunto, dado que estamos muy cerca con el campus San Joaquín de la Universidad Católica.

Alcalde Sergio Echeverría: Yo también quiero agradecer, porque en mi caso, dadas mis responsabilidades como alcalde, tengo que hacerme el tiempo para participar en este tipo de reuniones, porque es un tema que el Estado y la sociedad chilena deben abordar.

V Sesión

Vivienda social como estrategia pro-empleo en un escenario de crisis económica ¿Se posterga el objetivo de integración social urbana?

Expositores invitados:

Ramón Santelices, Director de Asuntos Corporativos de Empresas Conavicoop

Ignacio Parada, Subgerente de Asuntos Corporativos de Conavicoop.
25 de mayo de 2009



Introducción

Isabel Brain

Les damos la bienvenida a la última reunión de este tercer ciclo de reuniones. La materia general que nos ha convocado son los temas urbanísticos críticos en Chile. En este contexto, hemos invitado a Ramón Santelices, Director de Asuntos Corporativos de Empresas Conavicoop, e Ignacio Parada, que trabaja como Subgerente en este grupo. En su rol de puente entre el gobierno, el Ministerio de Vivienda, y entre quienes son beneficiarios de los subsidios habitacionales, nos darán su opinión de cómo han operado los distintos subsidios en el logro de la integración social²¹, y de qué manera la crisis económica puede poner en jaque este desafío.

Presentación

Ramón Santelices

Quiero agradecer la invitación a participar en la academia, y lo que yo voy a contar no es otra cosa que una visión práctica de un grupo de empresas que lleva muchos años en la materia.

La cooperativa de vivienda Conavicoop, y sus empresas asociadas, todas de carácter social y sin fines de lucro, se han puesto al servicio de las familias, a través de apoyo y asesorías especializadas para la obtención de sus viviendas. Su quehacer se concreta en el segmento que los economistas clasifican de "C4", como también hacia los grupos de ingresos bajos de la población, que son el D y el E²².

La invitación que se nos hizo fue para analizar cuáles son los márgenes de libertad de integración urbana, en un contexto de crisis económica. Tengo que contarles que hemos pasado varias crisis económicas y que siempre han significado un aumento de trabajo. Mientras el resto de las empresas inmobiliarias han tenido más problemas, nosotros incluso hemos tenido más acceso a préstamos bancarios, por el acceso que tienen los compradores a los subsidios. Sin embargo eso ha tenido otros varios problemas.

Algunas características especiales del actual escenario de crisis son: primero, que hay inversión del Estado en viviendas sociales, incrementándose el número de subsidios y el monto de los mismos, y ésta, diría yo, que es una diferencia bastante sustancial de lo que ha sucedido en crisis anteriores, probablemente por la situación del país (de buena respuesta frente a la crisis). Segundo, el incremento de número de viviendas y ampliaciones se da manteniendo el empleo, destacando el programa de subsidio pro empleo. Lo tercero, es que se constata un aumento del presupuesto del Programa de Patrimonio de suelo familiar, que está hecho antes del discurso de la Presidenta. Se observan mejores estándares de calidad de las viviendas; al haber mayor subsidio, hay mayor estándar. Lo cuarto, es el mejoramiento de las condiciones de financiamiento del sistema financiero: tenemos las tasas en el mercado hipotecario más bajas que yo he conocido, yo diría que incluso hay una oferta de tasas en la banca en los primeros años que ni siquiera se conocían en los tiempos de la Corvi²³. Y quinto, por lo anterior, hay dividendos más bajos para la gente.

22 En Chile la categorización empleada para estudios de mercado es la siguiente: ABC1 equivale a los tres grupos de mayores ingresos (A, B y C1), los que en su conjunto constituyen un 10% de la población total. Luego están C2 y C3, que equivalen a la clase media (el primero clase media-media y el segundo clase media-baja): ambos juntos aportan un 45% (15% y 30%, respectivamente). El estrato D (clase baja) y el E (los más pobres) aportan un 35% y 10%, respectivamente. C4 corresponde a una categoría no validada que correspondería al sector de más recursos del estrato D.

23 En Chile, la Corporación de la Vivienda (CORVI) funcionó entre 1953 y 1976, y representó uno de los paradigmas de una política de vivienda social impulsada por un "estado benefactor". Fuente: <http://www.bitacoravirtual.cl/tag/corvi/>

Ustedes nos preguntan cómo la política de vivienda social, cuya nueva dimensión es la integración social urbana, además de las dimensiones tradicionales de la cobertura y el déficit de mejoramiento de la calidad de la de viviendas, es amenazada por la crisis económica. ¿Cuánto se retrocede? ¿Es posible no arriesgar procesos objetivos de largo plazo de la política de intervención urbana, en un contexto de crisis económica?

Primero, observamos la crisis desde una perspectiva de oportunidad para atraer recursos de inversionistas para la vivienda de sectores de menores ingresos, en condiciones atractivas, para el mercado financiero y accionista. Vale decir, nosotros en estas oportunidades no vamos a desgastar recursos públicos, sino a atraer la inversión privada, de manera de multiplicar los recursos en este segmento. Por ejemplo, hoy día obtuvimos una cantidad grande de recursos de subsidios para los compradores de programas que regula el Decreto Supremo 4 (D.S 4).

Éste se trata de un subsidio que otorga 400 UF para comprar viviendas de 950 UF²⁴. La finalidad expresa de ese decreto es la generación de empleo; no apunta ni a la focalización, ni a la redistribución de ingresos. Primero se planteó alrededor de 25 mil viviendas, y en un mes el sector privado levantamos proyectos por 32 mil viviendas, y la Presidenta acaba de anunciar 10 mil más. Ahora, esta medida es para la persona que habitualmente toma un crédito de 500 UF, y nosotros le construimos casas de 950 UF. Lógicamente tenemos que vender ese stock antes que entre en vigencia la venta de estas casas, en un año y medio más, porque si no lo hacemos, no lo vamos a vender. Entonces tenemos un problema aquí. Nosotros tenemos la suerte de que nuestros proyectos están pre-definidos, porque tenemos los socios pre-definidos, pero hay una gran cantidad de empresas que al llegar a los bancos, no les aprueban los préstamos. Esto porque no han salido del stock, o sea, quieren generar proyectos nuevos que se encuentran en el mismo terreno que proyectos anteriores de casas de menor valor que aún no han sido vendidas. Entonces el banco les dice que vendan primero las casas de menor valor antes de solicitar un préstamo para construir casas de mayor valor.

