



CENTRO DE  
**POLÍTICAS  
PÚBLICAS UC**  
PROGRAMA PROURBANA

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

VI CICLO DE WORKSHOPS CHILE

**Mercado del suelo, sector inmobiliario  
y demanda habitacional  
en las grandes ciudades de Chile:  
¿qué hay de nuevo?**

**Agosto 2011 - Abril 2012**

Proyecto desarrollado con apoyo de:

 **LINCOLN INSTITUTE  
OF LAND POLICY**



# Índice

<b>Introducción</b>	04
<b>I Sesión</b>	05
<b>Mercado de suelo, sector inmobiliario y demanda habitacional</b>	
Presentación: Iván Poduje	
Consultor y Profesor Facultad de Arquitectura UC	
29 de agosto de 2011	
<b>II Sesión</b>	15
<b>Cambios a la política urbana:</b>	
<b>Declaración de utilidad pública (Artículo 59 LGUC)</b>	
Presentación: José Ramón Ugarte	
Asesor Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)	
07 de Noviembre de 2011	
<b>III Sesión</b>	25
<b>Cambios a la política urbana: Obligación de cesión de suelo</b>	
<b>a proyectos de construcción (Artículo 70 bis LGUC)</b>	
Presentación: Pilar Giménez	
Jefa de la División de Desarrollo Urbano	
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	
12 de Marzo de 2012	
<b>IV Sesión</b>	35
<b>Desafíos de la Comisión Presidencial para la formulación</b>	
<b>de una propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano</b>	
Presentación: Diputado Patricio Hales	
Julio Poblete. Director consultora DUPLA	
23 de Abril de 2012	
<b>Participantes del ciclo de reuniones</b>	44

## **Mercado del suelo, sector inmobiliario y demanda habitacional en las grandes ciudades de Chile: ¿qué hay de nuevo?**

### **Isabel Brain:**

En este documento presentamos los contenidos discutidos en el sexto ciclo de reuniones del Consejo Directivo de ProUrbana, perteneciente al Centro de Políticas Públicas de la Universidad Católica de Chile.

El tema que convocó este ciclo fue el Mercado del suelo, sector inmobiliario y demanda habitacional en las grandes ciudades de Chile: ¿qué hay de nuevo? con el objetivo de reflexionar en torno a los desafíos futuros en nuestra ciudades a dos años de iniciado el proceso de reconstrucción del país luego del terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010.

Considerando que ya había pasado el momento más crítico del proceso de recuperación post catástrofe y que la tarea de reconstrucción se encontraba encausada -no obstante para algunos la reconstrucción pueda no estar bien resuelta y por el contrario a otros les parezca que marcha bien- se consideró importante plantear la pregunta sobre qué está ocurriendo en términos de las tendencias urbanas. Cabe señalar además que el ciclo anterior de este consejo había tratado precisamente los temas críticos de la reconstrucción del país.

Organizado en torno a cuatro sesiones, en este sexto ciclo se discutieron asuntos clave para pensar el desarrollo urbano en nuestro país. En la primera reunión se intentó comprender el 'estado del arte' de las tendencias urbanas en las grandes ciudades y tratar de analizar qué ocurre con el sector inmobiliario y el Estado como actor relevante en el desarrollo de las ciudades, junto con observar las novedades que presenta la población en términos de sus preferencias. Para ello, se invitó a Iván Poduje, destacado arquitecto y urbanista, quien presentó las tendencias que

él identificaba como más críticas y los desafíos en materia de desarrollo urbano sobre los cuales es necesario avanzar. La segunda y tercera sesión estuvieron abocadas a comprender y reflexionar respecto a los alcances e implicancias de las modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcción, que desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se estaban intentando sacar adelante respecto a la "declaratoria de utilidad pública" y la cesión de suelo por parte de los proyectos inmobiliarios y de construcción en general. En estas sesiones contamos con la participación de José Ramón Ugarte, actual asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y Pilar Giménez, jefa de la División de Desarrollo Urbano del mismo ministerio.

Finalmente, en la última sesión se discutieron las oportunidades y posibles dificultades que deberá enfrentar la Comisión presidencial convocada para pensar una propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Para ello dos integrantes de la comisión -que también forman parte del Consejo Directivo de ProUrbana- el Diputado Patricio Hales y el arquitecto Julio Poblete, plantearon sus opiniones respecto a los desafíos para lograr idear una propuesta que representara no solo a la Comisión, sino a la ciudadanía en general, y que fuera más allá de las declaraciones generales; riesgo que se corre cuando tantos actores discuten en plazos acotados temas tan relevantes como la PNDU. En definitiva, lo que este documento presenta es el resultado de las cuatro sesiones de este sexto ciclo de reuniones del Consejo Directivo de ProUrbana entregando una reflexión que considera la visión de actores del sector académico, privado y público, respecto a las materias más relevantes que en materia urbana enfrentan las ciudades chilenas hoy.

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

**Editora: Visnja Tomicic S.  
Coordinadora Programa: Isabel Brain V.**



## I Sesión

### Mercado de suelo, sector inmobiliario y demanda habitacional

Iván Poduje

Consultor y Profesor Facultad de Arquitectura UC

29 de agosto de 2011

### Presentación

**Iván Poduje:** Me gustaría referirme en primer término a los elementos nuevos presentes en nuestra realidad urbana. Lo primero es constatar que desde los últimos diez años se han observado cambios de tendencias en el crecimiento de nuestras ciudades, lo cual no está suficientemente reportado. La literatura, en general, sigue hablando de un modelo de crecimiento expansivo, suburbano, extendido y horizontal de la ciudad chilena, pero en la práctica eso no se está aplicando en muchas ciudades del país. El primer cambio importante, a nivel urbano inmobiliario, es una tendencia a la densificación, compactación y reducción del crecimiento periférico en ciudades como Santiago, Gran Valparaíso, Gran Concepción, Antofagasta e Iquique. En Valparaíso, Viña del Mar y Concepción se observa lo mismo, una densificación creciente. No reportar estos fenómenos es una falencia de la academia, la cual debería mirar con menos prejuicio los procesos de crecimiento metropolitano y urbano.

La segunda diferencia sustantiva que se aprecia es el cambio de preferencia en las decisiones de viviendas de las personas. Respecto a las mismas ciudades que comentaba, la preferencia de la población por los departamentos y casas usadas -sobre las casas nuevas- ya es un hecho.

Este cambio en la preferencias de los usuarios tiene varias explicaciones:

- i) el tiempo de viaje
- ii) el cambio de estructura del hogar
- iii) la seguridad y su efecto sobre la decisión de localización
- iv) la valorización de la vida urbana, o la aparición de nuevas familias que están valorando otros aspectos que antes no se valoraban.

En Santiago es concluyente, pero lo mismo pasa en Valparaíso, Concepción y Antofagasta, donde los departamentos hoy representan el 70% de las ventas de vivienda nueva. El tercer tema que quisiera destacar es que en estas ciudades hay una escasez de terreno urbanizable importante. Voy a describir brevemente la situación por región.

- En el Gran Santiago tenemos comunas emblemáticas sin suelo como Maipú, La Florida, Quilicura, Vitacura y Las Condes. Comunas que van a empezar a crecer en densidad, a consolidarse, y eso va a bajar la dinámica de crecimiento metropolitano.
- En Concepción, lo mismo, no hay terrenos disponibles. Las reservas están en San Pedro de la Paz.
- Viña del Mar-Valparaíso tiene una situación similar a las recién descritas.
- En Iquique no hay terreno urbanizable, lo que queda es en el sector sur y en Alto Hospicio. El Norte está bloquea-

do por la ZOFRI y el sur por el cerro Dragón y Bajo Molle. Antofagasta está peor que Iquique, porque sólo tiene una reserva en el Norte, en la Chimba.

- Puerto Montt tiene todas las terrazas ocupadas y su reserva está en Los Alerces.

Observamos en las tres primeras ciudades, a nivel de comunas, alzas importantes en los precios de suelo. En Santiago se observan plusvalías de entre un 7% al 15%. En Antofagasta y Gran Concepción ocurre algo similar.

El cuarto fenómeno que llama la atención es la existencia de planes agresivos de expansión de empresas de servicios y de industrias. Retail, bancos y parques industriales están tomando posesión de los terrenos disponibles de manera muy agresiva, con mucha mayor disposición a pagar por el suelo respecto de la vivienda. Ello, sumado a la escasez de suelo urbanizable, ha elevado el valor del suelo.

¿Cuáles son los efectos sobre la política habitacional que nosotros vemos?

i) Primero, menos opciones de terreno y riesgo de expulsión. Tanto en Santiago como en Concepción hay muy poco stock. Esto se debe a la escasez, plusvalía y la reserva de inmobiliarias.

ii) En segundo lugar, vemos menos presión sobre terrenos para la vivienda social. Esto se explica por la reducción dramática del déficit habitacional en 15 años. El déficit que arrastre que tenemos hoy no es nada en comparación con el que existió hace diez años, que fue lo que generó una presión muy fuerte por la expansión de las ciudades.

iii) Por otro lado, hemos visto una tendencia al departamento como reemplazo a la casa, sobre todo en el DS40 y en el leasing habitacional. Ante la restricción de la oferta, mala calidad o lejanía se está optando por departamentos en comunas como Quinta Normal, Estación Central, San Miguel y La Cisterna aprovechando los beneficios de subsidios como el de renovación urbana.

iv) Un cuarto punto es el cuestionamiento generalizado al subsidio de localización. Se sabe que éste ha sido traspasado a precios, frente a lo cual el Ministerio ha hecho esfuerzos para poder regular esa situación a través de la consideración de la tasación. Esto es muy lamentable, porque el subsidio a la localización tiene una buena inspiración.

v) Un quinto elemento es la muy baja aplicación del subsidio de integración. Hay casos emblemáticos como San Alberto de Casas Viejas, en Puente Alto, pero en general son esfuerzos aislados. Esto es raro, considerando que los proyectos grandes tienen por definición estrategias de mixtura para abrirse a distintos segmentos económicos.

Respecto al tema de la innovación en la política habitacional. Se aprecia que tenemos una débil experiencia de innovación. La política habitacional de Chile, desde hace años, sigue tendiendo a la creación de subsidios, incluso en cuestiones que no tienen que ver con los mismos; por

ejemplo, todo el programa de recuperación de barrios se basa en agrupar subsidios PPPF. Agrupo subsidios de 50 UF, y con eso hago una obra urbana.

Hay una pésima gestión de los terrenos fiscales. Un montón de oportunidades perdidas por las expectativas de renta que tienen hoy INVIA, Bienes Nacionales (especialmente en el Norte) y los municipios, expectativas de rentas privadas que muchas veces no se sostienen con la práctica, pues son malas gestiones de venta las que se han hecho. Se requiere urgentemente una política de manejo de bienes inmobiliarios fiscales razonables, con visión de largo plazo y compatible con el resto de los programas.

Vemos también un fracaso en los planes maestros integrales y en herramientas nuevas como el financiamiento urbano compartido (FUC), y otras. Hay, por un lado, un problema de aplicación de los planes, y por otro de abandono de la estrategia de generar una planificación a nivel de master plan, volviéndose a operar sectorialmente.

Está la idea de hacer planes de recuperación de las viviendas sociales, que es el problema más grave hasta ahora, pero parece algo muy incipiente todavía, quizás con los mismos mecanismos del 'Quiero mi Barrio', cuando en realidad se requiere una operación de otra envergadura. Queda pendiente un verdadero plan de recuperación de guetos y de las grandes zonas segregadas que hay en todas las ciudades, que no se pueden abordar con 'Quiero mi Barrio'. Este tipo de programas no resuelve esa clase de problemas, tanto porque la escala de intervención es muy acotada, como porque la inversión es muy pequeña y la gestión participativa hace muy difícil generar cambios de tendencias.

Creo que es necesario que la política habitacional complemente la lógica de subsidios. El caso del terremoto es el mejor ejemplo, trasladar la herramienta de subsidio y tratar de hacer recuperación de ciudades cuesta mucho. Se requiere una política de inversión sectorial, vía FNDR o de presupuestos ministeriales con contratación de obra y licitaciones públicas para poder construir espacios públicos. Para estos temas de mayor envergadura no se necesita que las EGIS o que la agrupaciones de vecinos reúnan el dinero y hagan obras chicas; lo que se requiere es una política de inversión.

Por otro lado, se encuentra el proyecto de 'Barrios en Paz', para los barrios con más complicaciones desde el punto de vista de violencia, pero está funcionando por carriles separados actualmente y debieran complementarse.

Respecto al stock de terrenos, hay una necesidad de agrupar y centralizar estos terrenos disponibles del Estado, sin lógica de renta privada. El Estado tiene que olvidarse de hacer gestión inmobiliaria, porque no está preparado, y centralizar el stock de terrenos en una oficina, como el SERVIU. Luego hay que traspasar a esa oficina todo el stock de Bienes Nacionales, de INVIA, de Ferrocarriles, para así

poder hacer gestión de suelos con ese stock disponible. Asimismo, se necesitan modificaciones legales también en la política, especialmente en el mecanismo de fusión predial, para incentivar la demolición y la relocalización de viviendas deterioradas. Es imposible hacer un trabajo de recuperación de un bloque, de condominios sociales, si no hay mecanismos para incentivar, vía expropiación o algo similar, la agrupación de propietarios de los condominios. Por último tenemos la estrategia del 'green swap'. Básicamente se trata de que en todas las ciudades del país que tienen agrupaciones homogénea de vivienda social -como Rancagua, Talca o Antofagasta - se puedan ocupar los terrenos fiscales para relocalizar viviendas en mal estado y poder aprovechar así los lugares desocupados para localizar ahí áreas verdes.

En síntesis, hay cambios muy significativos en el crecimiento de las ciudades, donde el mercado podría estar reaccionando ante ello, pero no veo de parte de la Academia una reflexión sobre ese campo. La investigación no se ha puesto al día con estos cambios. En segundo lugar, la política, después de treinta años, basada en el tema de los subsidios es insuficiente pensando en los cambios que vienen. En tercer lugar, si pudiera resumir un concepto importante, sería la necesidad de centralizar el terreno y hacer una gestión de suelo con ellos para relocalizar viviendas sociales deterioradas, con planes integrales en barrios críticos.

**Juan Ignacio Silva:** Si el rey de España hubiese seguido la misma lógica de los chilenos, todavía tendría a los conquistadores concursando para obtener la posibilidad de alguna concesión de tierra en los terrenos conquistados. Así funciona Bienes Nacionales. En la primera región, el Estado es dueño de un 50%, en la segunda región, de un 80%. Y sobre el sur ni hablar. Además, se han ido estableciendo miles de áreas protegidas, donde nadie puede opinar. Se busca hacer concursar a los privados por la vía de los méritos. Se espera que suba la plusvalía de los terrenos aledaños, y luego se licitan unas partes, hasta que se inicia el ciclo nuevamente. El Estado no debe ser el dueño de los terrenos.

**Iván Poduje:** Tú lo estás viendo más a nivel interurbano, entre ciudades.

**Juan Ignacio Silva:** Es un tema de estrategia país. Deberían licitarse esos terrenos mediante procedimientos transparentes y conocidos.

Un segundo tema, es que a raíz de todas estas tendencias, que yo comparto, hay un aumento de costo importante de los bienes inmobiliarios hacia el futuro. No es sólo un problema tributario, sino que tu 7% de plusvalía en general viene con un agregado de una tendencia a la disminución de densidad.

**Vicente Domínguez:** Hay una densificación en cierto sentido, pero toda la legislación que emana de cada comuna va en la línea de la restricción a la densidad. Todos los

cambios que se han producido en los planos reguladores restringen la densidad y la altura. Sobre el traslado de más del 70% de las personas a departamentos y no a casas, probablemente vamos a llegar a un 80%, pero en las comunas 'mediterráneas' se restringen las posibilidades de suelo. Comentabas que hay comunas donde no queda suelo, como La Reina, Vitacura, Maipú y La Florida. Allí lo único que queda es densificar, pero si la reacción va ser exactamente la misma, es muy probable que eso tenga un límite. Iván Poduje: Lo que pasa es que la plusvalía de los terrenos y de las viviendas es espectacular.

**Vicente Domínguez:** En el último año y medio. En todas las series de la década del 2000 no se produce esa plusvalía espectacular.

**Iván Poduje:** Lo que pasa es que a nivel de comunas, no, pero si me fijo en barrios particulares dentro de la comuna, el nivel de plusvalía es constante. Hay una demanda creciente por vivienda en zonas centrales que no tiene una normativa compatible. Eso valoriza la vivienda usada y el departamento usado.

**Juan Ignacio Silva:** El aumento del precio de las viviendas nuevas empuja el aumento de las viviendas usadas.

**Gonzalo Cubillo:** ¿Y eso es a todo nivel, de todo estrato de vivienda o departamento?

**Vicente Domínguez:** Es la tierra en general la que se ve impactada por un crecimiento del precio. Pero no es sólo la micro-observación del barrio, también es algo macro.

**Iván Poduje:** En Colina por ejemplo, tienes plusvalías iguales a cero en los sectores de parcelas, y en las ZODUC plusvalías de un 10% a 12%, porque hay inversión y otro tipo de densidad. En Calera de Tango y Pirque, por otro lado las plusvalías siguen planas.

**Francisco Sabatini:** Pero hay un factor agregado al que dice Vicente que es más o menos lógico si lo miramos a largo plazo. En un período de crisis económica, con inestabilidades, el precio de las propiedades, especialmente del suelo, pasa a ser importante.

Fuera de los factores que marcan diferencia entre ciudades y lugares específicos, hay algunos elementos generales de tendencia que Iván menciona que yo comparto. Variables como la distancia o el tiempo de viaje, adquieren cada vez más relevancia entre los sectores de mayores ingresos. Por otro lado, en los sectores de más bajos ingresos, hay una cierta resistencia a usar subsidio. Prefieren esperar a ver si se da alguna alternativa de mejor localización. Suma a esto que hace años que tenemos estudios y encuestas que demuestran que la gente prioriza y le da mucha importancia a la localización dentro de las ciudades. Por lo mismo, concuerdo contigo en preguntarse por qué no hay más proyectos de integración, si es que hay una demanda instalada.

Hay una visión de una libertad de mercado extrema, en términos de los que son las políticas de suelo y de las vi-

viendas, que de alguna manera se han hecho patente con el terremoto. Tratar de enfrentar el terremoto con un 'voucher' no es posible, sobre todo considerando zonas como Talca, que tienen poco tejido empresarial, y que necesitan de soluciones más 'artesanales', tipo PYME, pensando por ejemplo en la gente que quiere quedarse en su sitio.

Los colombianos por ejemplo tienen una fuerte tradición de política, de gestión urbana. Hoy su gran tema es cómo dar respuesta al tema de la vivienda social en un contexto de crecimiento urbano, en una ciudad que está llena de cerros como Medellín. ¿Qué hacer en términos de política de suelo? ¿Cómo hacer remodelación de barrios antiguos? ¿Cómo incluir en la ciudad a las viviendas sociales? Hay un desafío, desde el punto de vista de gestión urbana, que en nuestro caso se quiere enfrentar sólo con un 'voucher' en la mano.

**Iván Poduje:** Es curioso que acá se entienda el 'voucher' como la solución a toda prueba, lo que no es cierto atendiendo a la experiencia internacional proveniente tanto de países liberales como no liberales. Los colombianos tienen los Planes de Ordenamiento (POTs); los planes de programación de inversión. En definitiva, tienen una arquitectura institucional para hacer ciudad mucho más refinada y compleja que la que nosotros tenemos.

**Francisco Sabatini:** Creo que Colombia es un país muy sofisticado en términos de economía de mercado. Ellos inventaron, por ejemplo, los subsidios cruzados, entonces las áreas más pobres de las ciudades pagan menos por los servicios. Es como una especie de Fondo Común Municipal. Han tenido regulaciones urbanas articuladas con un sistema de funcionamiento de mercado que es para nosotros un modelo.

**Gonzalo Cubillos:** El terremoto ha significado que en este año y medio no exista política urbana en este país. La política de reconstrucción del MINVU se mide por el número de viviendas, pero nada más. Uno tiene la sensación de que a este gobierno ya 'se le pasó la micro' en el tema del urbanismo, no se hizo nada. Ni siquiera se propiciaron modificaciones legales.

Respecto a lo que menciona Iván, la discusión urbana desde el año '97 con el PRMS de Chacabuco giraba en torno a cómo íbamos a regular el crecimiento de la ciudad. Se optó por la opción del crecimiento condicionado, para lo cual se crearon las PDUC y las ZODUC (Zonas de Desarrollo Condicionadas) en Chacabuco, que son en realidad las únicas experiencias de crecimiento exitosas. Las PDUC (Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado) están paradas hace 8 años atrás, y a esta altura ya están completamente abandonadas por sus dueños.

**Isabel Brain:** ¿Pueden esperar sin tener que vender? ¿Tienen respaldo financiero para sostener esa inversión?

**Gonzalo Cubillos:** Buscan formas para ir vendiendo de a poco.

**Juan Ignacio Silva:** Y plusvalía han tenido.

**Gonzalo Cubillos:** Respecto a los terrenos de reconversión o de expansión del PRMS100, estamos todos esperando a ver qué dice la Contraloría, cuál es el nivel de objeción que va a poner, y ahí uno podrá ver si esto tiene visos de solucionarse o no.

Puede venir una demanda ciudadana por mayor igualdad en la ciudad. Por lo mismo tenemos que preocuparnos por el tema de intervención de los guetos. Desde el punto de vista de las políticas públicas, la pregunta es cómo uno debiera empezar a pensar a intervenir los territorios. No es posible dividir la política habitacional de la urbana, y no es posible disociar éstas de las de transporte, educación y áreas verdes, algo que es evidente en todas las partes del mundo, menos en Chile.

Respecto a las restricciones a la densificación en las comunas, éstas han sido disminuciones de 20 a 10 o 12 pisos, lo que hace que los precios de los departamentos suban. Uno ve que las tasas de natalidad en Chile son ínfimas. ¿Eso debiera significar alguna baja significativa en la tasa de demanda habitacional?

**Iván Poduje:** Lo que pasa que eso se compensa con el traspaso de hogares que están en viviendas de bajo valor o de viviendas de alto valor.