Con las medidas extraordinarias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), se generan mayores beneficios para nuestros socios, dado que cuentan con mayores créditos, con tasas menores, dividendos más bajos, y seguro de pagos de vivienda en casos de cesantía, lo que significa apuntar realmente al centro del problema futuro. Como un dato, les puedo decir que el Ministerio de Hacienda entre el 2005-2007, pagó 800 millones de dólares, en pagos anticipados, prepagos, como solución de los problemas de los

24 Específicamente, éste es un subsidio extraordinario para la compra de viviendas a constructoras, otorgado por el MINVU para familias de sectores medios, con capacidad de ahorro, acreditación de renta y que pueden pagar un mutuo o crédito hipotecario. El D.S 4 entrega un aporte en dinero (que no se devuelve) para comprar una vivienda construida en sectores urbanos a empresas con proyectos en convenio con el SERVIU.

deudores hipotecarios del Programa Especial de Viviendas para Trabajadores (PET).

El aumento del subsidio y el estándar de las viviendas permite la integración urbana de las familias de menores ingresos en viviendas ubicadas en sectores de familias con ingresos mayores, lo que no ocurrió en las crisis anteriores. Mi pregunta es ¿se podrá continuar con esta integración social en los conjuntos habitacionales que iniciemos después de los programas del 2010? Por otra parte, las medidas e instrumentos financieros que afectaban al segmento de menores ingresos de la población, en crisis anteriores, tuvieron las siguientes características: aumento del número de viviendas a construir o mayor número de subsidios, tal vez otorgados a personas que tenían menor capacidad de endeudamiento por el período de crisis; viviendas de igual o menor estándar que el de las construidas precrisis; ubicación tradicional de la vivienda, o sea, que las personas siguieran comprando viviendas en los mismos lugares de las ciudades donde hubieran predios; montos de los subsidios inferiores o iguales a los de precrisis; y, finalmente, condiciones bancarias difíciles, con altas tasas y mayores restricciones y análisis de riesgo.

En esa oportunidad, una de las primeras medidas que tomó el Ministerio de Hacienda, con Hernán Büchi, fue entregar liquidez a la banca cuando ésta no tuvo liquidez externa. Con esta medida permitió que la banca obtuviera los recursos para mantener o bajar las tasas. En las crisis anteriores logramos créditos del 18, e incluso del 22 por ciento sobre la UF. En la crisis que sufrimos el año 1982 se lograron tasas muy altas, y resulta que la familia recibía un subsidio más chico, tasas más altas, y créditos menores, viviendas de menor calidad y dividendos más altos. Los compradores vivieron escenarios de mayor complejidad. En el escenario actual, se ha previsto una situación de cesantía que puede afectar a este segmento de menores recursos de la población, incorporando un seguro pagado por el Estado para el pago de dividendos por pérdida de trabajo, o de incapacidad laboral temporal.

Por otra parte, me pregunto ¿ha mejorado el estándar en la ubicación, con el mismo valor de vivienda y ahorro?

En relación a la vivienda usada, en el escenario de la actual crisis el Ministerio de Vivienda ha llamado a generar políticas tendientes a la inyección de empleo, con lo que el desarrollo de la vivienda usada ha frenado su crecimiento. ¿Cómo compatibilizar la integración de viviendas usadas que cuenten con una ubicación, red de recursos, y una asociación reconocida por las familias vulnerables compradoras, con la necesidad de intensificar la mano de obra en períodos de crisis? ¿Es funcional disminuir esta línea de acción, que además de los factores implicados en nuestra pregunta anterior, disminuye la presión por la obtención de suelos?

Lamento el hecho de sólo plantear preguntas, pero pienso que si uno tiene la oportunidad de venir a la academia, es para que los académicos nos puedan responder lo que uno no sabe.

Frente al cuadro descrito, la actual crisis para el grupo de empresas de Conavicoop se presenta la siguiente situación: los socios que adquieran casas durante la crisis, tendrán créditos hipotecarios a tasas bajas por todo el período de la deuda, y un seguro de cesantía para pagar los dividendos por el período de 6 meses. En este sentido, habremos generado más empleo seguro a través de un programa de ampliación de viviendas, de construcción de viviendas en el D.S 4, la vivienda nueva en el Fondo Solidario ²⁵, y abierto nuevos espacios para importantes sectores de PYMES (Pequeñas y Medianas empresas), asociadas al sector de la construcción, que no logran acercarse al mercado laboral. Específicamente sobre esto último, hemos abierto el crédito a estas PYMES a través de Congarantía, cooperativa de garantías recíprocas ²⁶, que otorga volver al crédito mediante la relación acordada por la Cooperativa de Ahorro y Crédito (Coopeuch) ²⁷ en la banca comercial. No sé si saben, pero el año pasado se dictó una ley que genera facultades esenciales de garantías recíprocas. A partir de eso formamos una cooperativa para atender las necesidades de las PYMES.

48

El grupo de empresas Conavicoop ha financiado la prestación de servicios profesionales, técnicos, y sociales de alta calidad, a personas de escasos recursos y más vulnerables, con recursos propios frente a la insuficiencia de los subsidios que el Minvu otorga a los beneficiarios. Nosotros, al ampliar la actividad de prestación de servicios al Fondo Solidario 1, realmente estamos subsidiando la asistencia técnica, porque lo que el Minvu paga por eso, no nos alcanza; los últimos balances de la fundación han sido deficitarios, y esa diferencia la cubre Conavicoop. Si nosotros hiciéramos esta actividad de Conavicoop, nunca podríamos saber cuánto nos está costando realmente prestar esa asistencia técnica de calidad, con inspección técnica, con arquitectos que son caros, que desarrollen los proyectos, que incluso regularicen los suelos, y que hagan el proyecto entero. Nuestros arquitectos tienen un sentido social bastante extraordinario, porque ellos tienen que discutir sus proyectos con gente que no tienen la misma visión ni capacidad. Si no se hace un trabajo de calidad, a lo mejor sobra dinero. Pero nosotros aquí al aumentar la actividad, debemos aumentar nuestro financiamiento, y finalmente el directorio está contento con eso.

²⁵ Subsidio proporcionado por el MINVU para las familias más pobres. Más antecedentes en: http://www.plataformaurbana.cl/copp/albums/userpics/10084/Nueva_Politica_Habitacional_MINVU.pdf

²⁶ Entidad sin fines de lucro, de giro único, que se constituyó en el mes de enero de 2008, perteneciente al Grupo Conavicoop. Más antecedentes en: <http://www.atinachile.cl/content/view/full/318369/Lanzamiento-con-garantia-CGR.html>

²⁷ <http://www.coopeuch.cl/>

Un punto importante de mencionar es el suelo. Tenemos un problema con éste, pues no ha bajado de precio, especialmente en la región metropolitana. Esto representa un freno al crecimiento de la actividad que desarrollamos por debajo de las mil unidades de fomento (UF) ²⁸.

Hay una discusión bizantina y dogmática acerca de si la ciudad debe o no debe crecer. Yo no sé si la ciudad debe crecer o no, yo lo que sé es que la gente necesita donde vivir. Creo que el suelo es para que lo use la gente, racionalmente, pero no es factible impedir su crecimiento o impedir su uso, porque motiva la especulación del que tiene el suelo usable.

Otro tema relevante es el de las oportunidades para el desarrollo de viviendas sociales que generan las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC ²⁹), antes postergadas para ser desarrolladas en etapas finales. Nosotros hemos recibido ofertas para construir por lo menos en seis ZODUC de Santiago. Parte de ellas las hemos desechado inmediatamente por la ubicación del terreno que nos ofrecen. Tal como está la norma de las ZODUC, es perfectamente posible fijar el terreno para construcción de vivienda social en un lugar que, pese a tener plena factibilidad, será más difícil vender, porque los colegios están muy lejos de ahí, no llega el TranSantiago ³⁰, y los habitantes no tienen automóvil. Nosotros no podemos llevar construcciones de viviendas sociales al último confín del mundo.

Algo que también podemos conversar es el rendimiento del subsidio de localización. Me parece que encarece el mercado de la vivienda económica, porque establece una distorsión que voy a graficar con un ejemplo. Hace unos días atrás, una gran empresa nos ofreció participar como Entidad de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) ³¹ en una comuna del país. Les respondimos que no hacíamos ese servicio, porque nuestro trabajo es prestar servicios a la gente, al comprador, y no a la empresa. Y nos dijeron que no veían el problema, que podíamos prestarle servicios al comprador, ofreciéndoles su proyecto. Al analizar la propuesta, observamos cosas bastante raras. Primero, estudiamos los costos de los terrenos en los últimos dos años, y habían 8 transacciones de terreno similares en precio en el sector, cuyos precios variaban entre 0,21 y 0,42 UF, con un pro-

²⁸ Que bordea los \$21.000

²⁹ Los objetivos del Desarrollo Urbano Condicionado son: i) Aportar flexibilidad a los Planes Reguladores; ii) Crear formas de concertación urbana; iii) Incentivar al mejoramiento urbano; iv) Limitar los espacios de "discrecionalidad". El Desarrollo Urbano Condicionado permite establecer en el Plan Regulador normas urbanísticas asociadas a obligaciones establecidas explícitamente, tales como: obras en el espacio público, % de destinos o usos de suelo, % de tipos de vivienda (por ejemplo % de vivienda social) y equipamiento.

³⁰ Sistema de Transporte público de Santiago.

³¹ Las Entidades de Gestión Inmobiliaria Social (EGIS) y los Prestadores de Servicios de Asistencia Técnica (PSAT) son personas naturales o jurídicas, con o sin fines de lucro, que han sido autorizadas por la Secretaría Regional Ministerial respectiva para asesorar a las familias en todos los aspectos necesarios (técnicos y sociales) que les permitan acceder y aplicar un subsidio habitacional.

medio de 0,35 UF. Pero en el primer estado de pago que se pasaba al Servicio de Vivienda y Urbanismo (Serviu), para lograr el subsidio de localización³², el valor del metro cuadrado subía a 3,74 UF. Frente a eso, nosotros dijimos que había una agresión enorme, y la empresa nos dijo que esa era la única forma de cobrar la totalidad del subsidio, haciendo un cálculo correcto en términos de metros cuadrados. Lo que ellos querían, en otras palabras, es que yo le dijera al Serviu, con mi firma, que estoy de acuerdo que el Estado pague a la empresa constructora un determinado valor por metro cuadrado, porque corresponde, pero resulta que al hacer eso yo estoy engañando a todos. No obstante lo anterior, la mencionada empresa era una entidad seria, no se estaba guardando la diferencia del valor del suelo en un bolsillo, era simplemente que el presupuesto no alcanzaba para construir lo que se esperaba. Lo que finalmente se quería hacer era traspasar platas de una cosa a la otra, loable; sin embargo, eso no implica que yo lo avale, pues eso está mal, aquí hay algo raro, encarece el mercado. No me parece bien decirle al Serviu que participe comprando un terreno a 3,74 UF, cuando me consta con datos reales que el promedio es 0,35 UF, en tiempo corriente, no de crisis. Eso a lo menos es una malversación de fondos, lo que llevó a que rechazáramos el proyecto.

Quiero contarles otro caso relacionado con el subsidio a la localización. Nosotros estamos gestionando la compra de un terreno en la comuna de Renca para construir viviendas de 800 UF. A las dos semanas teníamos listo el estudio de títulos, y cuando llegamos donde la señora que vendía el terreno nos dijo que no, que quería algo más que lo que habíamos acordado inicialmente (el doble de lo que habíamos firmado). Pese a que teníamos una promesa, ella prefería pagar la multa, porque resulta que le ofrecieron más dinero “porque el terreno tiene subsidio de localización”, nos dijo la señora. Yo creo que ella ni siquiera sabía lo que era eso. Dado que nosotros estábamos comprando con platas nuestras, no teníamos ninguna posibilidad de compra.

Por otro lado, quisiera decir que el D.S 4 irrumpe hoy día como una amenaza de stock existente. Nosotros previendo las crisis anteriores, no paramos la contratación de obras, y de hecho entre los meses pasados de septiembre y diciembre contratamos unas 600 casas. En enero vino el D.S 4 y nosotros estábamos en eso. A nosotros nos han aprobado en la banca todos los financiamientos para construir este nuevo D.S. 4.

En cuanto a los desafíos post crisis, no sé cuál es la solución, por eso lo planteo para que discutamos en esta mesa. ¿Cómo repercutirá en las futuras viviendas sociales de post crisis la vivienda subsidiada hoy? ¿Deberá ser esta vivienda post crisis de un mayor valor?, y si fuera así, ¿cómo se

financiarán las diferencias producidas? Yo me pregunto si después de la crisis, a un segmento social al que se le aumentaron los subsidios, se le mejoró la calidad y el estándar de las casas, y se les otorgaron facilidades de pago, es factible disminuirle sus expectativas habitacionales, creadas por el D.S 4. Me pregunto si luego del 2010 vamos a tener que volver a una ubicación, calidad o estándar inferior a lo que vamos a producir hoy día, para un mismo segmento, porque va a disminuir el subsidio.

¿Las mejores condiciones financieras públicas y las mayores exigencias y expectativas escritas han modificado el escenario previo? ¿Estamos frente a la oportunidad de un rediseño de las políticas públicas sectoriales a futuro para atender a este segmento emergente de la población? Tengo el miedo de que no dimensionemos un cambio de estructura, y que luego de la crisis sigamos produciendo viviendas que la gente no quiere porque no satisfacen sus necesidades elementales.