**Francisco Sabatini:** Está la creencia de que toda propiedad urbana se va a valorizar necesariamente, sobre todo considerando las inversiones que hacen las familias en sus viviendas. Pero la realidad es otra. En México, por ejemplo, hay un total de cinco millones de viviendas desocupadas –creo que equivale a un 10% del total-, que es mayor al 2% de fricción.

**Iván Poduje:** El Censo de Sao Paulo muestra que el crecimiento periférico está detenido. Las tasas de crecimiento de las localidades periféricas de la conurbación bajaron del 7% u 8% a un 1%. Hay en el mediano plazo una disminución objetiva de la demanda total de vivienda.

**Vicente Domínguez:** Pero aumenta la demanda por metro cuadrado.

**Iván Poduje:** Sí, pero no como dice Marcial Echeñique, que ahora quienes demandan 100 m<sup>2</sup> van a demandar 400m<sup>2</sup>. Esto no es una ecuación funcional al producto. Aumenta el nivel de ingresos, se demanda más metros cuadrados, pero la elasticidad no es pareja, y además no necesariamente se lleva a tierra, porque se edifica en altura.

**Vicente Domínguez:** En la edificación de metros cuadrados la disminución no es tanta.

**Iván Poduje:** Correcto. Nunca más vas a tener una producción de 50 mil viviendas al año como tuviste en Santiago entre los años '95 y '97.



**Juan Ignacio Silva:** Pero igual presenciaremos cambios de tendencias, como por ejemplo, jóvenes que se van de sus casas, separaciones, una disminución de los matrimonios. Sumado al tema de la mayor cantidad de metros cuadrados que están demandando las familias, este panorama nos hace replantear el tema de la cantidad de viviendas.

**Francisco Sabatini:** El envejecimiento por ejemplo significa una población que va a querer vivir más adentro de la ciudad, por los gastos, por la comodidad, por la calidad de vida.

**Iván Poduje:** Hoy la mitad de la demanda por vivienda en Santiago está compuesta por hogares no tradicionales: padre solo, madre sola con hijos; mujer sola con hombre solo, tercera edad. La otra mitad es biparental con hijos.

**Gonzalo Cubillos:** ¿Cuál es el déficit de vivienda social?

**Iván Poduje:** En Santiago, se habla de 200 mil unidades, un poco más.

**Isabel Brain:** ¿Cuál es el déficit que se genera anualmente por nuevos hogares, restando el déficit de arrastre?

**Vicente Domínguez:** Antes se tenía una estadística súper certera de la generación de hogares, porque la gente se casaba, pero ahora en la realidad es más complicado.

**Iván Poduje:** La tasa de crecimiento de las viviendas es casi el doble que la de la población.

**Vicente Domínguez:** En la década de los noventa, se daban 85mil requerimientos anuales por nuevos hogares a nivel país. Según el Conservador de Bienes Raíces, en el mercado se transfieren alrededor de 40 mil viviendas anuales.

**Isabel Brain:** A uno le parece extraño que para la reconstrucción hayan pensado automáticamente que esto se resolvería mediante subsidios de la demanda.

**Iván Poduje:** Depende, indudablemente parte de la Cámara Chilena de la Construcción, de los 'viviendistas' se van a ver afectados y van a sentir que no es una buena política; sin embargo, lo que estamos planteando acá son licitaciones, como lo hace Obras Públicas en vialidad. Ahí se ha generado un mercado que funciona muy bien. Esto es licitación pública.

**Vicente Domínguez:** Es que tú tienes un aparato público, que es el Ministerio de Vivienda, que lo que sabe hacer es entregar subsidios.

**Iván Poduje:** Es que eso es un problema.

**Vicente Domínguez:** Entonces cuando le pides hacer una cosa que no sabe hacer, te va a tomar mucho tiempo que lo haga. Por otra parte, en Chile no tenemos un mecanismo muy certero para solucionar el problema de vivienda en sitio propio.

**Iván Poduje:** Lo que estamos hablando acá es de pasar de una lógica de entregar 'vouchers' a una lógica más urbana, de licitar obras, como lo hace Obras Públicas. Incluso

concesionar. Es muy poco eficiente lo del subsidio uno a uno para mejorar un barrio. Si el ministerio sigue en eso va a seguir parchando y no va a hacer nada gravitante.

**Isabel Brain:** ¿Por qué sigue el ministerio insiste en ese camino?

**Iván Poduje:** Creo que hay una costumbre arraigada y probablemente también presiones. Está el temor de que innovar demora bastante.

**Isabel Brain:** Iván, tú saliste en La Tercera el sábado pasado, comentando este encargo que hizo el Ministro de Vivienda al Decano de la Facultad de la Universidad del Desarrollo, Pablo Allard.

**Iván Poduje:** Se trata de consejo conformado con cerca de 10 personas, donde Pablo es el director y José Ramón Ugarte el secretario ejecutivo. Se van a definir los lineamientos de la política nacional de desarrollo urbano. Temas como desarrollo sustentable, con equidad, con competitividad, género, participación ciudadana, incluso se van a abordar temas como el de las viviendas tsunami resistentes. Sin embargo, creo que todo esto es letra muerta sin un proyecto de ley.

**Gonzalo Cubillos:** Recuerdo que hace ocho años atrás se armó un grupo sobre reforma urbana para discutir lo mismo. Como resultado se presentaron cuatro proyectos de ley que están aún en el Congreso. Entonces es volver a hacer lo mismo.

**Iván Poduje:** Yo creo que acá el problema es más de fondo y hay que decirlo con todas sus letras, para el Ministerio de la Vivienda el tema urbano, del territorio, gestión de suelo, no tienen ninguna importancia.

**Vicente Domínguez:** Yo creo que para el estado de Chile nunca ha tenido importancia. Recuerdo que el año '93 nosotros le planteamos al Ministro Boeninger la posibilidad de generar una Subsecretaría de Desarrollo Urbano, absorbiendo la parte territorial de Bienes Nacionales; o sea, quedándose éste nada más que con la adjudicación de títulos, y regularizaciones de propiedades. A Boeninger le pareció genial, pero me dijo 'Yo no me meto en esa pelea, me vas a hacer pelear con los ministros'.

**Iván Poduje:** No hay prioridad política. El Presidente, para los temas de vivienda y urbanismo ha nombrado a gente sin experiencia. ¿Cómo generas prioridad? Es la gran duda que tenemos que resolver.

**Isabel Brain:** El alcalde Carlos Ossandón dice: 'El Estado ha instalado una fábrica de guetos', '¿Quiénes son los lumpen que están en las marchas? Los que viven en los guetos de mi comuna'.

**Juan Ignacio Silva:** De todas maneras, no hay que olvidarse que, en general, las ciudades de Chile han mejorado extraordinariamente en los últimos veinticinco años, es un Chile no reconocible, en aspectos como vialidad o velocidad

de transporte.

**Iván Poduje:** Depende de la ciudad.

**Gonzalo Cubillos:** El crecimiento ha sido distinto dependiendo del lugar. El desarrollo de la ciudad moderna ha sido realmente extraordinario. Se ha gestado un dinamismo inmobiliario con efectos muy positivos, pero hay otra parte que se queda atrás y que se transforma en gueto.

**Francisco Sabatini:** La fábrica de guetos se instaló, eso es evidente. Antes el problema era la pobreza, pero ahora son los guetos. La política habitacional ha entregado casas a la gente pero ellos quieren abandonar esos barrios. El 2001 ya una encuesta arrojaba que a medida que aumentaban los años de residencia en conjuntos de viviendas sociales, aumentaba el porcentaje de gente que quería salir. La dimensión urbana, más allá de la vivienda, cada vez tiene mayor prioridad, pero aún no la suficiente, sigue siendo algo periférico.

**Vicente Domínguez:** Pero los proyectos 'Chile Barrio' y el 'Quiero Mi Barrio' han buscado, de alguna manera, variar un poco los efectos de esa realidad.

**Francisco Sabatini:** Pero en el 'Quiero Mi Barrio' cometieron un error de partida al aislar a los barrios con problemas y luego inyectarles fondos. El supuesto implícito es que el problema está dentro de los barrios, cuando en realidad el corazón del asunto es la localización. Por ejemplo, el problema de La Legua Emergencia, es que, de una parte, tiene una buena accesibilidad -al lado de Santa Rosa-, y por otra una configuración espacial laberíntica -pasajes ciegos o sin salida-, que facilita el mercado de la droga.

Participé de una comisión sobre La Legua, en el Ministerio del Interior, y supe de una política que se llama "Barrio en Paz". Quedé con una impresión positiva al ver a varios ministerios reunidos, una suma de fuerzas interesadas en que el barrio mejore, en promover la participación. El problema es que no tienen una política, y pasan por alto el tema urbano, la dimensión espacial del problema.

**Vicente Domínguez:** Respecto a eso, encuentro muy interesante la propuesta de Andrés Iacobelli, el 'green swap'.

**Francisco Sabatini:** Pero ¿cómo relocalizas esa vivienda social? ¿Compras? ¿Expropias? Lo mismo respecto a la recuperación de condominios sociales. ¿Cómo recuperas los centros de las ciudades después del terremoto? Si no tienes instrumentos para hacer gestión de suelo, y donde es imposible que todos los vecinos estén de acuerdo.

**Isabel Brain:** Para eso tienes que tener suelo público.

**Iván Poduje:** No, tienes que tener un mecanismo que permita expropiar.

**Francisco Sabatini:** Por ejemplo, si tú tienes un 70% de vecinos, por señalar cualquier porcentaje, que están de acuerdo en entrar en un plan de reconstrucción del barrio, tienes que poder forzar a los otros, sino no vas a lograr nada.

**Iván Poduje:** Dentro del MINVU existen cerca de 12 a 20 personas encargadas de los temas de barrio, y unos 50 profesionales para la reconstrucción, tomando como referencia que dentro de ese ministerio trabajan unos siete mil profesionales. Es un tema de escala. Si un tema es importante tiene que haber un número suficiente de profesionales trabajando al respecto, con presupuesto, planta y atribuciones.

**Francisco Sabatini:** Pero también falta el diagnóstico. Está el problema de la segregación de gran escala, donde si no se hace una intervención más urbana de mayor envergadura, si no cambias los usos del suelo, si no generas una política especial para ese sector, si no trabajas de la mano con Obras Públicas y Transporte, no vas a generar mayores cambios. Es ingenuo pretender que al invertir una gran cantidad de recursos a un barrio, éste de todas maneras va a mejorar.

**Francisco Sabatini:** Creo que este tipo de programas sirven para legitimar a los gobiernos, pero no se asumen las verdaderas responsabilidades, como la masividad de los barrios deteriorados.

**Iván Poduje:** Tú planteas lo de la masividad. En Santiago estaríamos hablando de 500 mil a 1 millón de personas. Es obvio que no se puede intervenir de un día para otro. Quien tiene el poder de cambiar la ciudad, en estos términos, es el Ministerio de Obras Pública, pero no pueden, tienen miedo, desconocen.

**Vicente Domínguez:** No tienen tuición legal.

**Francisco Sabatini:** Pero ellos llevan a cabo inversiones que tienen mucho potencial de recuperación de barrios.

**Gonzalo Cubillos:** Aquí lo que se necesita es generar una unidad de transformación urbana del Ministerio de Vivienda. El SERVIU, en su origen, daba subsidios y construía, por lo tanto, tenías una serie de asistentes sociales que daban puntaje. Hoy eso se asigna por ficha, por lo que necesitas un nuevo tipo de profesionales

**Juan Ignacio Silva:** Pero hay un punto fundamental, diagnósticos comunes llevan a soluciones reales. El caso de las concesiones es un trabajo de muchos años. Respecto a la ciudad está claro que hay un enfermo, pero no está claro el diagnóstico de cómo resolverlo.

**Francisco Sabatini:** Respecto del esquema de concesiones, por ejemplo el Estado decide dónde se va a construir una carrera, define con qué perfil técnico y llama a la licitación. Pregunta: ¿No habrá un equivalente a nivel de ciudades y de vivienda?

**Vicente Domínguez:** Tú nombraste las concesiones. Éstas se aplican en vialidad, puertos, aeropuertos, por ejemplo. Pero existen dos infraestructuras donde no se ha aplicado y es un fracaso: ferrocarriles y vialidad urbana.

**Vicente Domínguez:** El modelo tiene que tener consis-

tencia técnica, pero también económica. Cuando sacaron el financiamiento Urbano Compartido (FUC) yo fui al parlamento y dije “esto no va a funcionar”. Cuando los incentivos económicos están mal puestos, las cosas no funcionan.

**Iván Poduje:** Las concesiones generó una industria de alrededor de 12 mil millones de dólares, de los cuales entre un 22% y un 25% fue subsidio u obras complementarias, y el resto se recuperó por inversión. Puedes generar una misma envergadura de inversión en materias de plazas, parques, etc.

**Isabel Brain:** Pero, ¿por qué no se resuelve vía Alcalde mayor, por qué hay que cambiar el MINVU?

**Vicente Domínguez:** Porque no hay retornos de privados, no hay peajes que puedas cobrar.

**Isabel Brain:** Pero hay retribución de fondos.

**Iván Poduje:** No es una concesión por peaje, por flujo, es una concesión de obra y de construcción. Tienes por ejemplo el corredor Santa Rosa, Los Parques de Bajos de Mena, y como Estado podrías licitar perfectamente eso, por un modelo de concesión, con un subsidio mucho más amplio. Lo que hay que resolver ahí es cómo generar el flujo anual: puede ser un traspaso al Municipio, por ejemplo. En resumen hay que generar una industria de remodelación urbana, porque así como lo estamos haciendo hoy, con subsidios, no resulta.

**Francisco Sabatini:** En los bordes que miran hacia Santa Rosa se puede generar una dinámica del desarrollo del sector. Claramente todo lo que son obras de calles pavimentadas, recuperadas, etc. tienen un potencial urbano y podrían gestarse intereses. En condominios sociales, tal vez se podría pensar en intervenciones de densificación por parte de empresas asociadas con los municipios, en una especie de joint venture.

**Isabel Brain:** Hoy día el presupuesto del MINVU es de aproximadamente un 90% de subsidio de viviendas y 10% urbano. Si uno transfiere parte de ese 90% a temas urbanos, generas una división de recuperación urbana que licita estas obras de infraestructura. Ahí el privado gana por el hecho de construirla, pero no hay una concesión.

**Iván Poduje:** Gana el 12% o 15%, que es lo que gana una constructora.

**Francisco Sabatini:** Y recuperar el concepto de proyecto estratégico.

**Isabel Brain:** Exacto. Hacer proyectos detonantes (de inversión y desarrollo urbano).

**Francisco Sabatini:** Hoy en día estamos en esta revolución de los mercados de suelo a nivel internacional que es la gentrificación, donde las empresas inmobiliarias se involucran en casi cualquier sector donde hay infraestructura. En Estados Unidos los centros de todas las áreas metropolitanas están en profunda transformación, con proceso

de desarrollo y rentabilidades súper altas.

**Iván Poduje:** Es que eso podría ser posterior. Lo que hay que generar acá, como dice Vicente, es una especie de incentivo para que la empresa se involucre en esto. Te aseguro que hay una industria enormemente capacitada para hacer proyectos de remodelación urbana, para demoler bloques, para construir bloques, o sistemas de tranvía.

**Gonzalo Cubillos:** Hay que bajar los costos de transacción, para que sea fácil. Estas facilidades tienen que ver con que sea factible expropiar los terrenos y demoler, y no esperar que esté el 100% en el piso. Se requieren modificaciones legales.

**Juan Ignacio Silva:** Pero si el Estado siempre ha tenido la facultad para expropiar, lo puede hacer sin problema.

**Vicente Domínguez:** Lo que pasa es que ahí la propiedad está muy atomizada, entonces es mucho trabajo, es lento.

**Juan Ignacio Silva:** Consideren que en la mitad de las carreteras el trabajo de expropiación ha sido gigantesco, y eso lo hizo el Estado.

**Vicente Domínguez:** Las obras se atrasaron dos o tres años por eso.

**Iván Poduje:** Pero se hacían.

**Francisco Sabatini:** Es mucho más complicado crecer hacia adentro la ciudad que crecer hacia el borde. Hay que asumirlo. Existen un montón de externalidades, que es necesario saber manejar.

**Iván Poduje:** Los sistemas de transporte pueden generar mejoramiento significativo a nivel de los guetos. Lo mismo las expropiaciones de sectores puntuales y el ‘green swap’. Estamos hablando de un par de medidas que pueden generar cambios sustantivos.

Sí en Chile pudieras instalar un sistema de tranvía, sistemas de transporte liviano, más ‘green swap’ e intervenciones de mejoramiento de espacios públicos, generarías un mejor entorno. El problema es que el mundo político prefiere destinar los recursos a vivienda, pues ahí está la renta política, lo que valoraría la gente.

**Pía Mora:** También existe el tema de los instrumentos actualmente disponibles, que tampoco funcionan adecuadamente. Revisando los nuevos decretos que van a regular los subsidios -el Fondo Solidario I y II y el DS-40-, se aprecia que los aportes de la investigación aplicada tampoco parecen ser considerados para mejorar los instrumentos existentes. Por ejemplo, el estudio que hizo ProUrbana sobre los efectos del subsidio a la localización, que se le compartió al MINVU, muestra que este subsidio no generó una mejora significativa en la localización de los hogares que optaron a él, básicamente porque las condiciones exigidas para su otorgamiento eran cumplidas por casi cualquier localización. Entonces uno se pregunta por qué no se aprovechan de una mejor manera los instrumentos

ya existentes.

**Francisco Sabatini:** Además en el caso del subsidio a la localización tampoco se exigen requisitos relacionados con la calidad, sino sólo con la distancia.

**Isabel Brain:** Para qué vas a cambiar un modo de hacer que deja contentos a muchos. Creo que en esta discusión hay dos 'elefantes'; uno es la Cámara Chilena de la Construcción, y el otro es el MINVU.

**Vicente Domínguez:** Creo que ese análisis no es correcto. Aquí al industrial de la construcción ponle la música que quieras, y él va a bailar a ese ritmo. El constructor va a ir allí donde tú pongas recursos.

**Francisco Sabatini:** Más allá de eso, se persevera en políticas que son discutibles, porque no hay un diagnóstico. Tenemos el caso de la 'Nueva Políticas Habitacional' de la ex Presidenta Bachelet, que sólo constaba en un Power Point. El mismo subsidio de localización, los documentos sobre los cuales puedes informarte sobre él son muy informales.

**Vicente Domínguez:** Respecto al subsidio a la localización, nosotros colaboramos con 'Un Techo para Chile', y damos fe que los conjuntos que ellos construyeron, que estaban usando el subsidio, estaban en barrios consolidados.

**Isabel Brain:** Nosotros evaluamos el efecto de subsidio de localización en todo Chile, y obtuvimos que el 'Un Techo para Chile' era la excepción que confirma la regla.

**Francisco Sabatini:** Nosotros hicimos una propuesta de política pública alternativa al subsidio a la localización, una adaptación del capítulo 40-B de Massachusetts. Consistía en que, en vez de tratar de mejorar la localización de la vivienda social con subsidio, se les daba permiso a los promotores para saltarse la normativa local para, por ejemplo, introducir así más altura en sus conjuntos, a cambio de que incluyeran un porcentaje de vivienda social

**Iván Poduje:** El problema que se desprende de lo anterior es que generas incertidumbre, porque tienes que calcular cuál es el diferencial de altura que vas a tener en cada proyecto.

**Francisco Sabatini:** Lo negocias con la municipalidad, al menos ésa es la experiencia en Estados Unidos.

**Iván Poduje:** Pero la negociación con la municipalidad tiene después que ser traspasada a norma, y establecer de paso qué modificaciones se le harán al plan regulador, si va a haber audiencia o participación ciudadana por ejemplo.

**Francisco Sabatini:** En el último tiempo, el 70% de todas las viviendas económicas que se han gestado en el Estado de Massachusetts, se han llevado a cabo amparándose en esa norma.

**Vicente Domínguez:** Ese tipo de incentivo recuerdo que existía en Nueva York; cuando cedías plaza en las esquinas, y permitían como recompensa más altura.

**Iván Poduje:** Acá eso lo hizo Germán Bannen en Providencia, y los resultados son notables.

**Pía Mora:** Todavía se hace. Por ejemplo en Lyon, en frente de la embajada de Japón, hay una calle que se abrió hacia Guardia Vieja, que usa ese mecanismo.

**Juan Ignacio Silva:** Yo quisiera detenerme en un punto. La Cámara Chilena de la Construcción ha sido una contraparte fundamental para el perfeccionamiento de nuestra gestión. Por ejemplo, en las concesiones la Cámara tuvo una fuerte participación.

En muchos temas no hay contraparte, es el propio estado funcionando contra él mismo. Generar por lo mismo la contraparte es un tema súper importante.

**Iván Poduje:** La actitud de la Cámara en el tema de Concesiones es muy distinta a la que ha tenido en la política nacional de desarrollo urbano. Plantea la libertad de elegir, que en el fondo es una desregulación, a la vez arbitrada por la gente del mercado.

**Francisco Sabatini:** El punto de partida de la política de concesiones es súper claro, y muy práctico. Busquemos en el tema urbano-ciudad algo similar a eso.

**Iván Poduje:** En el tema urbano hay un punto que nunca vas a exiliar, y es que la renta privada, en este caso, es mucho menor.

**Juan Ignacio Silva:** Es pura rentabilidad social.

**Iván Poduje:** Sí, es rentabilidad social, por lo tanto, la renta privada está en la licitación de la obra, en el margen de la constructora, no hay peaje.

**Vicente Domínguez:** Salvo en el tema de áreas verdes, donde tú podrías obtener algo de rentabilidad privada estableciendo algún incentivo tributario. Hay harta experiencia al respecto, incluso en China.

**Francisco Sabatini:** El hecho que sea difícil encontrar algo equivalente a la política de concesiones para el tema urbano, ¿no tendrá que ver en que todavía hay otras alternativas que son mucho más rentables para los privados? Por ejemplo, crecer hacia la periferia.