En definitiva, considero que la política se ve bien direccionada: los programas entregan una buena cobertura, hay generosidad de volúmenes y montos, se amplía el acceso a la vivienda, permite mejoras de calidad con mercados competitivos, y no se permite colusión ni acuerdos. Hay que tener claridad que hace tres años, el supuesto del Minvu para el pago de subsidios y actividades era de 17 millones de UF, mientras que los últimos presupuestos son 34 millones de UF, entonces hay alguna diferencia y una mayor focalización. No obstante, no se puede decir lo mismo sobre su ritmo y resultados.

Pensamos que hay una asimetría entre la política habitacional de última generación, con instrumentos muy perfeccionados, súper modernos -tanto en el sector público como privado- y la capacidad operativa del Serviu, donde no hay capacidad profesional.

La institucionalidad de la autoridad, en un momento dado, resolvió privatizar todas las funciones del Serviu, y esta política se afianzó con la introducción de las EGIS, que son las que se relacionan con la gente. El problema es que Conavicoop es una empresa inmobiliaria de sentido social, no es un tramitador, ni un gestor, es una empresa que hace la gestión inmobiliaria, porque cree que el desarrollo del mobiliario social es capaz de atraer recursos. Si una inmobiliaria social no es capaz de hacer eso, y sólo está prestando un servicio intermediario de tramitación de créditos, no tiene mucho sentido. Hoy en día hay muchos escándalos por esto, de empresas que le cobran al empresario, al beneficiario, y al Estado, en circunstancias que fue creado para atender y poner una igualdad en el mercado entre el comprador y las otras partes del mercado. Mi pregunta es si el tema de las EGIS resultó.

La privatización crea dos problemas. Uno de ellos está dentro del Estado, del Serviu, donde sus funcionarios son incapaces de ver qué van a hacer a futuro, y por lo tanto,

32 Que asigna un monto adicional al de la vivienda para pagar por una mejor localización en la ciudad, básicamente entendida en función de conectividad y acceso a servicios.

generan problemas internos a las empresas de gestión inmobiliaria. Creo que es la hora de pensar una nueva estructura societaria, que permita acumular la iniciativa y recursos de sectores privados, junto con la capacidad gestora de una institución de prestigio como son los Serviu, pero mejorando su institucionalidad, para que sean grandes empresas de generación de suelos urbanos.

El segundo problema es que el sector público no está capacitado para controlar las actividades que hacen las EGIS; sólo como dato, hace 5 meses se inscribieron 1080 y la gran parte de éstas son sociedades unipersonales. ¿Seremos capaces de generar una institucionalidad para esto? ¿Seremos capaces de generar en tiempo y volumen una política ad-hoc? ¿Es posible en un país que crece plantear después de la crisis que deben disminuir las expectativas de la población en torno a la vivienda? ¿Estamos frente a la necesidad de un rediseño de la política habitacional?

Vicente Domínguez: Yo trataría de separar. Una cosa son los problemas operativos, y es gran parte de lo que nos ha planteado Ramón. Pero no es lo que más me preocupa, pues creo que es algo que se arrastra desde hace muchos años. No son problemas nuevos, aunque a lo mejor tienen perfiles nuevos, dado los nuevos contextos. Yo creo que el principal tema que nos debe mover a la reflexión es que el sistema de subsidios siempre fue dirigido a la demanda habitacional, donde el origen del sistema es tratar de apoyar a la persona para que elija dentro de sus posibilidades.

El D.S 4 es distinto, tiene todo el stock de vivienda detrás y el efecto de resolver el problema del desempleo. Es un sistema de subsidio que sale a la coyuntura y tiene gran éxito porque recoge una gran cantidad de empresas que están en terreno, que tienen proyectos y con una gran capacidad de ejecución. Entonces, cambia el perfil, porque son esas empresas las que salen a vender las casas con subsidio; salen a conseguir los subsidiados.

Entonces, es una tentación grande seguir por el mismo camino, y para qué hacemos tanto Fondo Solidario, por qué no nos dedicamos a hacer tramos de este mismo sistema. Hacemos viviendas de 700, 1000, 1500, hasta 2000 UF, y las entregamos de esta manera. Pero, ¿es efectivamente lo que andábamos buscando en el subsidio habitacional? ¿Le estamos pegando un lanzazo al corazón del sistema, lo estamos cambiando? Yo creo que esa discusión de fondo es la más rica, porque los problemas a los que apunta Ramón, con distintos tópicos, como la generación de suelos, y el subsidio de localización –que yo replantearía-, no es el corazón del sistema, son sólo herramientas.

Mi pregunta es si con la introducción del D.S 4, con todo lo bueno, lo oportuno y rápido que fue para paliar la cesantía, ¿no estamos cambiando el sistema?

Ignacio Parada: Pero esto también está relacionado con el éxito que tuvo, porque también el monto del subsidio era

muy atractivo a la oferta. Pero ¿es posible, pensando en un futuro ya no de crisis, seguir otorgando estos subsidios? Y si no se pudiera mantener, ¿sería tan eficiente esa política? ¿Estarían todas esas empresas constructoras construyendo con ese capital, que tienen instalado, pondrían sus terrenos a disposición, si tuvieran un financiamiento más débil?

Claudio Seebach: Yo tengo entendido, sólo de manera aclaratoria, que no cambia el modelo, sigue siendo la persona portadora.

Ramón Santelices: Yo coincido contigo, acá hay una cuestión de aclaración de términos. El subsidio a la demanda, es un subsidio del cual dispone la demanda para comprar. Y el subsidio a la oferta, es un subsidio del cual dispone a la oferta para producir. Y aquí lo que se ha hecho es un subsidio a la demanda, porque es un subsidio cuyo beneficiario es el comprador, a través de otro mecanismo, que no es el Serviu, sino la empresa por delegación. Porque resulta que la empresa firmó un convenio con el Serviu, en que yo le digo “me comprometo a hacer estas viviendas, por tal precio, para vender en tanto, y estas son las especificaciones, y estos son los planos”. Y luego del permiso de edificación, está listo. ¿Y a qué se compromete usted? Se le dice al Serviu. “Yo me comprometo a que usted va a poder vender esto, va a poder seleccionar a sus compradores que tienen acceso a mi subsidio”.

Las soluciones anteriores, si fueron un subsidio a la oferta, porque en el PET y el PEP³³, lo que hizo el Estado fue girarle a la empresa constructora el subsidio con anticipación para que construyera, y tanto es así, que hace años, cuando una empresa se quedaba con 10 casas sin vender, los subsidios no se ocupaban, lo que detonaba la generación de fórmulas especiales.

Vicente Domínguez: Pero el subsidio no era para el productor, era un anticipo para que produjera la vivienda.

Francisco Sabatini: Es interesante, metodológicamente hablando, porque está la duda si es un subsidio a la oferta o a la demanda, y eso es central. Antiguamente había una caja de previsión, se hacían proyectos en ese marco, y se licitaban constructoras. Había subsidios a la demanda, pero subsidios tan altos también, como a las maquinarias. Pero el borde del subsidio de la oferta y la demanda no queda claro.

En el fondo, la crisis forma una presión sobre el sistema. La política de vivienda siempre he pensado que tiene que enfrentar esto de las bipolaridades, en toda su historia, porque siempre ha tenido el sentido social, que antes era el acceso a la casa propia, y que hoy día también es el tema de la localización dentro de las ciudades. Pero ha tomado un sentido más económico. Entonces la presión

33 Programas especiales de vivienda.

empuja y exacerba el segundo aspecto, que tiene que ver con la crisis económica, con el empleo; se busca descentralizar, pero con los fondos solidarios a la vivienda no se logra y entonces entra el D.S 4. Esto tiene que ver con la importancia que la política habitacional siempre ha tenido en el sector privado, lo que se ve más claramente en otros países. Todo se trata sobre un tema, que es contra cíclico. En relación al problema de la localización, al observar Santiago, vemos que todos los criterios que se han aplicado, salvo algunas áreas sin urbanización local, significa que no es un subsidio de localización, sino que es una subida de subsidios.

Juan Pablo Gramsch: Quisiera hacer un comentario respecto al subsidio de localización. En Concepción han bajado un poco los precios, con respecto al Fondo 1 y 2 de suelos. Han aparecido más ofertas y los precios han estado más moderados de lo que yo veía hace unos tres años, cuando el fondo concursable, el 1 y el 2, presionaban mucho a la búsqueda de terreno.

Comparto contigo Ramón, y con Conavicoop, que el subsidio de localización ha generado una distorsión enorme, no sólo en el Fondo 1 y 2, sino que también en la vivienda usada. Pero el subsidio de localización se quedó con atributos de una década atrás, y pasa lo mismo con el tema de los créditos y los familiares. Pero en el tema de suelos habría que ser más eficientes, y ahí es donde el Minvu se ha quedado muy atrás. En el caso de la vivienda usada, por ejemplo, nosotros vimos una distorsión atroz entre las intercomunales de Concepción, donde se vendían departamentos y viviendas usadas en 370 UF, y quedaban felices los vendedores y los compradores. Y con el subsidio de localización empezaron a vender en 200 UF más, pero sin ningún cambio de condiciones urbanísticas, que es fundamental, sino sólo con el aporte del subsidio de localización, y después de un tiempo, ya no había ninguna vivienda usada que se pudiera comprar por menos del tope del subsidio de localización aplicado.

Con lo anterior, las viviendas que se vendían en el cerro, en Los Lobos, en la punta del cerro de Talcahuano, a 320 UF se empezaron a vender a 520 UF sin ningún cambio. Y el Minvu o los Servius locales perdieron esas 200 UF del financiamiento. Entonces, las viviendas usadas cuando aplican subsidio de localización distorsionaron el precio hacia arriba, pero además son muy caras, y se llevan una gran torta de financiamiento que en otros casos se les saca mejor partido.

Ramón Santelices: Yo no me atrevo a hacer tantas afirmaciones porque no tengo elementos de juicio para hacerlas. Este diálogo es fundamental, pero el que está en la posición y tiene un conocimiento más avanzado, es la Universidad.

Juan Pablo Gramsch: Yo quiero responder la segunda pregunta, de que la falta de subsidio de vivienda usada disponible, afecta la presión por suelo urbano. El Concepción

las viviendas usadas se acabaron hace un mes y medio, y no hay más subsidios de viviendas usadas por el año. Esto significa que toda la gente que quería comprar vivienda usada, va a esperar durante un año o se está pasando a los comités de vivienda que buscan terreno y que quieren construir viviendas nuevas. Este es el mensaje que se transmite, y es una dificultad enorme porque presionan en un 25% a más demanda de suelo proveniente de familias sin casa.

José Ramón Ugarte: Yo creo que la exposición cuestiona básicamente dos cosas que en la política habitacional se han puesto en evidencia, y que se han impulsado por el actual gobierno. Uno, es que el tema de entregar subsidios para que la gente tenga su vivienda propia de la forma tradicional, es decir, modificando los subsidios según los ingresos de la gente o las posibilidades de pago de los distintos estratos sociales. En la mirada central de los subsidios, desde que se implementaron en los años '80, es una cosa simple, que puede operar sin mayores distorsiones. Pero una cosa más compleja es el intento de hacer políticas que tengan que ver con la integración social urbana, que tienen que ver con acciones sobre el suelo, o con subsidios especiales para que la gente se ubique no en la periferia y tenga mejor localización. Pero eso es más complejo, y tengo la sensación de que la forma en que han sido tratadas no han sido las mejores. Las distorsiones que se producen por un lado, y por otro, las necesidades de una gestión pública profesional, mucho más avanzada de la que existe, y que hacen ver que es una curva de intenciones, pero que están lejos de obtener los efectos deseados para esos objetivos de integración social. Esa es una primera conclusión.

La segunda, es que me parece evidente la necesidad de reformular los Serviu, que son servicios de vivienda y urbanización, que están basados en torno a la capacidad propia de generar tanto viviendas, como calles, como lotes urbanizados. Esa situación hace tiempo que no existe, un diseño organizacional, ni institucional, para actuar como un intermediario financiero.

Ramón Santelices: De lo que yo escucho, perdóname que haga dos preguntas más. Me pregunto si se trata de distorsiones o "torsiones", que son muy distintos. Porque si son distorsiones tenemos que corregirlas, y si son torsiones tenemos que seguirlas, y perfeccionar lo que ahí hay. Yo reitero nada más la pregunta, dada la envergadura de este D.S. 4 y las 35 mil viviendas, o sea, la producción de este segmento de todo un año. ¿Es una cuestión pasajera?. Yo estoy en la duda ahí, no sé realmente.

Claudio Seebach: Quiero tomar unos elementos para rescatar. Lo que tú dijiste al comienzo, respecto a la complementariedad de políticas, lo que mencionaste a los seguros de desempleo, al tema de cómo enganchan las menores tasas. En el fondo te das cuenta lo bueno que ha sido, porque a veces uno sólo se concentra en la creación de las viviendas, en la calidad, localización o cobertura, y no considera lo que significa por el otro lado, el efecto que tiene sobre la familia, en períodos de crisis.

El segundo punto que quería decir, es que si uno piensa el D.S 4 como un misil a la crisis, es más eficiente si hacemos un subsidio a la oferta y nos sentamos a producir casas, aunque las casas queden paradas. Entonces, una de las preguntas que hay que hacerse y luego evaluar, es que si para producir empleos, entonces produzcamos por montones, si ese es el foco. Por lo tanto, no creo que el foco general, y ahí me voy a ir al otro punto, de la política de subsidio a la demanda vaya a cambiar, porque está instalada. Creo que progresivamente se ha ido construyendo, a partir de la década de los '80, con un continuo avance. Esto me lleva finalmente a la reflexión, a que es en la parte operativa donde más complicaciones hemos visto. El hecho de que el Serviu sea un servicio de vivienda y urbanismo, es totalmente anacrónico y desalineado con una política de vivienda.