**Iván Poduje:** Creo que tiene que haber una asociación entre el Estado y la industria de la infraestructura, que se está quedando sin trabajo, porque las concesiones han perdido fuerza. Si bien el programa dispone de alrededor de 12mil millones, todos sabemos que se van a adjudicar sólo 1.500 millones.

**Vicente Domínguez:** Pero han adjudicado varias obras: Caldera, Yungay-Concepción- Cabrero- Cholguán, Pozo Almonte-Iquique, Aeropuerto de Temuco...

**Francisco Sabatini:** En el fondo es producción de suelo.

**Iván Poduje:** Es producción de conectividad, de mejoramiento urbano.

**Pía Mora:** Si se generara un espacio público, por ejemplo en Bajos de Mena, en Puente Alto –que es un sector muy deprimido-, ¿cómo se resuelve el tema de la mantención?

**Iván Poduje:** El negocio de flujo está en la mantención.

**Francisco Sabatini:** Tienes que hacer un sistema de flujo súper fuerte para revertir el estigma que tiene Bajos de Mena. Tienes que meterle una inversión importante, como flujo, para sacarle energía de adentro y empezar a colonizar ese espacio.

**Iván Poduje:** Hagamos un ejercicio cualquiera, por ejemplo, licitar una obra de 4mil millones en Bajos de Mena, incluidos accesos y plazas a una empresa como 'Tersa'. Se incluye un contrato donde ellos tengan una tuición por diez años. Hay que ver si esa industria se puede generar.

**Francisco Sabatini:** Creo que hay un diseño de tipos de negocios que habría que imaginar. Por ejemplo, recuerdo que José Ramón Ugarte planteó qué hacer en el caso de conjuntos como el de 'Juan Antonio Ríos'. La solución pasaría por pensar allí un proyecto en que a los vecinos les signifique reparación de viviendas, pero a cambio de eso, tengan que ceder suelo para la construcción de otros edificios.

**Iván Poduje:** Diría que acá tiene que haber una industria de contratación donde el Estado invierta recursos todos los años, aumenta la glosa de obras urbanas del SERVIU junto con planes de inversión para gastar.

**Francisco Sabatini:** En el caso de Juan Antonio Ríos tienes que trabajar con los propietarios.

**Iván Poduje:** Para eso contratas a una empresa.

**Francisco Sabatini:** A lo que me refiero es que ahí puedes promover la densificación. Puedes tener edificios de oficina bien ubicados, lo que es muy atractivo para la empresa privada. Ahora creo que quizás la razón porque esas cosas no se han hecho a esta ahora es porque todavía hay otras alternativas de negocios que son mejores o más rentables, y desde el punto de vista social, no tan convenientes.

**Iván Poduje:** La industria de generación urbana es muy potente y no está aprovechada.

**Francisco Sabatini:** Opino lo mismo. Las ciudades se encaminan hacia allá, con más densidad, con más conflictos por externalidades y mucho más dificultad en términos de gestión. Hay que mirar casos como los colombianos.

**Iván Poduje:** Piensa tú que el Ministerio de Transporte está estudiando instalar trenes suburbanos nuevamente y con el mismo modelo que no ha funcionado antes. Entonces tú dices 'qué están esperando si saben que ese sistema no funciona'.

**Vicente Domínguez:** Hagamos concesión con subsidio alto.

**Iván Poduje:** Tendría que ser una subvención como de un 40 o 50%.

**Francisco Sabatini:** Yo no sé cómo funciona el metro cable en Medellín, pero la tarifa es de 600 pesos chilenos. No estamos hablando de una bagatela, están pagando un pasaje costoso.

**Iván Poduje:** Tienes que subsidiar la inversión.

**Iván Poduje:** La otra es dar por perdida la pelea con Vivienda y ampliar el giro del Metro.

**Francisco Sabatini:** O el giro de Obras Públicas. Volver a que las ciudades las gobierne el Ministerio de Obras Públicas (MOP).

**Vicente Domínguez:** Resultaría una pelea entre ingenieros y arquitectos. La verdad es que dentro del MOP predominan los primeros, mientras que en el MINVU los segundos.

**Iván Poduje:** Si es necesario, habría que eliminar la división de Urbanismo del MINVU y dejar que opere sólo con su función habitacional, traspasando los temas urbanos al Metro o a Obras Públicas, con giro ampliado. Hay que generar la discusión.

**Isabel Brain:** Una forma de generar presión es a través de los alcaldes de las comunas que más concentran vivienda social.

**Vicente Domínguez:** Pero el SERVIU también tiene la facultad de expropiar.

**Iván Poduje:** El SERVIU puede expropiar, para la construcción áreas verdes por ejemplo, pero el problema es que son muy tímidos.

**Juan Ignacio Silva:** Falta stock de proyectos.

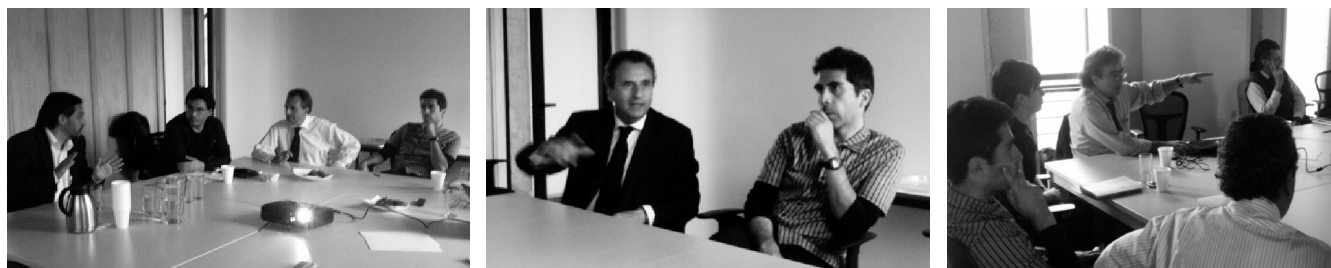
**Isabel Brain:** Hay escasez de ideas, no de proyectos.

**Iván Poduje:** En el MOP hay una planificación presupuestaria, pero no aquella que se hizo en Concesiones, con Echeñique.

**Vicente Domínguez:** En eso incidían mucho los créditos internacionales, como por ejemplo los del BID, donde era una obligación ese tipo de planificación.

**Francisco Sabatini:** El Banco Mundial está renovando sus plataformas y redefiniendo sus estrategias en temas urbanos. Siempre han operado bajo la premisa que las ciudades son buenas, una máquina de crecimiento e inclusión social, pero ahora están incluyendo el tema de que las ciudades pueden ser una trampa de pobreza.





## II Sesión

### Cambios a la política urbana:

### Declaración de utilidad pública (Artículo 59 LGUC)

José Ramón Ugarte

Asesor Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

07 de Noviembre de 2011

### Presentación

**José Ramón Ugarte:** El ministro de Vivienda, Rodrigo Pérez, me llamó hace un par de meses para que lo ayudara con dos temas. El primero es la agenda legislativa, específicamente en relación a modificaciones que el MNVU debe hacer en materia de la normativa que regula la planificación y desarrollo urbano. Lo segundo, ayudar a armar una comisión presidencial para discutir -una vez más- la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). En la primera de las tareas yo me he metido muy firme desde el primer día. En la segunda no tanto y es probable que hasta mediados del próximo año no haya ninguna novedad al respecto. En este minuto las preocupaciones están en otros temas. La idea no es hacer una PNDU a la rápida y que no se concrete. La idea es que se haga con los participantes necesarios, con la jerarquía requerida y con un esfuerzo conducente al objetivo que se espera y no enmarcarse en un trabajo de 'titulares' que no apunte al fondo del asunto.

Dentro de la agenda legislativa surgió el tema de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC). Si bien yo siempre he sido de la opinión de que esta ley está bien estructurada y que sus principios están bastante sanos tras varios años de ejercicio en el país, de todos modos necesita una actualización. La explicación más habitual para

modificarla es que tiene alrededor de ochenta años. Fue realizada entre 1929 y 1931, en un trabajo bien notable para la época. Por ese entonces el 80% de lo que se construía tenía origen estatal (en términos de su financiamiento y de los subsidios involucrados). Sólo el 20% restante era de iniciativa privada. Hoy día la situación es totalmente al revés e incluso puede que la participación privada sea mayor que la estatal de ése entonces. Es decir, el escenario se ha invertido pero bajo las mismas reglas del juego, por lo que hoy faltan muchas cosas en términos de 'rayados de cancha'. Esto tiene efectos concretos en el desarrollo del espacio público urbano.

De ese diagnóstico, que se comprendió bastante bien en el ministerio y en la presidencia, se escogió como estrategia no enfocar el desarrollo urbano como un tema global con muchas aristas y que fue un poco lo que se planteó en el proyecto de ley anterior que modificaba todo el sistema de planificación urbana en Chile. En ese entonces se quería intervenir la parte central de la ley que se refiere a los instrumentos, la participación ciudadana y a las potestades de los distintos organismos.

En mi opinión, ese ejercicio no conviene hacerlo en circunstancias como las actuales.

**Patricio Hales:** Esa ley está en la comisión en el Senado y tiene cerca de 800 indicaciones.

**Luis Eduardo Bresciani:** Pero muchas de esas indicaciones son las mismas, pero que ingresaron por distintas partes.

**José Ramón Ugarte:** Es cierto, pero al final del día son muchas. Lo importante es que el diagnóstico es más o menos compartido. Las leyes en materia de planificación urbana son una especie de Constitución; es como una definición de principios que se derrama en la sociedad completa, en todo tipo de actividades. Entonces es un trabajo tremendo y complejo.

Mi recomendación ha sido tener un especie de objetivo no muy explícito -como siempre ha sido- respecto a lo que se quiere lograr para que las ciudades sean un poco mejores de lo que son. Creo que las ciudades podrían ser mejores si se tuviera un aparato institucional y administrativo más alineado con los objetivos. La capacidad de reflexión en Chile da para tener resultados mucho mejores de los que tenemos. Un ejemplo de eso es el éxito internacional que ha tenido la arquitectura nacional desde hace por lo menos dos o quizás tres décadas en proyectos individuales y colectivos. No ocurre lo mismo respecto a proyectos de recuperación de barrios y de espacios públicos, aunque sean bastante acotados. Yo creo que la razón de eso no es la capacidad profesional, sino un aparato incapaz de darle cabida a un desarrollo de mayor calidad.

Dentro de este enfoque de ir avanzando por partes está la tarea de priorizar y definir cuáles son los temas que se requiere abordar primero. Dos de los proyectos importantes que están elaborados en el ministerio, todavía a nivel de anteproyecto, son:

- i) Proyecto de ley sobre afectaciones de utilidad pública
- ii) Proyecto de aportes al espacio público. Una especie de reemplazo del sistema de evaluación de estudios de impacto vial que existen en el país desde hace 5 años.

Aquí hay temas bastante sensibles, como el derecho de propiedad, que nos hacen anticipar que no serán fáciles de resolver y que dificultan que sean despachados rápidamente por el Ejecutivo hacia el Congreso.

Ambos proyectos están conectados, pero optamos por mandarlos por separado para no enredar su discusión en el Congreso.

**Luis Eduard Bresciani:** Pero los dos son complementarios.

**José Ramón Ugarte:** Hoy me centraré en el primero de estos proyectos.

Como antecedente, decir que lo que se conoce como 'los trazados del espacio público' y 'los trazados viales de las ciudades' son un elemento central. Las ciudades nacen hace unos 6 mil años atrás en el delta de los ríos Tigris y Éufrates como forma de dominar el río y aprovecharlos para la agricultura. Nacen a través de los canales para dominar el agua y de los trazados para definir dónde se puede instalar la gente y dónde no.

En el caso chileno, la primera ley que se estableció en estos temas, de alcance nacional, es de 1931. Ahí se es-

tableció que 'las municipalidades debían tener un plano de urbanización, un plano de ciudad o plano oficial para cualquier población de más de 8 mil habitantes'. En esa ley se disponía que en ese plano se estableciera el trazado de la ciudad, con indicación de las calles, las avenidas, los parques, las plazas y demás espacios públicos cuyo ensanche, apertura o construcción se considere necesario. Ojo que se está hablando de ciudades existentes. Es la forma de administrar lo que hay y proyectarlo hacia el futuro. Junto con eso, que estaba en el artículo 37, se ponen otros dos artículos -que luego se juntaron- que dicen así: 'se declaran de utilidad pública las propiedades particulares que en conformidad con el respectivo plano de urbanización queden comprendidos dentro de los trazados viales que se establecen en este plano oficial'. Junto con eso establecía que en los terrenos o en las partes de los terrenos que queden debajo de los trazados de las calles no se podían aumentar las construcciones, pensando en facilitar el proceso de apertura o ensanche de lo que se estaba dibujando en el plano.

Estos principios rigieron desde esa época hasta el año 2004, cuando se hizo una modificación importante que ahora estamos tratando de corregir en algunos aspectos. Los trazados para la conformación del espacio público se materializan de 2 formas:

1) La primera es a través de la cesión gratuita de las partes de los terrenos que están afectas a utilidad pública. La ley original, al trazar en el plano una calle que era más angosta de lo que sería en el futuro o una calle futura donde hoy no la había, está haciendo al mismo tiempo unas líneas que seccionan o pasan por encima de propiedades que son de particulares. Ya la ley antigua ponía la obligación de que las nuevas construcciones tenían que adoptar la línea oficial y retranquearse con respecto a lo que era la construcción más antigua. Tenían que ceder el espacio público que quedaba en el frente al momento en el que se levantaba la construcción. Eso hoy día representa más o menos el 80% de los casos. El 80% del espacio público que se ha generado en las últimas décadas se ha hecho de esta forma. Se van haciendo uno a uno los proyectos de construcción, y se van entregando las fajas que están afectas a utilidad pública por los planos reguladores.

2) El segundo mecanismo es la expropiación directa, que es cuando la iniciativa la tiene un organismo público. En el caso nuestro, los que tienen esta facultad son el Ministerio de Obras Públicas (MOP), el SERVIU o las municipalidades -éstas últimas sólo pueden expropiar las afectaciones contempladas en su plan regulador-. Esto representa más o menos el 20% de los casos. La situación típica es lo que hace el MOP cuando hay una declaratoria de camino público de un proyecto que se concesiona. Es muy raro que el Estado tome la iniciativa de hacer una expropiación importante para hacer una nueva vía; eso explica el bajo porcentaje.



**Patricio Hales:** ¿El alto porcentaje del primer mecanismo se explica por la conveniencia que representa para los particulares la construcción de la vía?

**José Ramón Ugarte:** Sí, claro. Nadie obliga a un particular. Y eso explica que las vías se demoren tantos años en materializarse, porque la iniciativa de construcción en sitio propio es libre del propietario. El propietario puede construir hoy o no hacerlo nunca.

Esta definición inicial que estaba en la ley de 1931 se mantuvo con pequeñas variaciones hasta diciembre de 1975, cuando se formuló la LGUC, que es una sucesora de la ley antigua.

Básicamente lo que se hizo fue juntar en un sólo artículo -el 59- tres materias distintas. Ese artículo estuvo vigente desde abril del año 1976 hasta febrero del 2004. Aquí se estableció que 'se declaran de utilidad pública los terrenos consultados en el plan regulador comunal destinados a calles, parques, plazas (...) -espacio público en general-' e incluso a edificaciones y terrenos para equipamiento público. Luego viene la prohibición de aumentar las construcciones en las fajas de utilidad pública que mencioné anteriormente. Esto tuvo un cambio muy importante el 12 de Febrero de 2004, porque modificó el eje o el concepto de la declaratoria de utilidad pública. Hasta esa fecha las declaratorias de utilidad pública de los planos reguladores permanecían vigentes en el tiempo, salvo que se modificara el instrumento y éste las borrara, disminuyera o aumentara. No había plazos de por medio. La modificación que se hizo fue la siguiente: 'declárese de utilidad pública por los plazos que se indican los terrenos destinados a espacio público', es decir, le puso un plazo de caducidad. Continúa así: 'Vencidos dichos plazos caducará automáticamente la declaratoria de utilidad pública y todos sus efectos'. Luego dice: 'las nuevas normas urbanísticas aplicables a dichas áreas deberán ser fijadas dentro del plazo de seis meses contados desde la caducidad'. Es decir, dentro de seis meses el alcalde respectivo tiene que darle norma urbanística nueva a lo que antes era vialidad de acuerdo al trazado del plano regulador toda vez que hubiera caducado la declaratoria de utilidad pública. La forma de hacer esto es mediante decreto alcaldicio.

Como se ve, se pone un plazo al alcalde que es bastante rápido, con una indicación de cómo tiene que hacerlo, esto es, 'asimilándolo a la norma urbanística del terreno adyacente'.

Continuando, respecto a los plazos de caducidad para la declaratoria de utilidad pública de los terrenos del área urbana según su destino son: '10 años para las vías expresas' (que son las más grandes) y '5 años para todo el resto' (vías troncales, colectores y parques). El plazo de caducidad de la declaratoria de utilidad pública de los terrenos ubicados en áreas de extensión urbana es de 10 años. Ustedes saben que los planes reguladores intercomunales generan una

especie de 'bolsones' en las afueras de las ciudades que se llaman 'áreas de extensión urbana'.

Se establece además que el plazo de caducidad de las declaratorias de utilidad pública para los terrenos ubicados en el área urbana destinados a vías urbanas, colectores y parques intercomunales, podrá ser prorrogado por una sola vez por igual período. Esto aplicaba para los plazos establecidos, no los señalados anteriormente, sino para los plazos puestos en un artículo transitorio de la nueva ley, que decía que los trazados vigentes de los planos reguladores (o sea los que existían antes de la ley) se mantenían por 5 años desde la publicación de la ley en el diario oficial.

Patricio Hales: Y sin renovación.

**José Ramón Ugarte:** Claro. El efecto directo de esta ley es que los municipios tuvieron 5 años para dedicarse a prorrogar las declaratorias de las vías de utilidad pública que tenían dibujadas en sus respectivos planos reguladores. Esta tramitación de la prórroga había que hacerla bajo el procedimiento de modificación de su plan regulador.

En Chile una modificación al plano regulador tarda en promedio siete años. La ley puso cinco años para tramitar la prórroga.

**Luis Eduardo Bresciani:** O sea, en la práctica para una vía importante la declaratoria dura 10 años, por lo que se debería comenzar a tramitar la prórroga el año tres.

**José Ramón Ugarte:** Exacto. Cuando se cumplieron los 5 años establecidos en el transitorio, ningún plano regulador pudo cumplir con el proceso. Se hizo entonces una nueva ley dándoles un año, y en ese año alcanzaron a entrar 8 modificaciones al plano regulador (prórrogas) de un universo de más de 200.

Luego se señala que 'caducada la declaratoria de utilidad pública, el inmueble afectado no podrá ser declarado nuevamente afecto a utilidad pública para los mismos usos -incluida una declaratoria anterior-, a menos que el acto expropiatorio se dicte en un plazo de 60 días contados desde la fecha de entrada en vigencia de la nueva declaratoria'. En realidad, no había para qué poner esto, porque si tú tienes los fondos para expropiar, no tienes para qué hacer un trámite de declaratoria de utilidad pública, sino que trazas dónde quieres expropiar y lo expropias.

Eso significa que ningún plano regulador en adelante -ni metropolitano ni comunal- va a poder dibujar las calles para ensanche o apertura, salvo que tenga la plata para expropiar.

**Luis Eduardo Bresciani:** La capacidad expropiatoria no se pierde nunca, sí la capacidad para dejar gravado.

**José Ramón Ugarte:** El efecto de esto, que ya se está produciendo, es que ya hay muchos casos de propietarios de terrenos que, enterados de que caducó la declaratoria de utilidad pública, están solicitándole a los alcaldes que le de norma urbanística al pedazo que antes estaba afecto a utilidad pública. Y los alcaldes recién ahora se están dando

cuenta de lo que se trata este tema.

Respecto a los efectos de esta ley, en la Región Metropolitana, de las 52 comunas sólo 6 lograron prorrogar las vías de los planos reguladores y ninguna comuna logró aprobar la prórroga de los parques. Tampoco el plano regulador intercomunal de Santiago. Esto le da derecho a los propietarios a solicitarle al alcalde que le asigne norma urbanística a lo que tenía dibujado como parque. Eso en comunas del sector oriente como Vitacura y Lo Barnechea explotó hace meses, cuando se acercaron los dueños de los cerros isla, que están declarados parques en el plano intercomunal, para poder construir hasta arriba. También está empezando a pasar en Pudahuel.

**Luis Eduardo Bresciani:** ¿Ningún alcalde ha intentado darle uso de área verde o uso de suelo recreativo?

**José Ramón Ugarte:** No, porque el mismo artículo dice que hay que asignarle el uso del área adyacente -que puede por ejemplo permitir edificios de 7 pisos-. Y si el área adyacente no es área verde, no hay cómo hacerlo. Incluso la Contraloría dijo que no hay nada que hacer. El alcalde de Vitacura dijo que él no va a darle norma urbanística al cerro a menos que lo amenacen con cárcel.

**Luis Eduardo Bresciani:** Recuerdo que el año pasado estaban estudiando la posibilidad de decir 'OK, desaparece el gravamen de utilidad pública', pero mantener la línea de edificación. De ese modo, lo que antes era un gravamen, ahora sería un antejardín. Por lo menos así mantienes el espacio libre.

**José Ramón Ugarte:** El problema es que para eso tienes que modificar el plano regulador y no lo puedes hacer por decreto.

A eso se suma que el plano regulador metropolitano de Santiago prorrogó las vías expresas y troncales un día antes del vencimiento. Sin embargo, la Contraloría dictaminó el 30 de Septiembre de 2011 que todos los ensanches y aperturas relacionados con vías expresas estaban caducados. Esto por un defecto de redacción de la ley, que en el inciso tercero dice 'el plazo establecido para las declaratorias de utilidad pública de los terrenos ubicados en el área urbana, destinados a vías troncales, colectores y a parques intercomunales, podrán ser prorrogados por una sola vez', o sea, se saltó en la enumeración a las vías expresas, que son las más importantes. Tampoco se mencionan las vías de servicio y las vías locales. El inciso es taxativo al respecto: sólo las que sí son mencionadas se pueden prorrogar. No creo que sea a propósito, creo que sólo es un vacío.