La pregunta de fondo es ¿qué sucede cuando pase la crisis? ¿Cómo nos haremos cargo de toda esta mayor generación y producción de subsidios con las complejidades que tiene, y con las complejidades de control sobre las entidades, sobre las constructoras, sobre el tipo de subsidios, sobre dónde se ubicó la vivienda? Los casos que tu mencionabas, de los precios que se estaban pagando. Si en el Estado no hay nadie capaz de controlarlo, entonces yo no desmerecería la importancia de la reflexión que sale aquí, porque la capacidad del Estado de hacerse cargo de este escenario que viene no es mucha.

Yo daría más vueltas a lo que tiene que ver con la capacidad que tiene el Estado o el Minvu, de pensar nuevas políticas que pueden ser muy efectivas, pero finalmente no se cuenta con la capacidad de control para lograr la efectividad de ellas, que puede ser por la falta de actualización de los cuadros técnicos al interior del ministerio. Entonces, uno, es valorar la complementariedad de las políticas. Dos, de que esta política específica hay que medirla en su mérito. Y tres, que la construcción en el tiempo del subsidio a la demanda, que finalmente transfiere el riesgo al productor, es algo que ha sido tan largo que yo siento que no va haber una torsión al respecto, sino que hay que mejorar.

Isabel Brain: Haciendo un contrapunto a lo que dijo Claudio, a mí me llamo la atención frente a lo que dice Ramón, que desde hace 45 años este sector es el que tiene más trabajo. El punto es que si ahora no sólo importa la cobertura, sino también la calidad y más encima la integración, entonces debe existir la capacidad de responder con instrumentos que den cuenta de esta complejidad. Independiente de los problemas de capacidad de los Servius, de problemas de institucionalidad -que no son nada nuevo-, lo que me llama la atención, es que en gobiernos que han ido avanzando en cómo resolver problemas, al final del día se ve una crisis y lo único nuevo es que los montos de los subsidios son más altos, en vez de decir, como es tradicional, "voy a construir más con subsidios más bajos". Si me comprometí a calidad, cantidad e integración, cómo hago para no sacrificar este empate y estar alineados con preocupa-

ciones de otros sectores, como el tema del desempleo. Al final los objetivos del Minvu quedan sepultados en pos de mayor generación de empleo.

Juan Pablo Gramsch: Yo creo que hay un tema relevante que es el D.S 4, y hay que evaluarlo, porque se tienen prefinanciadas viviendas en sectores donde las empresas constructoras o inmobiliarias ya tenía proyectos desde antes y los adaptaron, cambiaron el permiso de construcción. Después tienen dos años para venderlos, para poder aplicar el subsidio. Pero ¿si no los vende?, ésa es la gran pregunta.

José Ramón Ugarte: Para firmar los contratos tienen que tener pre-vendido.

Juan Pablo Gramsch: Ésa es la gran distorsión, y ahí es cuando el subsidio a la demanda se convierte en subsidio a la oferta, porque no están vendidos, no hay compradores ahí todavía.

Claudio Seebach: Y si al final no te pagan, el riesgo se traspassa al constructor. ¿Sigue siendo un subsidio a la demanda?

Vicente Domínguez: Yo veo una cuestión más radical si uno mira cuáles son los pilares que está cimentado el subsidio habitacional. Dice, primero: se asigna objetiva e impersonalmente. Se asignaron así desde un inicio, con mérito propio, con ahorros, cargas familiares, y ficha CAS³⁴, una trilogía con la cual competías públicamente para obtener el subsidio. La selección de la calidad del producto también era tuya dado que se postulaba al sistema que considerabas podías pagar, o tenías el crédito hipotecario que podías obtener. Y era una competencia nacional y regional. Hoy día, cuando sale el D.S 4, quien construye el conjunto, supongamos Conavicoop, el que busca los compradores y sabe los requisitos que el Serviu pone para aceptar y otorgar esos subsidios. Entonces el Serviu dice, que no tenga vivienda, que junte un ahorro determinado y que tenga capacidad de un crédito hipotecario por el saldo.

Francisco Sabatini: En este caso es sin ficha CAS y sigue buscando compradores, porque no hay una competencia regional ni nacional.

Isabel Brain: Entonces cualquier persona puede obtener el subsidio D.S. 4

Ramón Santelices: No, todos los propietarios de viviendas están excluidos. Es decir, uno no puede postular si es propietario de vivienda, y eso se constata por un sistema computacional de Serviu, no es que yo quiera una casa y la venda. Segundo, no tiene que haber recibido otro subsidio con anterioridad. Otra aclaración: hace dos años que

³⁴ Ficha de caracterización socioeconómica utilizada en Chile para focalizar las políticas.

todas las postulaciones, a no ser que tuviesen un defecto sustancial, obtenían subsidio, porque los procesos son de selección mensual. Y los recursos han aumentado de 17 a 34 millones de UF. Por lo tanto, hace dos años que no hay postulaciones a subsidios, sino que todos los meses se presentan las solicitudes y al mes siguiente se les da el subsidio. Y se hace todos los meses, hasta que se acaba la plata. El tema de la selección ha cambiado. Hace mucho tiempo, como 3 años, que los postulantes no van al SERVIU a postular, sino que va a la empresa, y allá ellos digitan y aparece la página en donde se puede ver si el interesado puede postular, y se ve la ficha de protección social; si tiene 8.500 puntos, puede postular al Fondo Solidario 1, si tiene 10.000 puntos, no le alcanza para el Fondo Solidario 2 y tiene que pasar al subsidio menor. Este sistema sigue siendo idéntico, sólo que para el D.S 4, nunca existió la ficha social.

Isabel Brain: ¿Pero es una condición irse a vivir?, porque una persona lo puede vender o arrendar.

Ramón Santelices: Sí, la puedes arrendar y legalmente también la puedes vender y tienes que reinvertir el subsidio en otra casa.

Bueno, vamos al tema de la demanda que es lo que me importa. ¿Por qué decir que el subsidio aún parece que fuera a la demanda? Porque todos los beneficios adicionales, ahí planteados, son para la demanda y no para la producción, porque aquí el seguro de desempleo es para el que compra. Me facilita vender porque yo le digo al comprador hoy en día, que si usted compra casa y queda cesante, no tiene problema, porque si queda sin trabajo, el dividendo lo va a pagar el seguro, y si sigue arrendando va a tener que pagar el arriendo. Lo que a usted le conviene hoy día es comprar.

Lo otro, por qué digo que hay que replantearse la política habitacional en su conjunto. Es porque resulta que el Estado ha logrado por primera vez, con la mayor claridad, el atraer inversión privada a la inversión de la vivienda social o subsidiada. Porque resulta que en estos momentos no está poniendo ni un peso, está trayendo la inversión de 34 millones de UF.

José Ramón Ugarte: Pero sí está poniendo plata, para el desempleo, para seguros.

Ramón Santelices: Sí sé, los va a poner después, ustedes tienen razón.

José Ramón Ugarte: Son recursos justos, a los aspectos más sensibles del sistema financiero.

Ramón Santelices: Bueno, pero respecto al D.S 4 hay otro impacto, de integración urbana. Resulta que a un segmento que antes lo atendían con una casa de menor valor, lo estás atendiendo hoy en día con una de mayor valor.

Vicente Domínguez: Están mejor ubicados. Empezó a entrar gente a viviendas de 950 UF, que realmente son de 700 UF.

Ramón Santelices: Claro, la misma casa, con el mismo precio, pero ocupadas por los subsidiados y los que la pagan sin este beneficio. Era la misma casa, el mismo nivel de integración, e incluso la gente estaba mezclada. Entonces, el funcionario del SERVIU no pedía que en el plano marcáramos cuales eran las casa subsidiadas, y las casas de las viviendas pagas. Nosotros les mostrábamos en el plano, que estaban todos mezclados y ésa es la integración. Ese es el cuento.

Francisco Sabatini: La diversidad de integración está en la diversidad de la gente, no con las casas.

Ramón Santelices: La diversidad de la gente, la que recibe un financiamiento distinto, con una vivienda similar, pero resulta que estamos vendiendo la misma casa. Nosotros podríamos haber hecho diferencias, pero no. Yo pienso que es un tema para analizar, de ver cuál es la realidad de pago, cual es el subsidio óptimo en esta materia.

Isabel Brain: Lo que sucede hoy en día, es que se pide el subsidio para comprar una vivienda, y muchas personas ni siquiera las usan, las arriendan 5 años y se va pagando el crédito y después la vendo.

Vicente Domínguez: Se puede solicitar un subsidio habitacional en la vida, porque puede ser que quieras ese subsidio pero seguir viviendo con tus padres.

Ramón Santelices: Lo que dices es una ventaja, porque permitió un cambio desde un subsidio asistencial a uno que crea patrimonio, y con eso permitiste que la persona pobre se hiciera un poco más rica, porque adquiere patrimonio.

José Ramón Ugarte: El caso de la vivienda usada le da valor patrimonial a las viviendas sociales.

Francisco Sabatini: Uno podría hacerse la pregunta por el tema de la vivienda social y si seguir enfocándose en las viviendas nuevas. El problema es que se construyen en barrios periféricos, que son malos y cerrados. Queremos hacer investigación respecto a eso.

José Ramón Ugarte: Una de las afirmaciones que hizo Ramón es el tema de la escasez de suelo en la ciudad de Santiago. ¿Qué responderías a esa gente que quiere vivir en casas sobre la tierra? ¿Debería irse a otras ciudades y no vivir en la ciudad de Santiago? Ése es el principal argumento para decir que Santiago no debe seguir creciendo.

Ramón Santelices: No tengo dogma de ninguna especie, creo que todo es discutible y factible. No creo que haya un dilema en que la ciudad crezca o no; la ciudad puede

crecer y densificarse. Hay gente que quiere densificación y otra que quiere extensión, y el suelo de Chile da para todo. No tengo claridad porque no he encontrado estudios tan acabados, y no sé si existe alguno que concluya que construir densificando es más barato que extender.

Pero me guste o no, estamos en una economía de mercado, en que la extensión de la ciudad se está produciendo, pero entre los mayores consumidores de suelo, que son los que tenemos las casas más grandes. Tenemos suelo alrededor de Santiago, fuertemente equipado, con vías de acceso espectaculares, con el Transantiago a la puerta, pero que no se pueden utilizar porque están más allá de la línea urbana.

Vicente Domínguez: Ya que expusiste el tema, yo creo que los santiaguinos no pagan el costo de vivir en Santiago. Es una injusticia que el que vive en Estación Central pague los mismo que el que vive en Maipú.

Ramón Santelices: ¿Y cuál es el costo del que vive en Paine y va a trabajar a Colina? Porque el costo lo paga él. Yo les puedo mostrar cientos o miles de casos de gente que vive en Buin o en Paine y trabajan en Colina, ahí a la orilla de la carretera, ¿Quién paga el costo de esa familia? ¿Por qué medimos el costo social de las ciudades y no el de las familias? Entonces a mí me dicen que tiene que crecer la ciudad, y yo creo que tenemos que analizar en su mérito cada proyecto. No podemos vivir en esta rigidez de que la ciudad no puede crecer.

Francisco Sabatini: Hay una cosa bien cierta, pero hay que entender que aunque hay familias que consuman más suelos, no alcanza a demostrar el tema de los suelos. Las ciudades hace 20 años están creciendo demográficamente de manera homogénea. Algunos lo asocian a la calidad de vida, pero el crecimiento económico trae crecimiento de la ciudad de todas maneras. Pero eso no es algo natural, sino que tiene que ver con el tipo de economía que se ha desarrollado y las inmobiliarias. Dado que se ha liberalizado el mercado, hay nichos de rentabilidad donde había crisis económica.

Vicente Domínguez: Yo estuve en Alemania y las ciudades crecen en lo económico y en el desarrollo de servicios, pero la población decrece. Yo conocí Frankfurt el año '74 y conozco el Frankfurt de hoy día, y vive menos gente.

Francisco Sabatini: Uno es que sea generalizado, y otro es que tenga que ver con los cambios económicos. Si ves Santiago hay un crecimiento demográfico, mas o menos un porcentaje equivalente al porcentaje demográfico como geográfico, y hay un punto, en el '92 donde se produce un desacople. Hoy, el suelo es la base de la rentabilidad inmobiliaria y no la rentabilidad de la construcción.

Ramón Santelices: Si me preguntas si acaso debe crecer el suelo urbano en Santiago, te voy a decir que no, pero si me preguntas eso para San Bernardo, te voy a decir que sí.

Juan Pablo Gramsch: Respecto a la institucionalidad, ya que tocaron el tema de las EGIS, hace unos 5 años atrás, generaron una explosión de proyectos descentralizados, con una gran dispersión de localización. Yo me imagino que hoy en día en la octava región, la cantidad de proyectos del Fondo 1, deben ser alrededor de 100 o 120 proyectos que van desde 150, a unas 200, 300 casas en dos etapas, y eso es genial. La gran problemática que tenía la política anterior de la vivienda básica, era que el Serviu hacía mil soluciones en tres conjuntos cada dos años, y no llegaba. Yo creo que ése es el gran beneficio de las EGIS.