**Luis Eduardo Bresciani:** Respecto al impacto de esto en Santiago creo que es menor, pues las vías expresas están casi todas materializadas.

**José Ramón Ugarte:** No. Hay montones de vías no materializadas, por ejemplo, Costanera Sur, desde Parque Los Reyes hasta Cerro Navia, es expresa. Es troncal en el lado oriente. Quedan 3 años y muere. La avenida Las Condes

también es expresa.

Todos los ensanches y aperturas viales del país caducarán el 13 de Febrero de 2015, con la excepción de los nuevos planos reguladores, es decir los que hayan nacido los últimos 5 años en que aplicaría la regla general de las caducidades de 10 años para las vías expresas y 5 años para el resto. Todo lo que conocemos como planos reguladores caducan el 2015, que es cuando expira la prórroga de los 8 que alcanzaron a prorrogar.

En la Región Metropolitana la caducidad de las declaratorias afecta -de lo que se ha alcanzado a identificar- a 352 tramos de vías metropolitanas expresas y troncales (asumiendo que en 3 años más caducan todas). Dichos tramos involucran 2.100 hectáreas de terreno para apertura de calles y 922 hectáreas de terreno para ensanches. Si esto se lleva a avalúo fiscal -es decir, el costo para el Estado de expropiar esas fajas para hacer las calles-, se obtiene una cifra de 65 millones de UF para apertura y 56 millones de UF para los ensanches. Eso es sólo para hacerse del terreno. A eso hay que agregarle cerca de un 30% para construcción de la vía. ¿Qué se propone como solución? (que no es nada novedosa, sino que se basa en los principios de la planificación urbana del año 1930 para adelante, e incluso desde principios del 1900). Se propone una evaluación de los perjuicios. Es decir decirle a los planos reguladores que definan los trazados, que ellos se declaren de utilidad pública, y si eso genera perjuicios para los propietarios, se les tiene que indemnizar. Esa idea no estaba recogida en el artículo 59 de la ley que rigió entre el año 1976 y el 2004. Eso fue un vacío importante.

**Francisco Sabatini:** Tal vez el hecho que generara perjuicios fue lo que generó la idea de eliminar las afectaciones. Pero eliminar las afectaciones es como eliminar la planificación urbana.

**Patricio Hales:** La ley antes decía que el propietario de ese predio no podía construir. Yo soy el autor de la indicación que dice que no podrá construir en la parte afectada. Para mí eso era clave.

**José Ramón Ugarte:** En definitiva, lo que se quiere hacer es algo natural de la planificación urbana, que es administrar el derecho de propiedad; establecer un equilibrio entre el derecho de la sociedad y los derechos individuales.

Se quiere reemplazar el artículo 59 actual por este nuevo texto: 'Declárese de utilidad pública los terrenos consultados en los planes reguladores comunales e intercomunales destinados a espacio público' -me salté la descripción de los elementos-. Luego se introduce en el mismo inciso un elemento de rigurosidad o precisión que le entrega una tarifa de entrada a las autoridades cuando quieran ejercer esta acción: 'los trazados de las afectaciones de utilidad pública deberán detallarse en planos seccionales, que permitan a cualquier persona con precisión estimar las porciones de terrenos que quedan afectas a utilidad

pública'. Esto antes no existía.

**Patricio Hales:** Esto me parece muy bien. A mí como diputado me han llegado muchas veces preguntas de las personas respecto a este tema.

**Francisco Sabatini:** Cuando se marcan los deslindes de propiedades rurales muchas veces éstos son muy imprecisos, lo que significa juicios eternos. Ahora, en una ciudad eso es imperdonable.

**José Ramón Ugarte:** Antes era un funcionario en un mesón el que te decía hasta dónde llegaba la afectación.

**Luis Eduardo Bresciani:** Lo que tú estás planteando es que para que se pueda gravar tiene que haber un plano seccional. Porque ahora es al revés: se te grava y luego el propietario tiene que ir a pedir que se haga un plano seccional.

**José Ramón Ugarte:** Y nunca se lo hacen. Ahora será una obligación.

**Francisco Sabatini:** ¿Y cuál es la relación exacta entre plan regulador y plan seccional?

**José Ramón Ugarte:** El seccional es un 'zoom' al regulador.

**Francisco Sabatini:** El plan regulador es una norma general, y el otro sólo especifica.

**José Ramón Ugarte:** Así es.

**Luis Eduardo Bresciani:** Hay un enredo de la ley, que es la distinción entre plan y plano seccional. Plan seccional es un plano regulador, con norma y todo, mientras que el plano seccional es un detalle, un zoom.

**Francisco Sabatini:** ¿En la práctica se puede dar que un plano seccional entre en contradicción con un plan regulador?

**José Ramón Ugarte:** La gente piensa que existen los planes o planos seccionales, pero en realidad no existen desde hace ya varios años. En realidad son modificaciones al plano regulador.

Siguiendo con la ley y relacionado con lo que mencionaba Patricio Hales, se establece 'en la parte de los terrenos que está afecta a utilidad pública no se podrá aumentar el volumen de las construcciones existentes a la fecha de dicha declaratoria. En todo caso, ello no será obstáculo para obtener las autorizaciones que requiera cualquiera de las actividades comprendidas dentro de los usos de suelo permitidos'.

**Isabel Brain:** ¿Y qué se gana con eso?

**José Ramón Ugarte:** Es una aclaración necesaria que no estaba en la ley antigua. Imagina que tú tienes una casa antigua en un terreno, que está asomada respecto de la calle, y que el plano regulador te dice que esa calle se va a ensanchar. Lo que pasa es que el trazado del ensanche de la calle se va a comer parte de la casa. Esto lo que aclara es que en esa porción no vas a poder aumentar el volumen de la construcción. Eso no inhibe a hacerle reparaciones o a darle uso a la construcción completa. La parte del terreno o la construcción que no está afecta por este trazado de la

declaratoria puede incluso aumentar su volumen.

Luego viene la parte central: 'las declaratorias de utilidad pública permanecerán vigentes de forma indefinida salvo que el propietario del terreno afecto a dicha declaratoria compruebe que el plan regulador al fijar la afectación, disminuyó el valor del predio, considerando todas las normas urbanísticas fijadas en conjunto con la afectación, conforme a las reglas que establecerá la ordenanza general'.

Cuando un plano regulador decide ensanchar las calles existentes o abrir nuevas calles que no existen, en general no puede hacerse como una modificación única -una cuya única materia sea ésta-, sino que en general siempre se asocia al fundamento de querer ensanchar o crear nuevas calles, que es aumentar el volumen de las construcciones o la constructibilidad de los bordes de esas calles a las cuales les estoy aumentando su capacidad, o bien darle otro uso a ese borde (por ejemplo, si era residencial darle uso comercial), bajo el supuesto que eso generará una mayor actividad, avalado por los estudios correspondientes. Todo el principio que hay detrás del proyecto de ley es que cuando yo fije una declaratoria, cualquier persona va a poder alegar que lo están perjudicando con esa medida. Va a estar en todo su derecho. La idea es analizar toda la propiedad - y no sólo la faja que le estoy afectando-. Voy a ver el valor de tasación el día antes de que se hiciera la modificación del plan regulador, y luego evaluar el día después. Eso me va a permitir ver el impacto que se provoca por el hecho que allí donde antes sólo podía poner una casa ahora voy a poder construir 7 pisos; o allí donde el uso era residencial ahora voy a tener uso comercial.

Si yo perjudiqué al propietario, corresponde que el Estado lo indemnice, porque le estás poniendo una carga a un particular por un bien social. Pero en la gran mayoría de las situaciones, lo que sucede es que el terreno se valoriza, pese a -o mejor dicho junto con- la afectación.

**Francisco Sabatini:** ¿Por qué se hace depender la declaratoria indefinida de utilidad pública de ese hecho? ¿Por qué no se vincula directamente con la indemnización?

**José Ramón Ugarte:** Es que está vinculada directamente, pero requiere de la presentación del que se siente afectado. No es el Estado el que va a salir a tasar y a evaluar todos los terrenos urbanos que existen en el país, sino que sólo de los que se sienten afectados.

**Francisco Sabatini:** O sea, queda como 'en veremos' la declaratoria de utilidad pública.

**José Ramón Ugarte:** Queda sujeta a verificación en todos los casos en los que hayan reclamos.

Prosigo: 'para tal efecto el propietario deberá presentar los antecedentes comprobatorios ante la autoridad que fijó la declaratoria de utilidad pública (que puede ser municipal o regional, en el caso de los planes intercomunales) dentro de un plazo de 3 años de la vigencia de ésta'. Esto quiere decir que el propietario tiene 3 años para revisar o preguntar

si se trata de una medida que lo está perjudicando o no. 'Dicha autoridad -la que dictó la declaratoria- resolverá la solicitud en un plazo máximo de 90 días, salvo que se requieran antecedentes adicionales'. Luego hay un tema que resolver de procedimiento. 'En caso de comprobarse perjuicio en los términos señalados la municipalidad o el gobierno regional, según corresponda, dentro del plazo máximo de 5 años deberá responder por los montos involucrados'.

Bueno, en 5 años se tiene que optar por alguna de estas soluciones: una alternativa es eliminar o reducir la afectación de utilidad pública.

**Luis Eduardo Bresciani:** ¿Eliminar sólo la del tipo que lo pidió?

**José Ramón Ugarte:** Vamos a ver cómo se administra. No quise detallar esto en la ley.

La segunda opción es compensar a los propietarios no en dinero, sino en la modificación de las normas urbanísticas aplicables al predio o al conjunto de predios. Por ejemplo, puede ser que el cambio de uso residencial a de servicios -por ejemplo, para el arriendo de oficinas- baste para compensar al propietario.

La tercera alternativa es pagar, o sea, el procedimiento de expropiación.

**Patricio Hales:** No existe la cuarta alternativa, que es: 'quédese ahí, afectado, y le doy un billete por eso, y alguna vez le vamos a expropiar'. Ésa es la gran demanda ciudadana popular.

**Luis Eduardo Bresciani:** El problema es que ahí tendrías que modificar la ley de impuesto territorial. El inconveniente que tiene la ley hoy día es que dice que te pueden rebajar las contribuciones siempre y cuando el terreno no tenga uso económico. Pero como siempre tiene uso económico -alguien vive ahí, etc.- al final el Servicio de Impuestos Internos igual te cobra contribuciones.

**Francisco Sabatini:** Yo me imagino que lo complicado es que el Estado tenga que poner plata por el tema de las expropiaciones.

**José Ramón Ugarte:** Lo que pasa es que la plata tiene que ponerla el que fijó la declaratoria. Ahí está el tema de la responsabilidad a la hora de fijar la declaratoria.

**Luis Eduardo Bresciani:** Imagínate, por ejemplo, que el municipio de Pitrufquén decida fijar mil habitantes por hectárea, cuando eso en realidad no se va a dar, y para eso tenga que armar unas tremendas calles, que van a quedar gravadas, en circunstancias que dichas calles nunca se van a construir.

**José Ramón Ugarte:** Un inciso necesario, que es el último, es permitir que la ordenanza general pueda fijar un procedimiento simplificado para administrar el tema de la normativa urbanística de los terrenos afectos a utilidad pública. De lo contrario esto no va a funcionar.

Otro tema que se quiere establecer es entregarle la facultad

a los planos reguladores para que puedan volver atrás -a la situación que había el 13 de Febrero de 2004 o sus modificaciones posteriores- para definir finalmente cuáles son los trazados de espacio público que van a quedar afectos a utilidad pública. Esto va a ser súper discutido, porque en esta fecha ya hay muchas declaratorias de utilidad pública que ya caducaron. No va a ser fácil explicarle al propietario.

**Luis Eduardo Bresciani:** Para ese caso es más fácil que la facultad de volver a gravar exista, y eso no lo dice el artículo hoy. Entonces si realmente se necesita una calle, la vuelves a gravar.

**José Ramón Ugarte:** Claro, el tema es que no tengas que formular un plan regulador nuevo para poder hacerlo.

**Luis Eduardo Bresciani:** Hay que buscar un mecanismo tipo plan seccional.

**José Ramón Ugarte:** Un procedimiento simplificado que tenga el mismo efecto.

**Patricio Hales:** ¿Lo que tú estás diciendo en el transitorio es que va a haber una autoridad que haga el listado final?

**José Ramón Ugarte:** La misma municipalidad o el gobierno regional en las materias intercomunales. Lo que estoy diciendo es que aún en aquellos casos en los que una vía haya caducado, como en el caso de Santiago para la Costanera Sur, el plan intercomunal de Santiago va a poder declararla nuevamente de utilidad pública, mediante un trámite simplificado. En resumen: lo que caducó lo puedo volver a gravar.

**Luis Eduardo Bresciani:** En la redacción actual eso lo puedes hacer, porque en ninguna parte dice que esté prohibido volver a declarar de utilidad pública.

**José Ramón Ugarte:** Sí. La novedad aquí refiere al procedimiento simplificado, que es mediante resolución o decreto alcaldicio. Es prácticamente el mismo esquema que estaba pensado para darle norma urbanística.

**Isabel Brain:** ¿Y cuál era la justificación para la modificación que se hizo en 2004?

**José Ramón Ugarte:** Es lo que decía Jaime Ravinet, quien fue ministro de Vivienda. Cuando él fue alcalde de Santiago, notó que varias de las calles centrales históricas tenían contemplados ensanches, lo que producía efectos bastante negativos, incluso deterioro en esas mismas vías por las prohibiciones que enfrentaban los propietarios en la parte de sus construcciones, que estaban afectas a utilidad pública. A este problema se le conoció popularmente como el de los 'serruchos'. Eso se explica por deficiencias que tenía el artículo tal cual como estaba, que entregaba eso como una facultad abierta, sin poner ningún tipo de obligación. A mí me tocó discutir esto bastante acaloradamente. Yo le decía 'pero ministro, modifique el plano regulador de Santiago y saque los ensanches que hoy le están produciendo deterioro, y se acaba el problema'. Pero él estimó que era una cosa de fondo, que no se podía tener una facultad tan amplia como la que aparecía en el artículo

59, sin ningún tipo de compensación para las personas que se vieran afectadas.

**Luis Eduardo Bresciani:** Yo llegué tarde a esa discusión pues me nombraron jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU con posterioridad, pero de todas formas quisiera decir que en el mundo, cuando uno mira este tema, tiene dos alternativas: una es gravar y compensar, y otra, es poner plazos. La legislación italiana, por ejemplo, tiene plazos, porque asume que el hecho de que las calles queden chicas no es tan malo, dados sus volúmenes de construcción.

**José Ramón Ugarte:** En nuestro caso es distinto, pues las construcciones suben de 1 a 10, o incluso a 20.

**Luis Eduardo Bresciani:** Entre una alternativa de plazos y una de compensación, al Estado le sale más cara la segunda. Yo creo que por eso la opción elegida fue la primera, con todas las complicaciones que ello trajo.

**Gonzalo Cáceres:** Tengo una pregunta ¿Qué sucede con dictar una ley que opere casi como borrón y cuenta nueva? Porque hay varios principios jurídicos que hablan de la no retroactividad.

**José Ramón Ugarte:** Pero es que aquí es distinto, porque lo que se está haciendo acá no es volver atrás, sino que se generaría una herramienta distinta. Volver atrás sería decir 'es muy malo el artículo 59 actual, volvamos al que teníamos antes, con las facultades amplias'. En cambio, acá se está exigiendo la compensación para los que resulten perjudicados.

**Isabel Brain:** Tengo una pregunta. Detrás de esta lógica de tasar la propiedad un día antes y un día después de la afectación, se está asumiendo que la vía que se va a construir ahí o el cambio en el uso del suelo, le genera al propietario un valor o un minusvalor importante. Esto está en la línea de la recuperación de plusvalías ¿Por qué compensar cuando el propietario pierde, pero no recuperar cuando el propietario gana? Por ejemplo, si luego del aviso de un ensanche de una vía el propietario pasaría a aumentar al doble el valor de su propiedad, ¿por qué el Estado no puede recuperar una parte de ese aumento para financiar la obra que allí se quiere hacer?

**José Ramón Ugarte:** Bueno, eso tiene hartito que ver con el otro proyecto de ley que yo quería mostrarles sobre la densificación y el aporte obligatorio para espacios públicos en función de las plusvalías, pero no vamos a alcanzar a verlo hoy. Es un proyecto que si resulta le va a generar recursos a las municipalidades. Ahí donde hay posibilidades de desarrollo inmobiliario, que no son todas, se resguarda el equilibrio entre las nuevas construcciones y el espacio público.

Retomando la discusión anterior, no son normativas equivalentes -la anterior y la propuesta de ahora- en el sentido que los montos involucrados son distintos. Si tuviéramos que expropiar todos los lugares afectos a declaratoria de

utilidad pública se necesitaría una cantidad de recursos financieros inmensa y el fisco no necesariamente los tiene. Históricamente la expropiación se ha hecho muy pocas veces. Si bien se hizo fuertemente en la década del '30 y '40, con una actitud bien firme de Estado chileno, después se ha hecho escasamente, salvo en casos de evidente beneficio social -como por ejemplo el saneamiento de poblaciones-, o bien en el caso de las vías del MOP, sobre todo a partir de la ley de concesiones del '92. Ahí se descubrió que el privado podía construirle una vía y más encima pagarle durante no sé cuántos años por esa vía que construyó, y que la gente estaba dispuesta a pagar una tarifa por eso. Ahí se metió firme el MOP con la ley de caminos aplicada a las áreas urbanas, cosa que a mí no me gusta mucho, pero eso da para otra discusión.

**Pedro Bannen:** Hay casos como la Norte Sur, de Parroquias, toda la acción de la CORMU en San Borja, que si bien eran esencialmente terrenos públicos, hay toda una reconversión. Proyectos como la Nueva Providencia son esencialmente expropiatorios, de porcentaje altísimo de expropiación de terrenos privados que da como resultado beneficios públicos y privados.

**José Ramón Ugarte:** ¿Y de dónde salen los fondos para la expropiación de la Nueva Providencia?

**Pedro Bannen:** De la sociedad CORMU-Providencia.

**Francisco Sabatini y Gonzalo Cáceres:** Y el Metro.

**Pedro Bannen:** No, el Metro tenía la fuerza que tenía el capital para hacer la expropiación, pero no necesitaba hacerlo. Piensa que el Metro abría por la propia Avenida Providencia la Providencia vieja, en la época en que era una construcción a trinchera abierta, donde se sacaba la tierra, se guardaba y se volvía a tapar, lo que significaba reventar Providencia. Ahí es donde Parroquias sacó el proyecto alternativo de 'by-passearlo' por la Costanera Andrés Bello y llevarlo al Parque Arauco, a la población San Luis, por la Avenida Kennedy. En definitiva, hay experiencias posteriores de expropiación.

**Luis Eduardo Bresciani:** O sea, conceptualmente éste es el proyecto de ley ideal, que considera la discusión respecto a compensar o no hacerlo. Hay que tener en cuenta, de todas formas, que si la responsabilidad de pagar es de parte del municipio, se puede producir el fenómeno de que nadie quiera hacer declaraciones de utilidad pública. En lo personal, yo sé que políticamente es lo más inviable, pero para mí lo ideal hubiera sido dar un plazo donde tú no tienes que compensar a nadie, basándose en el rol social de la propiedad. Pasado ese plazo, tendrías que compensar.

**José Ramón Ugarte:** Podría ser.

**Luis Eduardo Bresciani:** El problema que se te va a producir, basado en la experiencia americana e inglesa, -que funcionan en base al sistema de compensaciones-, una cantidad de juicios increíble. Siempre se llega a un acuerdo en que, entre comillas, hay algún grado de afectación,

por lo que hay que compensar de alguna forma. Reitero, ojalá hubiera un plazo -de 10 años por ejemplo- donde no se compensa a nadie porque el rol social de la propiedad es planificar. Yo sé que esto es difícil, sobre todo considerando las demandas de los parlamentarios. Ojalá también la compensación se permitiera a través de algún sistema tributario, en cómodas cuotas y no todo de una vez.

**José Ramón Ugarte:** Bueno, la ley antigua junto con esto inventó el sistema 'bono'. La ley antigua decía que los propietarios de las nuevas construcciones debían ceder, pero que esa cesión debía materializarse a través de un trámite de expropiación de la municipalidad, que terminara en una escritura pública. Y ese trámite de expropiación lo que tenía que hacer era tasar la franja que se estaba entregando como bien nacional de uso público, pero en el precio a pagar por la faja debía considerarse el aumento de valor del resto de la propiedad producido por el efecto urbanístico de la nueva calle.

**Francisco Sabatini:** Pero si eso es una cuestión súper lógica y menos conflictiva; si tú lo verbalizas como plusvalía, entras en un proceso que se puede entrapar mucho más.

**Isabel Brain:** Distribución de las cargas.

**Luis Eduardo Bresciani:** Que además está en la Constitución.

**Francisco Sabatini:** Claro. El tema de fondo aquí es qué significa el derecho de propiedad. Hay poca gente que diría que el derecho de propiedad es sólo el casco, y todo lo que son mejoras no pertenecen a los propietarios privados, sino que a la comunidad, al Estado, etc. Aquí estaríamos de acuerdo en que la propiedad privada incluye las mejoras. Si es que eso es el derecho a la propiedad, es súper incongruente que exista la planificación urbana, que venga el Estado y se meta en el ámbito privado. Hay una ambigüedad casi ineludible en el esquema cultural en el que vivimos, que hace que este tipo de proyectos tenga que irse por un lado súper pragmático de qué es lo que se puede hacer, de cómo se financia, etc. Me llama la atención que en los gobiernos de la Concertación casi se haya prohibido la planificación urbana. No poder gravar terrenos, o que se haya limitado tan severamente como se hizo aquí.

**Luis Eduardo Bresciani:** El mayor error fue generalizar un tema que era puntual.

**José Ramón Ugarte:** Como está la ley hoy, tiene varias cosas malditas, por ejemplo, esto que te dice que nunca más vas a poder gravar lo que estuvo gravado... ¡Si es que las calles tienen que ir por algún trazado! No se puede decir 'no importa, entonces la hago por allá'.

La otra cosa es que se diga que la autoridad tiene 6 meses para fijarle norma urbanística a lo que antes era la faja de

vialidad.