Lo que pasa es que la dispersión de proyectos vienen por las EGIS, que empezaron a levantar proyectos en distintos lados, y eso no tiene vuelta atrás, porque la gente no quiere trasladarse. Ahora el control y la institucionalidad para hacer seguimiento a esos proyectos es más difícil.

Ramón Santelices: Nosotros dentro de la cooperativa, que se creó en el año '75, fijamos un rallado de canchas y lo que nosotros pretendíamos era fomentar la interacción social, mediante una actividad de creación de viviendas. Nosotros en toda nuestra historia hemos tenido oportunidades y tentaciones de hacer proyectos de mayor valor y más rentables, sin embargo, siempre determinamos que no debemos movernos de lo que es nuestra misión. Nosotros somos una entidad sin fines de lucro, hemos bajado a hacer los proyectos de viviendas del Fondo Solidario 1, de producción de viviendas nuevas, de fondos de sitios, de fundaciones, ampliaciones de viviendas, pero sin perder de vista que lo que hacemos es integrar la familia en el mercado. El control es difícil, pero nos hemos preocupado de tener un directorio con gente de gran capacidad.

Les agradezco la invitación que nos hicieron, porque ha sido una excelente oportunidad para plantear dudas, más que establecer dogmas, lo que permite avanzar en el tema.

Participantes del ciclo de reuniones

El ciclo de reuniones organizado por ProUrbana contó con la participación de los miembros del Consejo Directivo del Programa. Este Consejo está conformado por actores de influencia en las políticas urbanas y de suelo en Chile, y en el debate sobre el tema. Los integrantes destacan por su heterogeneidad, lo que garantiza la representación de la mayor cantidad de sectores y posturas respecto de las políticas de suelo urbano: parlamentarios, funcionarios públicos, investigadores universitarios, profesionales del área, empresarios y miembros de ONGs.

En la actualidad el Consejo Directivo de ProUrbana está conformado por:

Parlamentarios

Patricio Hales

Arquitecto UCH. Es diputado PPD por el distrito 19 (Independencia – Recoleta). Integra, entre otras, la comisión de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones de la Cámara de Diputados.

Gonzalo Uriarte

Abogado. Diputado UDI por el distrito 31 (Alhué, Curacaví, El Monte, Isla de Maipo, María Pinto, Melipilla, Padre Hurtado, Peñaflor, San Pedro y Talagante). En la Cámara de Diputados integra las comisiones de Vivienda y Desarrollo Urbano, y de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, entre otras.

Carlos Montes

Economista UC. Es diputado PS por el distrito 26 (La Florida) y miembro, entre otras, de la Comisión de Vivienda y Desarrollo Urbano de la Cámara de Diputados.

Sector Público

Luis Eduardo Bresciani

Master en Planificación Urbana, Harvard Design School, EE.UU, Arquitecto UC. Es jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y profesor adjunto de la Escuela de Arquitectura UC.

ONGs y Centros de Estudio

Alfredo Rodríguez

Magíster en Planeamiento Urbano, Yale University, EE.UU. Arquitecto Urbanista UCV. Director ejecutivo de SUR Corporación de Estudios Sociales y Educación.

Sector Privado

Gonzalo Cubillos

Abogado UCH. Socio del bufete Barros y Errázuriz y profesor de derecho ambiental del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la UC.

Vicente Domínguez

Abogado UC. Director ejecutivo de la Asociación Gremial de Desarrolladores Inmobiliarios, socio de Domínguez y Etchegaray Limitada, presidente y director de empresas. Fue presidente de la Asociación de Concesionarios de Obras de Infraestructura Pública, Copsa AG.

Julio Poblete

Master en Diseño Urbano, Harvard Design School, EE.UU. Arquitecto UC. Es socio director de POLIS_Arquitectura Urbana, miembro del comité consultivo de Desarrollo Urbano del MINVU y profesor auxiliar de la Escuela de Arquitectura UC.

Juan Ignacio Silva

Ingeniero Civil. Presidente Ejecutivo Desco Empresa Constructora. Ex presidente de la Cámara Chilena de la Construcción en el período 2000-2002.

José Ramón Ugarte

Arquitecto, ex-Presidente del Colegio de Arquitectos de Chile. Profesional de la oficina de arquitectos José Ramón Ugarte y asociados.

Academia

Pablo Allard

Ph.D. en Estudios del Diseño mención Infraestructura Urbana y Master en Diseño Urbano, Harvard University, EE.UU. Magíster en Arquitectura y Arquitecto UC. Investigador y docente de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos UC. Jefe del Proyecto "Observatorio de Ciudades UC".

Alejandro Aravena

Arquitecto UC. Realizó estudios de postgrado en teoría e historia en el Instituto Universitario di Architettura di Venezia. Profesor adjunto de la Escuela de Arquitectura UC y visiting professor, Harvard University. Director de arquitectura del proyecto ELEMENTAL.

Isabel Brain

Socióloga UC, coordinadora del Programa de Apoyo a las Políticas Urbanas y de Suelo en Chile, ProUrbana.

Gonzalo Cáceres

Magíster en Desarrollo Urbano e Historiador UC. Profesor del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

Juan Pablo Gramsch

Magíster en Ciencias Aplicadas y Diploma en Hábitat Rural y Urbano en Países en Desarrollo, Universidad Católica de Lovaina. Arquitecto UC. Es gerente de la consultora "Área Sur, Gestión Urbana" y trabaja como académico investigador del Centro de Estudios Urbanos Regionales -CEUR- de la Universidad del Bío Bío.

Francisco Martínez

Ph.D., Master of Arts en Economía-Transporte, University of Leeds, U.K. Ingeniero Civil UCH. Profesor del departamento de Ingeniería Civil, director del Laboratorio de Transporte y Uso del Suelo (LABTUS) y del Centro Internacional para el Desarrollo Urbano Sustentable (IDUS), de la Facultad de Ciencias Físicas y Matemáticas UCH. Investigador del Instituto Milenio Sistemas Complejos en Ingeniería y director de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte.

Pedro Bannen

Arquitecto, UC. Magíster en Desarrollo Urbano, UC. Director del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

Francisco Sabatini

PhD. en Planificación Urbana, Universidad de California, Los Ángeles (UCLA), EE.UU. Sociólogo UC. Profesor del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC.

Claudio Seebach

Master of Science in Management Science and Engineering, Stanford University, EE.UU. Ingeniero Civil de Industrias mención Electricidad UC. Director ejecutivo del Programa de Políticas Públicas UC y profesor asociado del departamento de Ingeniería Industrial UC.

PROGRAMA DE APOYO A LAS POLÍTICAS
URBANAS Y DE SUELO EN CHILE
Políticas Públicas UC
www.prourbana.cl