**Francisco Sabatini:** Eso genera lo del cerro Alvarado, donde hay gente que está esperando para poder construir.

**José Ramón Ugarte:** Imagínate el caso de Costanera Sur. Esas torres grandes que hay al costado del parque Los Reyes. Un poquito más allá hay terrenos cuyo título de dominio dice que limitan con el río Mapocho, y tenías una faja de 45 metros que decía que era para la Costanera Sur. Caducó la faja. ¿Y por qué esa persona que podía levantar torres de 27 pisos un poco más allá no va a ponerlas a la orilla del río, donde va a tener una vista espectacular para siempre? Y luego, ¿por dónde va a pasar la vía?

Hoy las autoridades están bien atadas de manos, porque están obligadas a fijar la norma urbanística. Muchos alcaldes se han dado cuenta que el día que publican eso en el diario oficial, les cuesta la elección de todas maneras. Ningún vecino va a pensar que tienen razón en no querer fijar la norma para así poder construir edificios de 7 pisos hasta en la cumbre de un cerro.

**Pía Mora:** Pero en el caso del cerro, ¿no se le puede poner una restricción medioambiental? ¿Decir que es una reserva y que no se puede construir?

**Luis Eduardo Bresciani:** Sí puedes, el problema es que tú tienes que asignarle lo que es en función de lo que dice el plan regulador. Teóricamente el cerro San Cristóbal no tiene una declaratoria de utilidad pública. Tiene usos de área verde.

El plan regulador te permite generar usos de suelo restringidos. Yo puedo agarrar el cerro Alvarado y ponerle 'área verde recreativa', que no es un gravamen.

**José Ramón Ugarte:** El problema es que yo puedo declararlo área verde sólo después de haberle asignado el uso de suelo adyacente.

**Gonzalo Cáceres:** Hay sólo un mecanismo que te permite zafar del uso de suelo adyacente, que es el monumento histórico.

**Isabel Brain:** Lo insólito es que esto se haya aprobado para todo el parlamento.

**Pía Mora:** Y que se haya generalizado a toda la ciudad.

**Luis Eduardo Bresciani:** Sólo podemos desearle a José Ramón éxito. A nosotros no nos fue bien con esto en su momento. Hay que luchar contra aquéllos que no quieren ningún gravamen sobre ningún vecino. Y lo segundo es luchar con el ministerio de Hacienda, que no va a 'dar la pasada' a la ley si es que esto le significa dar recursos para compensar. Nosotros tuvimos ese mismo lío.

**Isabel Brain:** Con esto damos por cerrado esta sesión del Consejo. Muchas gracias a todos por asistir.









### III Sesión

#### Cambios a la política urbana: Obligación de cesión de suelo a proyectos de construcción (Artículo 70 bis LGUC)

Pilar Giménez

Jefa de la División de Desarrollo Urbano

Ministerio de Vivienda y Urbanismo

12 de Marzo de 2012

#### Presentación

**Isabel Brain:** En esta ocasión hemos invitado a Pilar Giménez, quien es también, junto a Ramón Ugarte, la responsable de las modificaciones que se están haciendo en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en materia urbana, y en particular en el tema de aporte al espacio público.

**Antes de** seguir quisiera darle la bienvenida a Laura Mullahy. Ella trabajó en el Lincoln Institute, en Boston, apoyando muchos de nuestros proyectos. Hoy vive en Rosario, Argentina, y desarrolla un Consejo del mismo carácter que el que tenemos aquí.

**Pilar Giménez:** Muchas gracias por la invitación. A muchos de ustedes los conozco, e incluso hemos tenido la oportunidad de comentar estos proyectos de ley. A otros no los conozco, así que estoy feliz de poder compartir estas ideas que estamos desarrollando al interior del Ministerio, todas ellas con el apoyo de José Ramón Ugarte, que es nuestro asesor. Feliz también de poder recibir todos sus aportes. Quería contarles el contexto en el que se enmarca esta agenda legislativa. El ministerio está en un momento importante, donde está intentando hacerlo honor a su segundo apellido, 'Ministerio de Vivienda y Urbanismo'. Hoy en día un 80% del presupuesto del MINVU va al tema 'vivienda'. Del 20% restante un 10% se destina a distintos temas, y sólo un 10% queda para inversión en ciudad. Ahora, dada la disminución del déficit habitacional y nuestra madurez

como país, podremos darle un impulso mayor a la ciudad. En ese marco, como ministerio nos estamos preparando con la 'agenda urbana', que involucra cambios habitacionales, una nueva política nacional de desarrollo urbano (que vamos a desarrollar durante todo el 2012), una agenda legislativa (sobre la cual hablaré hoy), planes urbanos estratégicos para 200 ciudades (se hicieron 138 para la reconstrucción, y vamos a hacer 62 más que están en proceso) y tenemos varias iniciativas relacionadas con las obras urbanas, que es gestión de obras y proyectos urbanos, y también la institucionalidad para parques urbanos. Estamos trabajando en todos esos frentes en paralelo.

Respecto al anteproyecto de aportes al espacio público, lo que hace es abordar uno de los problemas centrales del desarrollo de las ciudades, que es el aporte que hacen los proyectos al espacio público. Hoy en día, la situación es que los proyectos en densificación, vale decir los edificios, no realizan aportes proporcionales en términos de vialidad, áreas verdes y equipamiento -como sí lo hacen los proyectos de loteo-, salvo en el caso de los que se someten al Estudio de Impacto al Sistema de Transporte Urbano (EISTU), que son muy pocos -cerca del 5% de los proyectos de densificación en Chile-, y solamente hacen aportes en términos viales. Este sistema no tiene una base legal sólida, lo que hace bastante débil y engorrosa la aplicación de los EISTU. En resumen, este proyecto de ley propone corregir estos dos problemas, a saber: que los proyectos en densificación

no estén realizando los aportes que corresponden, y por otra parte la falla de los EISTU. La propuesta es que los proyectos en densificación hagan un aporte proporcional a su efecto sobre la ciudad, y que el cálculo de los aportes tenga una base legal que sea objetiva, simple y conocida previamente.

Los principios rectores que están tras este proyecto son:

- 1) Aplicación equitativa: que todos los proyectos contribuyan, sean públicos o privados, grandes o pequeños.
- 2) Proporcionalidad: que el aporte sea proporcional al impacto del proyecto sobre el espacio público.
- 3) Objetividad: que el cálculo se haga de acuerdo a reglas claras, objetivas y de conocimiento público.
- 4) Que sea predecible: el monto del aporte debe poder calcularse con anticipación a la inversión.
- 5) Singularidad: el aporte debe ser uno sólo para el destino que fue creado, sin duplicidades.
- 6) El foco está en las personas y sus necesidades urbanas, y no en los automovilistas -que es la crítica que se le hace a los EISTU-.

Lo que buscamos es hacer operativo el segundo inciso del artículo 70, que hoy día está vigente en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Este inciso nos habilita para hacer estos cobros; lo que se necesita es hacer precisiones para hacerlo operativo.

El artículo 70 parte diciendo que toda urbanización de terreno cederá gratuita y obligatoriamente para circulación, áreas verdes, desarrollo de actividades deportivas y recreacionales y equipamiento las superficies que señala la Ordenanza General, las que no podrán exceder el 44% de la superficie total del terreno. Esta es la típica cesión que se le exige a los loteos. Luego hay un segundo inciso que dice: 'la exigencia establecida en el inciso anterior será aplicada proporcionalmente en relación con la intensidad de la utilización del suelo que establezcan los correspondientes instrumentos de planificación territorial'. Eso está súper relacionado con un edificio en densificación. Hoy día la ley ya habilita a la Ordenanza General para entrar en detalle en este tema. Dice 'la que fijará asimismo los parámetros que se aplicarán para las cesiones cuando se produzca crecimiento urbano por densificación'.

Uno puede preguntarse '¿por qué si la ley ya está, no se cumple?'. Básicamente porque si hiciéramos este cobro a los proyectos en densificación éstos no podrían materializarse, porque la ley sólo habilita a ceder gratuita y obligatoriamente terreno (lo que podría hacer el proyecto inviable). Nosotros lo que hacemos es apoyarnos en este artículo 70, tal cual está -porque modificarlo es difícil en el Congreso-, y solamente definimos varios artículos 70 bis que hacen operativa esta idea. Lo que decimos es que cuando se trate de proyectos en densificación, las cesiones de terreno a las que se refiere el artículo 70 se podrán cumplir pagando su valor a la municipalidad. Con eso en el fondo decimos

que no necesariamente hay que ceder el terreno -o sea, puede hacerlo-, pero que si el proyecto se vuelve inviable por esa razón, puede entregar su valor equivalente a la municipalidad. Esos aportes pueden ser en dinero, obras o cesión de inmuebles para áreas verdes o equipamiento. Para exigir los aportes, la municipalidad debe tener un plan de inversiones para el espacio público. Es muy importante remarcar que la municipalidad puede usar estos recursos sólo para los tres fines que se establecen aquí, vinculados al espacio público; así resguardamos que esos recursos no se destinen a otros fines.

El plan de inversiones de la municipalidad lo que hace es poner en el plano de la comuna todas las inversiones que tienen que ver con el espacio público. Anotamos también que 'todos los dineros que recaude la municipalidad se administrarán en una cuenta aparte', y que sólo se podrán gastar en 'ejecución de las obras que están definidas en ese plan de inversiones, pagar expropiaciones -que es fundamental para materializar estas inversiones-, y actualizaciones de este plan de inversiones'. Con eso nos aseguramos que el municipio tenga recursos para hacer y actualizar su plan-. Los recursos nunca podrán ser usados para mantención. Respecto al plan de inversiones:

- Debe ser coherente con el Plan Regulador Comunal (PRC). Las afectaciones a utilidad pública van a seguir estando en el PRC.

- Obras que puede contemplar este plan: el mejoramiento de avenidas, calles o plazas; la construcción de nuevas áreas verdes y de vialidad, incluyendo todas las que están definidas en las afectaciones; y las obras de equipamiento público, como bibliotecas, oficinas de servicios municipales y otras similares.

- Este plan va a tener obras priorizadas, sobre todo en aquellas áreas donde el PRC permita proyectos de mayor envergadura o densificación

- El plan lo elabora la municipalidad. Se requiere un informe favorable de la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) de Vivienda. Se aprueba según un procedimiento bastante expedito, el del Plano Seccional, donde se expone al público por 30 días. Hay un plazo de 15 días para realizar observaciones, y hay una aprobación del Consejo Comunal luego de esto.

Sabemos que van a haber muchas veces en las que las iniciativas privadas -sobre todo las de mayor envergadura- no van a estar contempladas en este plan de inversiones que hizo el municipio. En ese caso dejamos abierta la posibilidad que el interesado pueda proponer al municipio obras adicionales que no estén en ese plan, para que puedan ser incorporadas oficialmente.

Otro tema importante es que las obras deben estar ejecutadas o garantizadas antes de la recepción definitiva.

Respecto a los proyectos de escala mayor, puede darse el caso que afecten a más de una comuna. Ahí empieza el

problema de a dónde van los recursos. Para eso habilitamos a la SEREMI de Vivienda para que determine cuál es el área de influencia de ese proyecto, y para definir qué proporción del aporte debe ir a cada comuna.

A través de una modificación a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades habilitamos que la municipalidad pueda delegar a la administración de los fondos a otra entidad pública o privada. Esto para recoger la experiencia positiva de las Corporaciones Viales, que han sido capaces de poner de acuerdo a los distintos actores y de hacer una muy buena gestión de los recursos disponibles.

Hay un artículo transitorio donde se permite a las municipalidades cobrar por dos años, aún cuando no exista el plan de inversiones, con la condición que los montos que se vaya recaudando se destinen íntegramente a la confección de dicho plan. Creemos que eso es un incentivo para ellas para hacer su plan de inversiones lo antes posible, pues ellas saben que si no hacen el plan antes de dos años, se elimina esa fuente de financiamiento.

Hay otras materias complementarias. Por ejemplo, se establece un beneficio especial a quienes cedan anticipadamente sus terrenos afectos a utilidad pública, resolviendo el problema de la expropiación. Quien cede anticipadamente se exime de urbanizar. También se da la opción de este pago por la cesión de terrenos a loteos de equipamiento o actividades productivas, y también a loteos de vivienda que cuenten con un parque o equipamiento público aledaño, que forma parte del plan de inversiones. Otro tema es que se facilita la ejecución de obras que exceden el valor a aportar por un proyecto. Este tema tiene que ver con la ejecución conjunta de obras; básicamente cuando hay una obra que es necesaria en el plan de inversiones, y que va más allá del aporte de un proyecto. Hay un artículo donde estamos facilitando que ese proyecto se pueda hacer, ya sea de forma conjunta o bien a través de aportes reembolsables que después le lleguen al primero que hizo el aporte. Finalmente hay dos modificaciones al artículo 134 de la ley -fuera del artículo 70-, donde estamos facultando a la Ordenanza para hacer exigencias de urbanización fuera del terreno del proyecto. Y esto es importante, por ejemplo, para proyectos condicionados, que están fuera del límite urbano. Muchas veces éstos son proyectos 'isla' donde es relevante la conexión con la ciudad. Hoy en día la ley no faculta para que se hagan ese tipo de exigencias. En esa misma línea se faculta a los Planes Reguladores comunales e intercomunales para establecer condiciones especiales de urbanización y equipamiento en nuevas áreas urbanas o de extensión urbana, incluyendo estas obras de urbanización fuera del terreno propio. Éstas son dos materias complementarias, que tienen mucho que ver con los aportes del espacio público, no al interior de la ciudad consolidada, como lo que hablamos antes, sino que aplicado al desarrollo en extensión.

Como síntesis final, el proyecto se centra en las cesiones en densificación, exigiendo cumplir con las cesiones de terreno del artículo 70, pero pagando su valor equivalente a la municipalidad según el avalúo fiscal o comercial -eso todavía lo estamos viendo-, y paralelamente, asegurando los aportes en nuevas áreas urbanas, en el sentido que les decía recién, que los proyectos muchas veces a través de la cesión normal de loteo hacen sus aportes dentro del loteo, pero no hacen sus aportes cuando es necesario conectarse con la ciudad. Ahora podemos pasar a las preguntas.

**Juan Ignacio Silva:** ¿Cuánto se piensa recaudar? ¿Cuáles son los topes o márgenes en que esto opera? Si una municipalidad se queda con el instrumento de poder cobrar sin límites, la tarifa puede ser cualquier cosa. ¿Dónde se acota la contribución, para que no se generen abusos?

**Pilar Giménez:** El techo máximo está definido, y es hasta el 44% del valor del terreno, nunca va a poder ser más que eso. Ahora, no es materia de ley definir cuánto se les va a cobrar a los proyectos, sino que es materia de Ordenanza. Por eso, esto lleva paralelamente una modificación de Ordenanza, que va a definir cuánto es el aporte.

**Luis Eduardo Bresciani:** Tengo varias preguntas y comentarios. Antes que nada, debo decir que comparto el espíritu de la norma, que racionaliza temas que históricamente no han funcionado bien. Es positivo que los proyectos en densificación hagan aportes más allá del mínimo que hoy aportan. Así se evita conflictos urbanos como el que ha generado el 'Costanera Center'. Tengo, sin embargo, varias dudas operativas. A veces esto es más importante que el espíritu, porque ahí se juega que las cosas funcionen bien. El tema de la proporcionalidad suena bien; sin embargo, queda la duda de si ésta es respecto al valor del terreno o respecto al impacto de los proyectos. Lo pregunto porque dado que el aporte es en función del valor terreno, en la práctica podría ocurrir que un mismo proyecto, que genera un mismo impacto, va a aportar más plata en las comunas de Vitacura o Las Condes (de más altos ingresos, donde el suelo es más caro) que en San Bernardo o Puente Alto (de ingresos bajos, donde el suelo es más barato). Visto así, sería regresivo.

El segundo tema es que el hecho que la propuesta esté vinculada a un plan y no a medidas individuales me parece fantástico. Pero ahí es súper importante que quede vinculado al PRC. Ahí viene la discusión respecto a cómo se aprueba eso. Me parece que un plan de inversiones tan importante para una comuna tiene que tener mecanismos de participación ciudadana, dado que incluso afecta tanto o más que el PRC. Dejarlo sujeto al Concejo y a lo que hace un Plan Seccional, que es lo mínimo en términos de participación, me parece que va a ser insuficiente.

Por último, tengo curiosidad respecto a la intersectorialidad. En general, en este tipo de cosas se busca que haya una mayor integralidad para abordar los distintos problemas de

la ciudad como transporte, espacio público, usos de suelo, etc. ¿Cómo ha sido recepcionado este tipo de proyectos por entes como el Ministerio de Transportes?

**Patricio Hales:** Yo encuentro muy valioso el principio de la propuesta, vale decir, hacer operativo el artículo 70. Me asusta, de todas formas, que la mayor virtud del proyecto -la flexibilidad a través de facilidades- pueda ser su peor defecto. Si bien hasta ahora el hecho que los aportes sólo pudieran hacerse en espacio público ha hecho inviable que esta norma se aplicara, cuidado con que el aporte en terrenos se anule para siempre. Dicho de otra forma, se constata que la norma de aportes en terrenos no se cumple, por lo que se toma la determinación de entregar facilidades para que efectivamente exista compensación. Pero podría pasar que las facilidades son tan tentadoras, que tal vez vamos a enterrar de una vez y para siempre el aporte en terrenos. No tengo la respuesta de cómo se resuelve esto, pero creo que debiera existir alguna clase de estímulo para el otorgamiento de terrenos, de forma de responder al espíritu original del artículo.

Si uno mira los planos de los trazados de la ciudad de Santiago en los barrios donde se ha hecho gran densificación, para ninguno de los que está en esta mesa es un misterio que casi todo el trazado es exactamente igual, y que los tamaños de los predios y de las manzanas son prácticamente los mismos. Entonces no le pueden decir a un solo empresario que resuelva lo que ninguno de sus antecesores resolvió en zonas colapsadas -como 'Sanhattan', por ejemplo-.

Quiero hacer una pregunta histórico-ideológica: ¿de cuándo es el artículo 70, fraseado en estos términos?

**José Ramón Ugarte:** Del tiempo de Ibáñez. Era el 40% de cesión en su origen. Después llegó al 44%. El concepto y los destinos -vialidad, equipamiento y áreas vedes- eran los mismos.

**Gonzalo Cubillos:** Ahora, el artículo que habla de las cesiones para la densificación es del 2001. El artículo general de obligación de cesión para áreas verdes, equipamiento y vialidad pública por parte de los loteos es anterior.

Yo tengo varios puntos. Primero, comparto los propósitos y objetivo que persigue el proyecto, pero creo que le falta 'densidad normativa', deja algunos vacíos.

**Uno:** Yo creo que para la ciudad el efecto de este proyecto es muy positivo, pero para los propietarios de terreno puede llegar a ser muy negativo -el 44% puede ser muy alto-. En el caso de los loteos, el propietario sabe -porque está puesto en la ley- que tiene que ceder hasta el 44%, sabe que sobre ese terreno lo afectan unas determinadas declaratorias de utilidad pública. Para el caso de densificación, en cambio, no está puesto en la ley cómo se llega al 44%. Podrían darse más elementos para objetivizar esto.

**Dos:** Con este proyecto en principio se eliminan los EISTU.

Sin embargo, el artículo 134, modificado en este proyecto de ley, también permitiría que la Ordenanza establezca exigencia de EISTU. Cuando se dice: 'la Ordenanza establecerá las obras de urbanización exigibles fuera del terreno propio', yo podría decir 'usted va a hacer obras de urbanización exigibles fuera del terreno propio derivadas de un estudio de impacto vial'. Por lo tanto, no cierra a los EISTU.

**Tres:** Hoy día en los EISTU las obras de mitigación vial van asociadas a 'aquéllas que son necesarias en virtud de los impactos viales directos que genera ese proyecto'. Con este proyecto yo voy a aportar unos determinados valores que van a permitir la ejecución de las obras del plan de inversiones municipal, que podrían estar completamente dissociadas de los impactos viales del proyecto. Por lo tanto, desde la perspectiva de la inserción urbana de un proyecto, en un territorio dado, yo voy a contribuir al mejoramiento general de la comuna, pero el impacto específico en la zona donde está el proyecto genera un caos.

**José Ramón Ugarte:** Salvo que pague en obras.

**Gonzalo Cubillos:** Pero te lo tienen que aceptar. Si es así, necesariamente para saber cuáles son las obras, vas a tener que hacer un EISTU.

**José Ramón Ugarte:** Pero no sobre un monto abierto.

**Gonzalo Cubillos:** Pero es si es así, que me parece correcto, yo lo explicitaría el tope en el proyecto.

Por otra parte, hay un término que se dice que se definirá en la Ordenanza: 'las áreas de intensidad de la utilización del suelo'. ¿Qué significa eso? ¿Qué efectos va a tener ese término? Creo que está asociado cálculo del monto de los aportes, por lo que habría que explicitar los criterios bajo los cuales se establecerán estas áreas. Obviamente con la aplicación del proyecto no cabrán dudas, pero para tener una opinión previa respecto a cómo el proyecto habría que definirlo.

**Lo último:** Creo que hay obras que no son de competencia municipal, como las de transporte, que también son relevantes. ¿Cómo uno hace un link para que este aporte al espacio público también pueda financiar obras distintas de aquellas de exclusiva competencia municipal?

**Pilar Giménez:** Hagamos un alto aquí. El tema del cobro es el corazón de lo que estamos trabajando ahora. Hay dos variables que para nosotros son decidoras del impacto que el proyecto genera: i) la cantidad de personas que van a estar en ese lugar; ii) hay zonas de la ciudad en las que es más caro hacer inversiones o intervenciones en el espacio público. Ese segundo factor en algo se recoge en el valor de suelo, aunque no totalmente. Ahora, tenemos un pie forzado súper fuerte, y es que ese monto no lo podemos expresar en virtud del impacto del proyecto a secas, sino que lo tenemos que transformar en un porcentaje de esos terrenos. Nosotros estamos haciendo el ejercicio de olvidarnos por un momento de este porcentaje de suelo, y

más bien calcular el aporte directo en relación al impacto que viene dado por las dos variables que mencioné antes. Luego vamos a tener que hacer una conversión a cuánto eso representa en términos del porcentaje a ceder. Y va a ser una recta donde vamos a mezclar dos cosas: proyectos con menor número de personas pagan menos que proyectos con mayor cantidad de personas; y por otro lado la intensidad en el uso del suelo, donde el PRC va a tener que definir dónde hay una mayor intensidad, o dónde es más caro hacer intervenciones en el espacio público. Esas zonas van a tener un factor de amplificación respecto de otras zonas donde es menor hacer esas mismas obras. Por ejemplo, hacer el ensanche de una calle, en términos de la obra física, vale lo mismo en cualquier parte, pero tiene un cobro distinto dependiendo de la zona de la ciudad. Ese factor de amplificación o de reducción depende de la intensidad del uso del suelo, lo que va a estar reportado por el propio municipio.

**Luis Eduardo Bresciani:** ¿Quién define ese factor?

**José Ramón Ugarte:** La Ordenanza lo regla, y después la municipalidad los replica.

El tema que estamos discutiendo es muy sensible. Ya la exigencia de cesiones para los loteos fue muy controvertida en el ámbito inmobiliario chileno. Hasta 1992 la exigencia de cesiones de vialidad, equipamiento y áreas verdes se aplicaba a los loteos en general, pero hacía una excepción respecto a los proyectos DFL-2 (proyectos de vivienda económica), los que tenían un régimen distinto, por su carácter social. La innovación de la OGUC del 1992 fue considerar que dicha distinción no correspondía, porque los chilenos eran todos iguales, tengan o no necesidades, por lo que las exigencias en términos de espacios públicos también debían ser iguales. Como consecuencia, hubo algunos senadores hicieron una presentación frente al Tribunal Constitucional (TC), argumentando que estábamos frente a un nuevo impuesto. El TC estuvo alrededor de un año evaluando la materia, y falló de forma tal que esclareció muy bien el concepto de beneficio social -y no sólo individual- que tiene la propiedad. Se definió también de qué forma el Estado podía regular cuánto de la propiedad era facultad privativa del particular, y cuánto era lo que tenía que contribuir para el resto. Por este precedente es que creemos que el artículo 70 es tan importante, y por lo mismo es que no lo queremos mover. Si bien iniciativas anteriores eran un poco más aventuradas que la nuestra, también era más difícil que resultaran.

Respecto a los parámetros, son tres: i) tamaño el proyecto; ii) uso/destino (1.000 m<sup>2</sup> de comercio no es lo mismo que 1.000 m<sup>2</sup> residenciales); iii) localización (contexto donde se inserta el proyecto). El tamaño más el uso da la carga de ocupación.

Comparto lo que dice Patricio Hales. Es ahí donde este

proyecto comienza a ser 'primo-hermano' del artículo 59. Este proyecto sin la posibilidad de hacer los ensanches de las calles y las aperturas establecidas en los PRC, bien poco serviría. Lejos el insumo más importante para el mejoramiento del espacio público es el terreno. Si éste está en manos privadas y el Estado no tiene ninguna herramienta para hacer que esas fajas puedan pasar a ser de bien nacional de uso público, se estrangularía no sólo el porvenir de las ciudades, sino también de este proyecto.

**Pilar Giménez:** Otro tema relacionado con esto es el de la 'intensidad de la utilización del suelo'. ¿Por qué poner eso, si es que el PRC ya refleja qué lugares son más o menos densos? Ahí volvemos al artículo 70. En el inciso segundo habla expresamente de la intensidad de utilización del suelo que define el PRC. Vamos a tener que, dentro de esta fórmula, incorporar este concepto. Lo que estamos pensando hacer en la Ordenanza es hacer un 'match' muy claro entre densidades del plan regulador y zonas de intensidad de ocupación del suelo.

**Luis Eduardo Bresciani:** Cuando dicen que habría una tabla para hacer las correcciones al avalúo del suelo según la intensidad e impacto que genera el proyecto, ¿significa que alguien en el Ministerio, en la SEREMI o en el municipio tendría que hacer un plan para determinar cómo se hacen esas correcciones? ¿Cómo se corrige que en alguna parte se aporte más, y en otra menos? ¿Cómo se evita que haya municipios que se llenen de plata que nadie necesita, y al revés?

**José Ramón Ugarte:** Como la exigencia del artículo 70 es respecto de cesiones de terreno, no le podemos hacer el quite al valor por m<sup>2</sup> que tengan los terrenos. El tema que todavía estamos discutiendo, porque hay distintas opiniones, es respecto a la variación del valor del terreno. Ojalá pudiera ser el valor comercial, si es que uno estableciera un sistema no controvertido para determinarlo.

**Gonzalo Cubillos:** ¿Y como está ahora?

**José Ramón Ugarte:** Es el avalúo fiscal. Si el valor del m<sup>2</sup> del terreno refleja la mayor o menor dificultad para intervenir el espacio público de los distintos sectores, sería suficiente como regulador para saber cuánto hay que cobrar. Yo tengo dudas al respecto, tal vez no sería suficiente... Igual hay que poner un factor de corrección adicional. El valor comercial refleja el valor de transacción de la actividad inmobiliaria, pero no necesariamente refleja cuánto cuesta intervenir el espacio público aledaño. Entonces la idea es, en la Ordenanza -si es que resulta, porque hay que introducir un factor de corrección especial- establecer un rango de mayor o menor aporte según la localización de los proyectos, que tenga que ver por ejemplo con las densidades establecidas en el PRC.

**Vicente Domínguez:** ¿Cuál es el límite en la mantención? Porque una ampliación en una calle en la zona consolidada

de la ciudad por ejemplo, probablemente no será tan generosa. Sí sería posible hacer un 'up-grade', en el sentido de hundir cables, repavimentar, etc., como se hizo en la calle Los Leones o Pocuro, en Providencia. ¿Está contemplado eso? ¿Se puede hacer?

**José Ramón Ugarte:** Sí, lógico. No se trata que sea nueva vía, sino que sea imputado en 'obras' (lo que incluye mejoramiento de vías existentes). A la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE) y a la Asociación Chilena de Municipalidades (ACHM) les gustaría mucho pudiera haber algo de mantención, especialmente de áreas verdes, pero la visión inmobiliaria es 'por ningún motivo, la mantención tiene que ver con otro tipo de gastos'.

**Luis Eduardo Bresciani:** La diferencia es que el mejoramiento es algo que se hace una vez, y la mantención es recurrente.

**Pilar Giménez:** Había otra pregunta de Luis Eduardo, de cómo se vincula esto con el PRC. Hay un artículo puntual que pusimos, en el que se señala que el plan de inversiones responda al PRC. En las zonas en que hay mayor densidad se espera que el plan de inversiones considere una mayor cantidad de obras, o las obras de mayor envergadura. Quizás en la Ordenanza vamos a entrar en más detalle de cómo garantizar la correlación, pues no es materia de ley. De todas formas, esto nos preocupa. Por ejemplo, hay una parte en que ponemos que el municipio priorice las obras que están en estas zonas de mayor densidad.

**Luis Eduardo Bresciani:** Si queda bien regulado eso, los PRC dejarían de ser lo que son hoy día -solamente normas de regulación del uso del suelo-, y pasarían a ser también un plan de inversiones. La gente al aprobar el PRC aprobaría ambas cosas. Si quedan bien unidas, me parecería fantástico.

**José Ramón Ugarte:** Respondiéndole a Patricio, las cesiones de terreno quedan exactamente igual. Es decir, a las nuevas urbanizaciones -a los loteos- se les aplica el articulado que está vigente.

**Patricio Hales:** Sí, pero yo me refiero a cuando es densificación. ¿Por qué no piensan algo para que el que desarrolla el proyecto no opte por una compensación que puede ser lejana a la obra misma, al lugar donde impacta? Podría ser que el inversionista opte por financiar, por ejemplo, el plan de mejoramiento de una calle que no tiene nada que ver con el lugar que está afectando directamente. Es importante generar incentivos para intencionar la inversión.

**José Ramón Ugarte:** Dos comentarios: los proyectos que tengan algún giro comercial tienen amarrados con una cadena el valor del m<sup>2</sup> de local comercial con la facilidad de acceso que tengan los usuarios. En la medida en que se empieza a interrumpir la facilidad de acceso, empieza a llegar menos gente al local comercial, empiezan a bajar los valores de los arriendos, etc.

**Patricio Hales:** Pero tenemos el caso del mall Alto Las Condes, que empezó a cobrar los estacionamientos...

**José Ramón Ugarte:** Imagínate lo seguros que están de que la gente va a llegar, que son capaces de cobrar. De hecho, los mall tienen una dotación de estacionamientos muy superior a lo que exige la norma, porque tienen la lógica de facilitar el acceso.

Otro punto relevante el que mencionaba Luis Eduardo, respecto a la participación del ministerio de Transporte. ¿Quién es el dueño del espacio público? ¿Quién toma la decisión respecto de cómo se interviene? Hoy esta decisión no la toma la municipalidad sino la autoridad central, que es la SEREMI de Transportes. ¿Está bien eso? Creo que no. Las decisiones debieran ser locales, para bien o para mal. Yo creo que los efectos de esta ley va a variar mucho de municipio en municipio, no me cabe ninguna duda. La idea es que los planes responden a la visión que la comuna tiene sobre su propio desarrollo, y no a la visión central. Esto seguramente va a desatar conflictos entre los distintos niveles.

**Gonzalo Cubillos:** ¿Pero no es posible hacer un cambio ahí? Porque efectivamente todos los EISTU estaban ligados a la oferta de vialidad, que es fundamentalmente para el transporte privado. Da la impresión que aquí hace falta un cambio, que se priorice el transporte público. Hoy día todo el mundo dice que las políticas de transporte están asociadas a las de urbanismo, porque son lo mismo.

**José Ramón Ugarte:** Bueno, junto con el proyecto se va a innovar en otras cosas... Ustedes saben que en los PRC chilenos la norma dice que tienen que fijar la cuota mínima de estacionamientos, cuando probablemente debieran definirse también la máxima. En zonas congestionadas, por ejemplo, esta cuota debiera tener un techo, como en muchos otros países del mundo. Esto es lo que explica en buena medida que en las ciudades norteamericanas los mall queden fuera de las ciudades. Ahí se dice '¿quiere hacer un mall? Perfecto, hágalo, pero sin estacionamientos'. Es un modelo de desarrollo comercial que tiene una lógica asociada a las autopistas.

**Carlos Montes:** La verdad es que es la primera vez que me enfrento a este tema. Yo creo que todo esto apunta a un problema real, que es cómo hacer para que los proyectos aporten más y mejor a la ciudad. Sí tengo dudas respecto a si es ésta la bala de plata que resuelve los problemas. Primero, me gustaría saber qué dice la experiencia comparada al respecto para ver su viabilidad. ¿Ha funcionado esto en alguna parte? Además, creo que una cosa es generar recursos, y la otra orientar mejor el uso de esos recursos. Esto último no queda garantizado.

Aquí se ha dicho que el proyecto busca mejorar los espacios públicos de las ciudades. Hay dos tipos de espacios públicos: los asociados al nuevo proyecto que se incorpora,

y los asociados a la vieja ciudad. Respecto a los segundo, ¿qué vamos a hacer con el cordón poblacional que hay en Bajos de Mena, en Puente Alto? Es una de las grandes heridas y problemas de la ciudad de Santiago.

Quiero saber cómo se va a generar coherencia entre el proyecto y el conjunto de sus efectos a nivel de transporte, vialidad, aguas lluvias, etc.? Vinculado a eso, creo que hay un problema serio en cómo se determina el plan de inversiones. Queramos o no, cuando una ciudad la componen varias comunas, el nivel comunal no basta. Si un gran proyecto se hace en Macul, por ejemplo, habrá al menos tres o cuatro comunas que resultan afectadas por vialidad... Al respecto, el tema del gobierno metropolitano en el caso de Santiago es fundamental.

Acá se hablaba del equilibrio entre comunas en las zonas limítrofes... O sea, por ejemplo, si se construyen edificios en La Platina, que es un fundo donde el Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU) tiene opción preferencial de compra, ¿cómo se va a evaluar los impactos? Porque son al menos tres comunas las afectadas: La Granja, La Pintana y La Florida, y eventualmente pudiera afectarse a San Bernardo. ¿Cómo se piensa esto? Tiene que ver con equilibrios de sectores de la ciudad, porque las dinámicas de la ciudad son distintas en uno y otro lado. Este proyecto que acá hemos discutido está respondiendo a una cierta necesidad, de un cierto sector, pero no necesariamente a las de otros lugares.

Otro tema es el del equilibrio al interior de las comunas. No todas las comunas tienen un desarrollo homogéneo en su interior. Puente Alto es la barbaridad más grande... ¿Cómo se asegura este equilibrio en el plan de inversiones?

Lo que yo estoy viendo, sobre todo pensando en los municipios de la zona sur de Santiago, es que se requieren municipios con mayores facultades para negociar los proyectos, desde su definición. Por lo general, el municipio tiene que esperar a que llegue el proyecto, y después ponerse en pensar en ponerle ciertas condiciones o exigencias -como la cesión para áreas verdes que estamos conversando ahora-. La pregunta es cómo aumentar su capacidad de negociación en relación al proyecto, desde el principio.

Termino con una cosa: creo que debemos tener claro que la estructura municipal chilena es súper débil. Los municipios no tienen capacidad para hacer un plan de inversiones mínimamente sólidos son muy pocos.

**Gonzalo Cubillos:** Se va a generar un negocio de consultores de planes de inversiones...

**Carlos Montes:** Los estudios de impacto de transportes yo los encuentro una vergüenza... Yo vi un estudio de impacto de la estación Bellavista del Metro, que decía que el 70% del acceso iba a ser peatonal, o sea que la gente iba a llegar a pie a tomar el Metro, pero en la práctica no llegó ni el 5% que decía el estudio.

Y creo que es importante hablar de estas cosas, de lo que no resulta, de las dificultades... a veces quienes hacen los proyectos de ley son reacios a esto. Yo recuerdo que una vez el Lincoln Institute trajo a un francés para hablar sobre cómo se estaba resolviendo esto en Francia, que era básicamente por la vía de la consistencia, ver el proyecto y su impacto sobre la ciudad. Mí me gustaría conocer más sobre cómo se resuelve esto en otras partes...

**Pedro Bannen:** Yo en primer lugar celebro la iniciativa. También creo que hay que entender que este segundo inciso está haciendo el foco en la ciudad creciendo por densificación, y no al crecimiento por extensión, que es abordado por el inciso primero. Uno no puede hacerse cargo del otro, aunque son vinculantes.

Yo quería hacer unos comentarios bien específicos. Primero, cuando plantean el tema del cobro según el valor del terreno, yo no sé por qué dudan del valor comercial y se usa el fiscal, cuando se conoce el valor de transacción, y la cesión por urbanización está transando suelo a valor posiblemente comercial o de transacción. Estás cediendo metros cuadrados que acabas de pagar, entonces, en este caso ¿por qué trabajar con un valor bonificado? Si es una transición entre no hacer nada y empezar a hacer algo, se entiende, pero yo pasaría rápidamente al valor comercial. Carlos Montes: Que es el valor que se usa para expropiación y para todo...

**Vicente Domínguez:** Depende la tasa. El punto es tratar de usar un parámetro objetivo.

**Pedro Bannen:** La segunda observación es respecto al 44% de la cesión, que tampoco lo encuentro un exceso. En muchos proyectos la suma de retazos residuales del suelo no construido supera el 44%. El proyecto, en esa línea, puede ser un beneficio, y no esta suma de saldos. Por otra parte, en proyectos como el Costanera Center, 'pucha' que haría bien tener un 44% de respiro sobre el suelo comparado con la intensidad de uso que genera...

Después, regularía la opción de migrar con el beneficio que no sea en el propio terreno. Lo asociaría a terrenos pequeños, de 1.200 a 2.000 metros, donde generar un área verde sólo sea una complicación que no tenga mucho sentido. Ahí probablemente se tenga que generar un retranqueo que te genera un antejardín más ancho, o un paseo alrededor de edificio. Pero pensando en edificios de una cierta envergadura, y sin calificarlo arquitectónicamente, el espacio que hizo el Banco BCI en el barrio El Golf, generó una buena conexión al barrio, que aporta a la red de movimiento del espacio público. Así empiezas a meterles un 'switch' a los proyectistas e inversionistas de que el proyecto no es sólo dejar caer un volumen, sino también es comprometer a generar sensibilidad en el suelo.

**José Ramón Ugarte:** Lo que está hablando Pedro es la idea del '1x4' que inventó su padre en Providencia.

**Pedro Bannen:** Sí, con los pasajes de la 'Nueva Providencia'.

**José Ramón Ugarte:** Él dijo 'en la medida que tú liberes un metro cuadrado de espacio público, puedes construir más altura, pero acotada...'

**Luis Eduardo Bresciani:** A lo mejor ustedes quieren acortarlo para que no se les escape, y no terminar discutiendo la ley completa, pero a lo mejor es el momento de vincular esto a la modificación del 'conjunto armónico', que es un instrumento que hoy se usa para proyectos grandes, que regalan bonificaciones a cambio de nada, que sea grande nomás.

**José Ramón Ugarte:** Pero hoy día algunos planes reguladores lo han hecho! Han copiado a la norma del '1x4' de la antigua Providencia, que generó todos los pasajes de General Holley y toda esa zona. Si no hubiera existido esa norma estarían todos los pasajes cerrados, estarían sólo las calles. No es mala idea darle una 'vuelta de tuerca' al proyecto por ese lado...

**Pedro Bannen:** Oye, y por último, la cesión no tienen que ser sólo en la cota cero. Pienso que está la opción de que, por ejemplo, el equipamiento ya lo puedes asociar a un nivel -1, y las áreas verdes las podrías proponer en cualquier punto del edificio, siempre y cuando se respete la condición de acceso público....

**José Ramón Ugarte:** Puede ser...Está el resguardo de todas formas que esas sanciones son siempre con acuerdo de la municipalidad.

Quería hacer dos comentarios sobre lo que dijo Carlos Montes en relación a Puente Alto. El primero es que efectivamente dan ganas de abarcar hartas más cosas. Éste proyecto se acota a medir el efecto de los proyectos de densificación sobre el espacio público aledaño, por lo tanto allí donde no se construyan proyectos de densificación no habrá efecto. En las comunas con más movimiento inmobiliario -que son la minoría- se generarán más recursos, y se podrán hacer más acciones. En el resto no pasará nada o pasará muy poco. En Puente Alto, eso sí, una cosa que va a ser interesante es que el proyecto faculta que, como vía de excepción, determinados proyectos de loteo o construcción simultánea de viviendas, las áreas verdes no necesariamente se paguen en el terreno propio, sino que puedan pagarse en otra parte. Estoy pensando por ejemplo en la avenida Eyzaguirre, donde una población frente al proyectado parque La Cañavera, que nunca han tenido recursos para ejecutarlo, podrá aportar platas al fondo municipal para que comience a implementarse -en lugar de hacer dos parquecitos chicos en la misma población-. Para qué decir las áreas verdes de los proyectos industriales, que hoy son puros 'peladeros'. Ni a la municipalidad le interesa tener que mantener un área que no usará nadie. Sobre las capacidades para hacer los planes de inversiones por parte de los municipios, estamos plenamente cons-

cientes del problema. Si nos va bien con el proyecto de ley del artículo 59 el plan de inversiones podrá ser sólo un par de líneas que diga 'plan de inversiones de la comuna equis, materializar los ensanches y aperturas que están contemplados en el plan regulador', y punto. Así, los pocos fondos que recauden les servirán para expropiar, ensanchar calles, apertura de vías, etc.

**Gonzalo Cubillos:** Los efectos de este proyecto se verán sobre todo en comunas más ricas.

**Pilar Giménez:** Sí. Quería hacer una reflexión. Cuando uno se mete a estos temas urbanos, son tan complejos, que uno podría paralizarse. La estrategia que hemos usado nosotros es ir por partes. No le pidamos a un solo proyecto que resuelva todos los problemas urbanos. Este proyecto tiene un objetivo súper concreto, que tal vez es poco ambicioso pero importante, que es que los proyectos que se hacen en densificación haga sus aportes respectivos a espacio público y vialidad, cosa que hoy no pasa, salvo con los proyectos grandes que entran a EISTU. Veamos la lógica más adecuada y transparente para cobrar, y entreguemos esos aportes al ente más adecuado para administrarlos, que es el municipio. Ésa es la idea.

**Patricio Hales:** Yo quisiera rebatir un poco la objeción que hace Luis Eduardo, esto de que es 'regresivo'. ¿Vamos a asumir que este proyecto es una oportunidad para redistribuir riqueza?

**Luis Eduardo Bresciani:** No, no es un instrumento para resolver déficit.

**Gonzalo Cubillos:** Si no tendríamos que asumir los criterios del Fondo Común Municipal (FCM).

**Patricio Hales:** Claro, si ese fuera el espíritu -de redistribución-, el proyecto tendría que agregarlo explícitamente como un nuevo fundamento. A mí me gustaría poder estimular que esos inversionistas vayan a comunas donde el valor del suelo es más barato. No castigemos a inversionistas que hagan allí buenos proyectos, que agreguen valor. Expropiamos valor a los que invirtieron en una comuna cara, si eso es lo que queremos hacer, pero no me castigue al inversionista chico.

**Vicente Domínguez:** Se me ocurre un símil que puede ayudar en esta discusión. Cuando se sacó el programa de concesiones, del Ministerio de Obras Públicas (MOP), se dijo -y al parecer así operó en la práctica- que cuando tú haces una inversión en las rutas principales a través del sistema de concesiones, evitas que el Estado haga inversiones allí. Al dejar de meter plata en esa ruta, el Estado puede reasignarla en otras rutas -rurales, secundarias, etc.-. Acá puede ocurrir lo mismo: si efectivamente la plata que se genera producto de la aprobación del proyecto se concentra en ciertas comunas, se libera plata para otras comunas. Se puede calcular cuántos son los fondos de recaudación en las comunas más favorecidas, y de este modo priorizar los fondos públicos hacia las comunas menos favorecidas, a



través del Fondo de Desarrollo Regional (FNDR) o los fondos de pavimentación, por ejemplo, generando un equilibrio.

**Luis Eduardo Bresciani:** Respondiéndole a Carlos Montes, yo creo que hay que entender que el tema de la ciudad se resuelve con muchos instrumentos. Yo no creo sea rol de las normas el redistribuir. Creo que es rol del Estado, de los impuestos, y de una serie de otros mecanismos.

Mi preocupación es que tiene que haber un vínculo entre el problema que uno genera, y la necesidad de resolverlo. Los proyectos grandes debieran resolver no solamente los ensanches de vías, sino también la generación de espacios públicos. Y los lugares donde el valor del suelo es más bajo son precisamente los que hay grandes déficits. Lo que me preocupa, en ese sentido, no es tanto la redistribución, sino garantizar que la demanda o necesidad que ese proyecto genera producto de la mayor población, el proyecto permita financiarla, de modo que los mejores espacios públicos no sólo se generen en las comunas de mayores ingresos. En resumen, debe existir un vínculo entre impacto de un proyecto, y los beneficios que estos proyectos generan. El cubrir los déficits que existen en ciertas partes de la ciudad no debiera depender sólo de fondos del Estado. El mecanismo debe lograr que en comunas más deficitarias el proyecto satisfaga las necesidades que genera al mismo estándar que en comunas de más ingresos.

**Carlos Montes:** Yo llevo hartos años de parlamentario y el gobierno siempre hace lo mismo con las leyes, esto es, resolviendo temas muy puntuales. Nuestro deber como parlamentarios es recordar cuál es el problema que se tiene que resolver, y cuáles son las limitaciones del instrumento para hacerlo. Nuestra ciudad tiene muchos problemas distintos, relacionados con su heterogeneidad interna, por eso necesariamente hay que ligar este proyecto a otros instrumentos.

El tema de la integración social no es un problema meramente redistributivo, es un problema de la calidad de la ciudad.

**Francisco Sabatini:** Este es un proyecto que uno inmediatamente asocia a la resolución de problemas de las comunas que tienen más dinamismo, pero puede tener implicancias redistributivas implícitas. Si por ejemplo se paga en dinero o se paga en suelo, puede tener efectos distributivos.

**Luis Eduardo Bresciani:** ¿Puedo dar una opinión más política? Es necesario involucrar a los parlamentarios de regiones, haciéndoles ver las implicancias del proyecto.

**Isabel Brain:** Cerramos la reunión. Les damos las gracias a todos por participar.





## IV Sesión

### Desafíos de la Comisión Presidencial para la formulación de una propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano

Diputado Patricio Hales

Julio Poblete. Director consultora DUPLA

23 de Abril de 2012

## Presentación

**Isabel Brain:** El diputado Patricio Hales y Julio Poblete, forman parte de la Comisión convocada por el Presidente para generar una propuesta de Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Los hemos invitado para que nos presenten los alcances de esta comisión, dónde hay oportunidades y cuáles son las posibles barreras para generar avances reales.

**Patricio Hales:** Dos fantasmas recorren el mundo que observa la Comisión Asesora Presidencial de Políticas Urbanas. Dos, no uno como hace 200 años. El primero es que, quienes observan desde afuera esta Comisión, y esto no lo digo como una especulación, lo estoy diciendo a partir de los mails que recibo, que varían desde la alegría hasta la amenaza.

El primer fantasma es que esta Comisión termine en nada. Que constituya una serie de declaraciones similares a lo que suelen ser este tipo de documentos, pero más leve que lo que suelen ser otros documentos que preceden las grandes políticas, porque aquí hay materias de conflictos que están candentes, y respecto a los cuales, el fantasma 'uno' dice que no se va a generar una mirada aguda respecto a ellos. Ese primer fantasma atemoriza en el sentido de que alguien podría decir: "qué importa, si es un placebo, no pasa nada". Sí, pero cuidado porque cuando tienes tuberculosis y te dan un placebo y sigues tosiendo, la cosa es grave, entonces,

aquí hay algunos temas importantes y por lo tanto puede terminar consolidando la desilusión. Y ese temor está expresado en muchos.

Yo tengo ese prejuicio, pero no me importa y participo. Acepté con entusiasmo igual, porque a mí me parece que es una gran decisión; me parece que esto es valioso porque remece el debate y, si se levantan los dos fantasmas que están discutiéndose, me parece bien bueno. Le tengo más miedo a la legislación, que ya tiene potestad normativa, más que a una fijación de una política urbana que fije determinados principios. Le tengo más miedo a la potestad normativa del Ministerio de la Vivienda, que a través de las ordenanzas, decretos, normas, decretos exentos y resoluciones, termina produciendo más acciones que tienen imperio normativo que las propias declaraciones.

Una aclaración: estas cosas no las he dicho oficialmente en la Comisión porque, porque corresponden a sensaciones e impresiones de personas vinculadas a los temas urbanos, y que ahora estoy transmitiendo. En la Comisión me expresé positivamente no quiero hacer de esto un escándalo público, así como para decir que mi primera palabra es que hay desconfianzas hacia la Comisión, porque no la tengo. Bueno el segundo fantasma es el que, de aquí pudieran salir establecidos determinados principios que consoliden las aspiraciones del mundo inmobiliario privado, desestatizador, privatizador, mercadista, libre mercadista, deseoso de romper determinadas trabas de una vez por

todas y avanzar hacia una mirada más suelta aún de la que hoy día las interpretaciones de las normas permiten. Quiero decir que incluso un destacado arquitecto, asesor de Gobierno, me lo dijo en la propia reunión. O sea, no es una mirada de la izquierda. Es una mirada de alguien que es un colaborador directo y dijo, “estas cuestiones están establecidas aquí son para la Cámara Chilena de la Construcción”.

Bueno, quiero decirles que la Comisión va a tener ocho reuniones. No más. Termina en noviembre. Y va a tener cuatro subcomisiones, que son:

- 1) La Comisión de Planificación, que es la que hablará y mirará las herramientas de planificación, la disponibilidad del suelo, el manejo de externalidad urbana y el etcétera.
- 2) La Institucionalidad. Qué hace cada Ministerio, qué le compete, qué le compete a los gobiernos regionales, qué a las municipalidades y a los otros organismos, cuáles son los roles, las superposiciones, las potestades.
- 3) La Segregación Urbana, que el Presidente, en la reunión inaugural, pidió que se cambiara el nombre a positivo, que fuera el de Integración. Pero después viene un punto seguido, después de que pusieron la palabra que pidió el Presidente dice, ‘medidas tendientes a revertir situaciones de segregación existentes y herramientas para evitar su ocurrencia’, por lo tanto, en el título de la subcomisión está explicitado el reconocimiento a la segregación.
- 4) Una subcomisión de patrimonio, para incorporar temas de identidad, patrimonio cultural construido.

En términos simbólicos, quiero decirles que el Presidente le dio una importancia mayor, y le quitó el escenario al Ministerio de la Vivienda, y pidió que las reuniones se hicieran en La Moneda. Ustedes me dirán que soy obsesivamente simbolista, es verdad que lo soy, pero esas cosas tienen peso.

A mí no me gustaba que fuera en el Ministerio de la Vivienda, porque reducía la mirada, y aquí se trata de darle una mirada de Estado.

Nos entregaron un documento que yo se los puedo prestar, es público, son dos. Las dos versiones de la llamada Política Nacional de Desarrollo Urbano, que son bastante ‘rascas’ como políticas, porque no son Política Nacional de Desarrollo Urbano, que son las del 79 y del 85. Después hubo la derogación, cuando aparece Orrego. Finalmente se entregó un listado que busca definir el punto de partida. Hay un diagnóstico bastante largo que no es para leerlo ahora. Y hay dos cosas:

- Siete temas que la Política Nacional de Desarrollo Urbano, de acuerdo a los convocadores creen que tienen que ser tratados:

- 1) Los mecanismos de planificación.
- 2) La disponibilidad del suelo y crecimiento de las ciudades.
- 3) La integración social y disponibilidad de suelo para la vivienda social.

4) Las demandas sociales y económicas en materia de ciudad.

5) Las reglas para el desarrollo de proyectos públicos y privados.

6) La competitividad de las ciudades.

7) El ámbito institucional.

- Y 25 puntos, de un resumen que ellos prepararon, que se llama: ‘La Legislación Chilena y Política Urbana’, que es bien interesante el documento porque bien dice en su título inicial: “es posible identificar una política subyacente en la legislación chilena”, lo cual es evidente, o sea, a veces en la legislación hay varias políticas subyacentes, varias. Creo que aquí hay más de una política subyacente, y ellos identifican estos 25 puntos de lo que ellos llaman los principios de las normas que permiten hablar de una política subyacente. Yo lo encuentro bien interesante porque, si uno mira esos 25 puntos, uno tiene una plantilla para tomar una postura respecto a qué se quiere consolidar, modificar, atenuar, rechazar de esos 25 puntos. Entonces ya es una ayuda interesante al conocer esos 25 puntos, que plantea temas importantes como decir que el suelo puede ser de dominio público o privado, que la propiedad privada es un derecho establecido en la Constitución, que la función social debe referirse a leyes conforme a principios.

Hay una sola cosa particular que a mí me da vueltas desde las primeras reuniones y es que, Pilar Giménez, actual Jefa de la División de Desarrollo Urbano del Minvu ha planteado, de manera negativa, el funcionamiento de los instrumentos que permiten generar una mirada de la ciudad, esto es los planes reguladores como instrumento de planificación, sugiriendo que esto sería una manera inadecuada, rígida, que ha demostrado ser difícil de practicar, y que debería tener una flexibilidad hacia otras maneras de mirar los instrumentos de planificación. Por lo tanto, es una cosa de atmósfera que se ha lanzado en términos del detalle del instrumento.

Mi decisión personal, ha sido no llegar a la primera reunión de la Comisión sin haber escuchado a otra gente, sin haber escuchado a más personas. Le planteé al Secretario Ejecutivo, que es José Ramón Ugarte, que por mi parte, iba a invitar a un grupo de personas para escucharlos.

Me parece que una cosa tan apretada de ocho reuniones, podría profetizar, y termino con esto, que todo lo que voy a escuchar va a ser tanto, que no lo voy a poder transmitir con la capacidad de síntesis que se necesita, en ocho reuniones. Y además, si lo llegara a hacer, no puedo garantizar que en esas ocho reuniones, los 25 participantes más los dos Ministros y los otros funcionarios que suman 29, terminen recogiendo las cosas que se les va a plantear en ocho reuniones. Entonces vamos a terminar todos probablemente con gusto a poco, pero yo, si no hay alguna barbaridad que se consolide, espero salir contento.

**Isabel Brain:** Excelente, gracias. Julio ahora tú y después

hacemos una ronda de comentarios.

**Julio Poblete:** Primero quisiera plantear una reflexión respecto a la convocatoria. En la convocatoria original no aparecía el Ministro de Transporte. En la convocatoria original solamente aparecía el Ministro de la Vivienda. Y, en la misma reunión, se nos dijo que el Ministro de Obras Públicas había declinado participar.

**Patricio Hales:** No, no quedó claro si declinó o lo declinaron.

**Julio Poblete:** No quedó claro. No está participando ni la Ministra de Medio Ambiente ni el Ministro de Obras Públicas, que desde mi modo de entender, sería súper positivo para la discusión sobre la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. Porque esto no es una Política del Ministerio de la Vivienda, es una Política del Estado, y el Diputado lo dijo muy bien. Hay cuatro parlamentarios, uno de los cuales es el Diputado Hales aquí presente, hay ex ministros como Alberto Etchegaray y Carlos Hurtado, uno de Vivienda y el otro de Obras Públicas, Decanos varios, solamente uno de regiones, Ricardo Utz, de la Universidad de Concepción, y representantes de distintos ámbitos de la sociedad civil, dentro de los cuales calificué yo e Iván Poduje, como los más urbanistas de los libremente convocados, por así llamarlo. Y una dirigente social, que en este caso es Cecilia Castro de 'Aún Somos Chilenos'.

**Gonzalo Cáceres:** ¿Cuáles son los cuatro parlamentarios?

**Julio Poblete:** Hosain Sabag, Pérez y Browne. Y el Presidente del Colegio de Arquitectos, el Presidente del Colegio de Ingenieros, el Presidente de la Cámara, el Alcalde Torrealba en su rol de Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades, Leonardo Basso, de Ingeniería de Transportes.

**Isabel Brain:** Y arquitectos con premios importantes.

**Julio Poblete:** Sí. Premios nacionales, la Antonia Lehmann y los otros dos Cristián Boza, claro, y Gonzalo Mardones. A mí me llamó la atención, así como al Diputado le llamó la atención que la casa de estas reuniones fuera la casa de gobierno, yo creo que no es un asunto banal, que sea La Moneda, le da algo que no había tenido nunca. De alguna manera el compromiso, por lo menos en lo que expresó el Presidente, él quiere al menos que la ciudad esté en su agenda. No sé si finalmente esto se va a traducir en algo demasiado concreto, pero el hecho de que haya estado en la primera plenaria, que haya sido el que haya dirigido esa reunión, haya ofrecido su casa, es una señal súper importante.

Segundo, dijo algo que para mí es algo más que una colección de declaraciones de buena intención, él habló de tener una carta de navegación. En ese sentido, lo que yo entendería como ese mandato, que él de alguna manera nos ofreció sumarnos, es tener súper claro qué tenemos que hacer de aquí en adelante para que nuestras ciudades anden mejor. Yo no sé si todos los miembros se lo van a

tomar con ese nivel de gravedad el cargo, pero creo que sería súper bueno. Si esto es para salvar con un documento de aquí a diciembre, y no logramos generar una agenda de mediano a largo plazo, no sé si va a ser muy exitoso como evaluación.

Me complica también que tenga que estar lista para fines de este año, es súper apretado el tiempo. Hay que tener ya un borrador en septiembre para socializarlo, todavía no está claro con quién. Y una frase que se me quedó grabada, que fue la primera que dijo cuando se refirió a Institucionalidad, dijo: "pensar y reflexionar sobre el rol del Estado en estas materias". Yo no sé si midió lo profundo de estas palabras, pero para mí eso es clave, creo que esta es una de las grandes discusiones que se debería tener al momento de mirar una política urbana. Nosotros hemos tenido siempre una aproximación sumamente bloqueada por ideologías de ambos lados, respecto de cuál es el rol del Estado. No solamente respecto a la regulación de lo que sucede en la ciudad, sino que de las libertades que pueden tener privados y públicos respecto de actuar en la ciudad. Me llamó mucho la atención y yo lo escribí hace como un mes atrás en el diario La Tercera, mi visita a Medellín, Colombia, en donde los colombianos no tienen ninguna vergüenza en ser muy orgullosos de empresas públicas y, muy importantemente, de su Municipio, y tienen una empresa pública municipal que presta los servicios públicos de agua, electricidad, etc., cuyo propietario es el Municipio y que es un ejemplo para la gestión empresarial en Colombia, tanto para privados como para públicos. Y en ese sentido, tiene un sentido como de lo pragmático que es realmente notable, o sea ellos dicen: "Mira, qué quiero lograr y cuál es la mejor movilidad para lograr ese objetivo. Me da lo mismo si finalmente es sólo público, sólo privado o público-privado", no tienen esa tranca que tenemos nosotros de los buenos y los malos, y yo creo que en esta Comisión, debiese discutirse eso.

En concreto, veo por lo menos cuatro desafíos. Primero, que la política que eventualmente se dé origen aquí, realmente sea entendida como una política nacional. O sea, a mí una de las cosas que me preocupa es que, ya la convocatoria, es sumamente centralista, sin perjuicio que se mencionó que se va a trabajar en paralelo con todas las SEREMIs, y eventualmente van a poder citar a las SEREMIs a exponer temas regionales. Hay temas que hoy día, como por ejemplo la contaminación del aire, son mucho más grave es regiones que en Santiago. Temuco tiene un nivel de particulado en el aire mucho peor que la Región Metropolitana, y hay temas de congestión también bastante importantes en otras regiones. Entonces, creo que monopolizar en Santiago las temáticas de la política creo que no es sano. Y segundo, una aspiración real y profunda, genuina ojalá, de que sea una política interministerial y no del MINVU, porque si no, no es una política nacional.

Segundo, más la definición de criterios o cartas de navegación, lo que he visto y conocido de otros ejemplos internacionales, es que una buena política siempre lleva acompañado indicadores. Si esta política solamente basa su medición de éxito en función de lo prolífica o no prolífica de la cantidad de proyectos de ley que es capaz de generar, creo que estamos mal. Yo creo que la política es una oportunidad para generar un set de indicadores. Imaginemos que tengamos los mismos 25 principios, que planteaba el Diputado, que cada principio, cada criterio, cada objetivo de la política, tenga al lado una traducción en indicadores y podamos hacerle un seguimiento, un benchmarking, a nuestras propias políticas públicas, leyes y programas, de si realmente estamos mejorando. Y que también nos sirva para retroalimentar la política y eventualmente la podemos ajustar. Todos los modelos exitosos sobre todo los norteamericanos y los anglosajones, son obsesivos de esto, porque, o si no, al final es una colección de bonitas palabras que no sirven para nada. Entonces yo creo que, si una política tiene medidas o indicadores, creo que sería un tremendo logro.

**Vicente Dominguez:** ¿Por ejemplo un metro cuadrado de área verde por habitante?, ¿ese tipo de cosas?

**Julio Poblete:** Por ejemplo, súper sencillo, pero que esté puesto negro sobre blanco sobre un decreto. Que no sea una cosa como, “bueno, ahora él Minvu tiene el observatorio ciudades”, pero no sabes qué nivel de confiabilidad tiene esa medición, o sea, casi como establecer que la política diga, “cada cinco años vamos a hacer una medición nacional de estos 25 parámetros y vamos a evaluar cómo están comportándose nuestras leyes, nuestros nuevos programas habitacionales, nuestros programas de integración social, etc.”. Tercero, que se relaciona con esta cosa del rol del Estado, que ojalá podamos tener una discusión no ideológica, no solamente del rol del Estado, sino respecto de lo que es la propiedad privada versus los bienes comunes. En fin, creo que esa es una discusión súper importante, sobre todo a la luz de, por ejemplo, un proyecto que ayer salió en El Mercurio de concesionar parques y autofinanciar los parques con concesiones de comercio y otras cosas que, mundialmente no funcionan, en el 99% de los casos, sino solamente en los lugares donde hay un mercado y una demanda y un perfil económico que lo permite. O sea, vas al Bryant Park en Manhattan, es el único parque privado, que es 100% privado, que funciona y que se financia. El resto del mundo son pequeñas cosas, entonces esas cosas, esas definiciones como cliché de la obligatoriedad de concesionar todo, para que todo funcione mejor, yo creo que debiera extinguirse.

Por último, creo que es súper importante para que este esfuerzo valga la pena, no solamente que exista una validación técnica, que creo que es la más fácil de obtener, en la medida que se hagan las cosas bien, sino que una

validación política y social. Y ahí también hago eco de algunos comentarios que hacía el Diputado, en el sentido de que otro de los fantasmas es que aquí no estarían representados todos los que tienen que representar, no estarían participando todos los que deberían participar, no estarían todas las competencias que deberían estar presentes, en fin. No sé si la solución es seguir invitando gente, pero creo que el esfuerzo de discusión pública y validación del borrador de política, va a ser crucial en darle legitimidad a este ejercicio; legitimidad pública. Sobre todo por la mirada intersectorial. Creo que la validación y la legitimidad pública no solamente la tiene que dar la sociedad civil, sino que el aparato del Estado en su conjunto. No sacamos nada con que el día de mañana el Director de SECTRA, o el Jefe de Concesiones del MOP, hagan vista gorda o ciega a definiciones que se están poniendo aquí. O sea, de alguna manera hay que generar un amarre social, un amarre político. Eso es.

**Patricio Hales:** Muy buena la presentación de Julio. La encuentro muy buena, incluso le quería preguntar si pudiera expresar mejor, este concepto de que una buena política debe generar un set de indicadores para que se les pueda hacer un seguimiento, y, segundo, si acaso no sería bueno, se me acaba de ocurrir, de que llegáramos a la barbaridad de llegar a la Comisión a decirles, por qué no terminamos en las ocho reuniones que aquí están propuestas, y que eso signifique que se va a crear un borrador de política pública para buscar fórmulas de validación a un método de validación en un proceso de seis meses venideros. Digo seis meses para que lo pueda terminar el Gobierno, porque también hay una cuestión política-electoral que hay que tomarla en consideración, porque si le proponemos que se va a validar en marzo del 2014, no, hasta ahí nos llegó la silla en la Comisión.

**Julio Poblete:** Está planteado un período de validación, pero son dos meses entre septiembre y octubre. La metodología no está especificada.

**Pedro Bannen:** El proyecto anterior de política nacional quedó así, no sé si fue enero o marzo del 2010. El que promovió y trabajó Luis Eduardo y la Ministra Poblete, el Gobierno de Michelle Bachelet. Fue en las postrimerías, lo estaban socializando entre noviembre, diciembre, con la elección presidencial encima.

**Julio Poblete:** A ver Diputado, a mí me tocó el año 2003 - 2004, participar en la formulación de lo que hoy día se llama el Observatorio de Ciudades de aquí de la Católica, y dentro de los encargos que yo tuve, cuando todavía no existía el observatorio, fue buscar referentes de cómo se hacía esto en el mundo. A raíz de eso conocí varias experiencias, la experiencia de Portland, la experiencia de la Comunidad Económica Europea, experiencias en Francia, etc. Y, básicamente, lo que todos estos ejemplos mundiales decían era tener no solo muy buenas definiciones o muy buenos

diagnósticos y eventualmente traducir esos diagnóstico y consensos a los legisladores para que elaboren las mejores piezas de legislación, sino que también es necesario acordar cómo medir si realmente se está progresando o no. De lo contrario, puede ser en el fondo un gran autoengaño o un ejercicio banal. Entonces qué es lo que hacen: clasifican primero de una forma súper amplia o sea, no son indicadores ni siquiera de desarrollo urbano, son indicadores de calidad de vida, que van desde indicadores asociados a acceso a servicios básicos, delincuencia, educación, niveles de organización social, pasando obviamente por contaminación, tenencia de vivienda, movilidad urbana, etc. Habitualmente, nunca más de 35 ó 40 indicadores. Hábitat de Naciones Unidas, también tiene un set de indicadores súper interesantes, son 28. Y fundamentalmente lo que se busca es que exista un organismo que sea quien administre ese set de indicadores. En el caso, por ejemplo, de Portland, se llama 'The Board for Progress', el 'Consejo para el Progreso'. Y estos tipos son una organización no gubernamental cuyo mandato único es el monitoreo permanente de la efectividad de las políticas públicas. Generan un reporte anual, pero cada cinco años hacen un resumen más intensivo, de cómo han ido progresando las cosas. Niveles de congestión en las autopistas, niveles de corrupción, participación modal, etc., y eso es un insumo para la legislatura del Estado.

Esto nos permitiría también tener como hito de comparación similares latinoamericanos o similares en otros países. O sea, en el fondo, no autoimponernos los indicadores OCDE, si no que ver un per-cápita equivalente aquí en Latinoamérica y ver cómo lo estamos haciendo, porque podemos tener la sorpresa que hay, no sé, países que tienen per-cápita más bajo que el nuestro, como Colombia, pero que a lo mejor en indicadores de calidad de vida van mejor que nosotros.

**Francisco Sabatini:** A mí me parece excelente que se haya convocado a esta Comisión con este rango, porque de alguna manera es como un hito en términos de ir marcando como se va instalando el tema, que ha costado tanto. Estoy hablando del tema urbano, y además me alegro mucho que una de las cuatro líneas sea integración, donde hemos estado trabajando, integración social. Es de alguna manera un reconocimiento país, entonces yo lo veo muy positivo. Que el tiempo de la Comisión sea tan corto, también lo veo positivo, porque aquí hay una doble cosa con los integrantes. Por una parte son personas muy importantes y en ese sentido le da respaldo a la Comisión. Pero también son personas que no están tan en los temas tan técnicos, entonces hacer una comisión que se alargue mucho en detalles, va a empezar a pasar una dinámica que, puede echarse a perder la dinámica. Entonces es mucho mejor que sea corta la Comisión, y que la verdad es que ojalá evacuar algo en términos de un acuerdo de línea, de grandes líneas de lo que hay que hacer. Es muy en la línea de lo

que ustedes opinaron. Estos temas, por ejemplo, el papel del Estado en la ciudad, eso que tú has llamado discusión no ideológica, es súper importante, ¿cuál es el rol del Estado?, zafándonos de aplicar las recetas ideológicas en este campo, que nunca lo hemos soportados. Nosotros hemos sido críticos, y todavía somos súper críticos. Tú llamas a los economistas de aquí, aunque sea de la Católica, los llevamos a mirar esto, en algún momento de la conversación te van a decir: "Mira lo que pasa es que, considera que tú tienes un mercado de chocolates, entonces la oferta y la demanda...", entonces tú dices: "Pero si esto no es un mercado de chocolates, estos son bienes muy distintos". Entonces así de atrasadas están las cosas, entonces el tema es que hay que llegar a unos acuerdos como grandes y me parece bien que la reunión, en ese sentido sea corta.

Y lo de los indicadores, me sumo, con harto entusiasmo porque creo que es la manera más práctica. Ponerse de acuerdo con los indicadores es como... Todo esto es opinable, es como el IPC, opinable. Qué bienes tienen que estar. Pero aquí lo que vale es el acuerdo, entonces de mantener set de indicadores, que nos sirva para ir monitoreando, que nos sirva para ver en qué parte de la ciudad va mejor, en qué ciudad va mejor que en otra, manejando bien eso, cómo nos comparamos a nivel internacional. Y aquí hay una cosa súper importante porque, creo que una de las cosas en las que estamos haciendo crisis es que, el sistema, la política pública, la política de vivienda, lo que hay o lo que se llama la política urbana, los expertos y todo el mundo que está metido profesionalmente y políticamente en el campo, estamos demostrando tener poca sensibilidad a lo que la gente está demandando. La gente demanda, y lo está mostrando de alguna manera, se está expresando los mercados, pero demanda que las ciudades no crezcan tanto, no hacer tantos viajes, no tanta congestión. A nosotros nos ha salido súper claro en encuestas y en varios estudios, nos sale la demanda de la gente por localización. Incluso, como elección, prefiero priorizar la localización que el tamaño de las casas. Mientras el grueso de la opinión pública, la prensa, está dándole con el tamaño de las casas, que son muy chicas. Entonces hay una falta de escuchar. Quizás en el sistema de indicadores también se puede meter algún sistema de opinión pública, de medir como el pulso de la opinión pública en algunos temas como críticos. Pero creo que, bien. Me parece excelente. Y como decía no me parece que sea tan grave que sea corto, creo que es mejor.

**Gonzalo Cáceres:** Dos comentarios, uno sobre las cuestiones latentes y otro sobre la agenda subyacente. De las cuestiones subyacentes, tengo una cierta preocupación con un punto que levantaba Julio, y quien lo apreciaba como una suerte de debilidad en el origen. Y es que algunos Ministerios, en este caso Ministros no estuvieran convocados a la Comisión. Uno puede decir, por arriba hay una cierta fragilidad porque no está, por ejemplo Bienes Nacionales.

Entonces, por arriba, uno puede decir que el concierto no tiene a todos los instrumentistas, los instrumentistas que uno entendería como mínimos. Y, por abajo, vamos a ponerlo así, está la fragilidad de que de nuevo puede ser un programa de reforma nacional centralista. Entonces me parece que esa tensión, que uno la representa de esa manera, es una tensión importante de saber equilibrar, de saber llevar. Lo que pase fuera de la Comisión va ser tan importante como lo que pase adentro, y ahí creo que hay diferentes vehículos para hacer el punto, aunque en el gobierno de la Comisión están estas dos fragilidades expuestas desde el comienzo. A mí no me molestaría, ya que estamos en el segundo tiempo de la administración actual, que está tomando la ofensiva evidentemente. No me molestaría que entrara un Ministerio, o sea que de la Comisión surgiera el convencimiento de que es necesario invitar al Ministro de Obras Públicas o al Ministro de Bienes Nacionales y así sucesivamente. E inclusive al de Agricultura, que ha sido clave en su papel opositor en varias coyunturas del pasado. Eso como de las cuestiones explícitas.

Las cuestiones subyacentes, lo que podríamos llamar la ponderación. Cuánto de la Comisión está reflejando el Chile post 2011, por poner un cierto momento, un cierto clivaje. Yo también me uno con lo que planteaba Julio, sobre lo difícil que es determinar la ecuación para sentirse parte de una Comisión que sí está representando ese Chile 2011. Quizás porque, como está en desarrollo, es muy difícil. Si le preguntamos a los expertos, cómo se compone el Chile del 2011 en adelante, es muy difícil saber su estructuración, porque las cosas están cambiando evidentemente. Está ya el principio de menos parlamentarios y más sociedad civil, por así decirlo. A mí eso no me preocupa a priori, salvo que hay ámbitos que están evidentemente sobre-representados, y eso me parece que también es objeto de conversación. Y no sé cómo se va a gobernar, porque evidentemente que esta es una Comisión, que a diferencia de las otras, probablemente sea una Comisión con ruido en la calle. O sea, la temática ciudad adquirió una importancia como bandera de lucha, y sería ciego no recibirlo, aunque sea microscópica todavía. Pero en un año diferente al 2011, donde probablemente las conflictividades sean distintas, es muy seguro, muy probable que desde diferentes flancos inclusive los universitarios, no lo digo por los estudiantes, sino que por los profesores, surja ese clamor, ese ruido, con pesimismo, no importa, pero va a surgir, y eso evidentemente que va, a mi juicio, a erosionar lo que podríamos llamar este principio de la sobre-representación. Me parece que es un punto preocupante. Ustedes no tienen nada que hacer, fueron parte de los seleccionados.

**Julio Poblete:** Para reforzar el tema de los indicadores, a raíz de uno de los comentarios de Francisco. Yo creo que estamos muy mal acostumbrados a no ser serios en medir nuestra eficacia, siendo que somos todavía un país

súper pobre. A mí me tocó escribir un artículo, que medía el impacto del programa 'Quiero mi barrio'. La plata que se gastó entre el 2006 y el 2010, que si mal no recuerdo eran como 370 millones de dólares, o algo así. Y la población a cubrir, era como si refundásemos Chillán de nuevo, estoy hablando de 270.000 personas aprox. Uno se pregunta cada cuántos años, por mal diseño de política pública, o porque se han hecho malas políticas, se va a tener que desembolsar 300 millones de dólares, 1000 millones de dólares, no tengo idea, para refundar ciudades que en su origen están mal hechas.

¿No será mejor hacerlo bien desde el principio?, ¿no será mejor decir que mi subsidio habitacional tenga una componente, por ejemplo, de desarrollo productivo?, ¿tenga una componente de saneamiento de infraestructuras? O sea, que en el fondo las platas que yo asigno, no son en función del interés sectorial de quien las está otorgando, sino que tengan una mirada un poquito más matricial del problema.

Me tocó conocer ejemplos en Singapur, en Malasia donde las asignaciones para ampliación en las casas, no solamente tenían derrotero habitacional, sino que había un derrotero de darles sustento a esas familias, porque el techo no era suficiente para sacarlos de la pobreza. Y acompañado a eso, estaba el saneamiento de infraestructura, entonces finalmente era una política integral, donde el peso de vivienda iba acompañado de un peso de interior, en fin. Creo que es una tarea país, que sobrepasa la discusión de la política nacional, pero, sin embargo, creo que hay que ser un poquito más cuidadosos de cómo gastamos la plata. En el contexto de la reforma tributaria, que hoy día se anunció, no se cuántos miles millones de dólares más que van a recaudarse, bueno cómo vamos a gastar esa plata, cómo somos más eficientes, no sólo más eficientes, más efectivos. Por eso creo que los indicadores son sumamente valiosos.

**Vicente Domínguez:** Ahora, no es por nada pero, en el ejemplo que pusiste, es un fenómeno que ocurre en todos lados. Porque las necesidades son unas en unos ciertos tiempos, pero van cambiando. Entonces en Europa, eso de la postguerra, han demolido una buena cantidad pero...

**Julio Poblete:** Pero cincuenta años después, no diez.

**Vicente Domínguez:** No, claro, no es por defender 'Quiero Mi Barrio', sino que las músicas van cambiando, las necesidades van cambiando y los recursos van cambiando, los niveles de necesidades van cambiando. Entonces, lo que antes parecía como una política necesaria, después dejó de serlo, y a lo mejor uno dice: "Yo tengo que cambiar". Eso es natural.

**Julio Poblete:** Bueno, para la Política Nacional de Desarrollo Urbano deberíamos tener un indicador único, nacional, creíble de cual es nuestro déficit habitacional porque si no, no podemos diseñar buenas políticas.



**Patricio Hales:** Claro. O partamos por los indicadores más parciales, en los cuales podemos ponernos de acuerdo.

**Pía Mora:** Claro, porque los indicadores también revelan sesgo ideológico, o posiciones políticas, o lo que sea. Porque, por ejemplo, si yo veo el déficit de una manera, porque me interesa que se produzca más vivienda nueva, puedo inflarlo y otros lo pueden bajar.

**Julio Poblete:** Sobre todo cuando ahora estamos en un escenario donde se ha ido a los programas de subsidio a la oferta. Versus el subsidio a la demanda.

**Isabel Brain:** Puedo hacer un comentario, que tiene que ver con la metodología. ¿Hay margen de los integrantes de la Comisión, para que propongan mecanismos de trabajo?

**Patricio Hales:** Nosotros podemos proponer lo queramos. Nadie nos ha dicho nada. Si esto no es una cosa rígida.

**Isabel Brain:** Si se logran sacar los lineamientos mínimos que delinear la Política Nacional de Desarrollo Urbano, cómo debieran desarrollarse nuestras ciudades, etc. Ustedes podrían pedir, tal vez, que una vez terminadas las ocho sesiones, esto baje a un nivel más técnico cuya tarea sea proponerle a la Comisión indicadores que cumplan con lineamientos que produjeron. De esta manera se logra asegurar que los lineamientos que se generaron, van a tener una traducción en ciertas mediciones, pero en el entendido que el tiempo es escaso, la idea es que no sean los integrantes de la Comisión los que proponen esas mediciones o indicadores.

**Francisco Sabatini:** Cuando se discute segregación, llega a ser divertido cómo discutimos segregación en América Latina. Si tú consideras los americanos, los censos automáticamente dan lugar a mediciones. Calcula todos los índices, de disimilaridad, que sé yo, de distintas escalas. Entonces tú puedes tener un seguimiento y claro, puedes discutir metodológicamente el significado de ciertos índices. Pero hay una base de información sobre la cual avanzar. Hoy día, por ejemplo, no hay nadie que discuta que la segregación, de la más dura, por ejemplo, la segregación racial, está disminuyendo en Estados Unidos, en áreas importantes. Como hay una base de datos, indicadores que es más o menos reconocida, se parte de ahí en adelante y no estamos discutiendo siempre lo mismo.

Es que el tema del rol del Estado, esto que tú decías Julio entre que ha estado como blanco negro la cosa, yo siento que en buena medida sigue siendo así y es súper importante ir construyendo un camino intermedio. Por ejemplo, el estudio que nosotros estamos haciendo ahora de evaluación de Subsidio de Integración Social, que se aplicó hace súper poco, pocas empresas lo aplicaron. Pero, la hipótesis nuestra es que es posible compatibilizar negocio inmobiliario y reducción de la segregación. Hoy día tuvimos una reunión larga para ver las encuestas, la encuesta que se aplicó a los dos conjuntos de Santiago y otro más que es en Valdivia, y esto es un estudio súper chico.

Bueno, hay que confirmarlo con los datos, pero nos aparece como una de las cosas sorprendentes y que ya va confirmando otros estudios y me parece sorprendente, es que a las personas, no es que no les importe la posición social de sus vecinos, pero les importa menos de lo que todos nosotros hemos pensado siempre, o les importa menos en algunos sentidos. Entonces, hay una parte como de la realidad que hay que trabajar. Y esto lo digo porque ahí, claramente hay un rol de esta cosa como de discusión no ideológica, hay un rol del Estado que hasta el momento hemos sido como 'cada uno aprieta su propio botón', y son botones muy ideológicos. Entonces hay que saber construir eso. Para mí sería uno de los lineamientos que me encantaría leer en diciembre, que diga que se va a explorar esta veta, porque hay una posibilidad ahí.

**Pedro Bannen:** Bueno, partiendo y celebrando el que haya voluntad de hacer una Política Nacional de Desarrollo Urbano, de que esté este mecanismo participativo, en el perfil que da esos 30 nombres, estoy de acuerdo con Julio en que hay varios sesgos en la convocatoria.

Pero pensar una política nacional en cualquier materia, en Educación, en Energía, para no hacerlo sobre la materia de uno, implica en el fondo establecer el marco, los parámetros con los que vas a jugar en esa cancha. Y eso parte, en el caso nuestro, de reconocer un modelo económico que podrá estar medio 'resfriado', de repente, pero de todos modos la proyección es que goza de buena salud y no hay sustituto a la vista.

Cuando hay un modelo o un rol del Estado que, para mi gusto, nunca ha jugado el rol que le corresponde, porque oscilamos entre este Estado subsidiario de la iniciativa privada de un tiempo a esta parte, y la otra opción digamos, el experimento anterior fue un Estado que sabía lo que todos queríamos, no tenía que preguntarle a nadie. Pero nunca hemos articulado un Estado que se hace cargo de saber qué requiere la ciudadanía y qué intereses o qué iniciativas está dispuesto a asumir el que tiene capacidad de emprendimiento. En esto, Henri Lefebvre respecto al tema urbano plantea que, por lo general, las ciudades entran en crisis cuando no hay cultura urbana, y cuando no la hay, no hay cómo generarla.

Entonces lo digo respecto a la aplicación modelo, pues todos miramos conmocionados, lo qué va a pasar con el Costanera Center, pero todos permitimos, en distintas medidas; o el Mall de Castro, es otro ejemplo. Siempre el escándalo ocurre cuando el acto ya está consagrado. Nunca tenemos, los que sabemos de antes, lo digo por la academia, que sabíamos de antes lo que era el Costanera Center, y no hicimos ningún reparo. No es que no nos escucharon, no armamos la pelotera.

El Mall de Castro hasta cuando está con los siete pisos, se pide bajarle tres. Pero ya el aparato de siete o de cuatro, es más o menos un daño equivalente, el tamaño de un tumor

digamos, pero el tumor va, o sea, se queda en Castro. Cuando el Costanera Center pasa todas las instancias normativas dado que se acoge a una modificación del intercomunal de Santiago, para lograr una constructibilidad, que ahora se le endosa a la Comuna de Providencia, pero que nunca la ha tenido Providencia.

Entonces, construimos los monstruos y cuando el 'Frankenstein' se nos descontrola, salimos todos corriendo y gritando, pero hasta antes no existe en ninguna parte, ni en la prensa, ni en la academia, ni en la ciudadanía ni en el mundo político, ni en el profesional, la capacidad de prever consecuencias. Y eso yo creo que es una falta de una cultura urbana que ojalá lo que pase en este proceso y sea viable, que me parece esta cosa práctica que plantea Julio, sea un camino posible y a raíz de eso se generen buenas noticias para la realidad urbana del país.

En la discusión Santiago va a pesar mucho porque bueno, casi todo ocurre acá, está el Gobierno alojado acá, de los treinta y tantos miembros probablemente veintinueve viven en Santiago. Santiago es la madeja más complicada. Estoy de acuerdo que hay pobreza más dramática en otras partes de Chile, la contaminación del aire en estos minutos está más dramática en otras partes, pero probablemente, si sobre Santiago logramos dar con ciertas líneas de solución, rápidamente va a ser fácil replicarlas.

También quería hacer un comentario, me llama la atención este aspecto que comentaba el Diputado respecto a la zonificación. Que claro, cuando se mira esquemáticamente, porque sabemos que está detrás de un discurso de la Cámara, que tiende a radicalizar más aún la práctica urbana actual que está generando los resultados que vemos, por eso hay que tener claro desde dónde se está argumentando.

**Julio Poblete:** A diferencia de otros actores sociales, aquellos que nos relacionamos habitualmente con la ciudad, y con eso me refiero a los arquitectos fundamentalmente, no hemos tenido la habilidad de generar el problema o hacer ver la urgencia de abordar ciertas temáticas. Yo me acuerdo un profesor notable que tuve en Estados Unidos, un tipo que es más político que otra cosa, me decía: "mira, da lo mismo lo que tú sepas, da lo mismo las cifras que manejes, da lo mismo tu habilidad, lo importante es que tú seas capaz de poner los temas en agenda y para hacer eso tienes que hacer que todos entiendan, que este tema es urgente, que hay un problema ahora. Si tú logras eso, estás listo". Y hoy día los actores sociales lo han entendido así y generan problemas, tomándose los puentes, en fin, es precisamente por esa debilidad, que hoy nos enfrentamos a un monstruo como el Costanera Center, puesto que nadie fue capaz en su momento de levantarlo como tema o problema.

**Francisco Sabatini:** Pero va a ser bueno en un sentido, porque nos va a obligar a repensar el rol del Estado.

**Julio Poblete:** Es perfecto como ejemplo, o sea es un

ejemplo medio caro, pero si pierden todos, pierde la ciudad, pierden los ciudadanos en calidad de vida. Imagínate los inversionistas.

**Vicente Domínguez:** Yo era totalmente escéptico de los posibles beneficios de la Comisión, pero después de verlos a ustedes, ahora soy parcialmente escéptico de esta Comisión. Yo era totalmente escéptico, por sus criterios para seleccionar a los integrantes, por la forma orgánica que se dio, etc. Pero bueno, es un ejercicio que nunca está de más, y además que encuentro que la integración de la gente, son todos tipos inteligentes, todos saben leer y escribir, no hay un tema ahí. Lo que pasa es que la integración la encontré cargada, encuentro que está desequilibrada en el tipo de profesionales que la componen.

**Julio Poblete:** No hay ningún abogado.

**Isabel Brain:** Ni un economista urbano.

**Patricio Hales:** Ustedes me han escuchado 1.000 veces la frase "como la ciudadanía no tiene conciencia urbana, los políticos podemos dormir tranquilos". Es cierto que esto está cambiando ahora, que está abierta la discusión en las redes sociales, que todo se sabe y que la gente siente que tiene más poder con respecto a decisiones de la ciudad. Pero hasta ahora, eso sigue igual y, por lo tanto, yo podría ponerles decenas de ejemplos, no digo miles, pero unas decenas de ejemplos de diálogos que yo he tenido con autoridades de los más altos niveles, en distintos momentos de mi vida profesional, para plantear temas urbanos y soy mirado con miseria. Ahora no, los Presidentes, los Ministros, los parlamentarios, pueden decir, "y vamos a hacer una ciudad con mejor calidad de vida", y esa frase vale. Ricardo Lagos es el primero que nombra en un mensaje presidencial, esto de que la ciudad va a ser una preocupación. Pero no pasó de ahí, porque ninguno de los cuatro proyectos salió.

Entonces lo que dices tú, efectivamente, tenemos un mundo político que es un buen representante de la ignorancia y de la falta de cultura y conciencia urbana, de este elector que cree que, salvo ahora que se informa de alguna 'casuística', de manera integral la ciudad no es mirada como una consecuencia de grandes discusiones de la sociedad en su conjunto, del Estado, los privados o ambos, sino "maldición del destino", "el progreso siempre es así, trae costos".

A ver, pero es que en esa línea hay dos cuestiones que ver: Uno, lo de los indicadores, y ya se ha dicho hartito, que me encantó la idea, ahí puede salir algo que puede ser entretenido, para hacer cosas más inteligentes. Y lo otro es lo del centralismo. Uno como que se revuelve aquí en Santiago. La Presidenta de la comisión recomendó a la Comisión, que leyera el libro de Galetovic. Fue lo único que habló y dijo: "Yo les recomiendo este trabajo, y dándole la palabra a Iván dijo que él lo podía explicar", pero Iván le dijo: "No, pero es que esa cuestión es de Santiago". Ahí mismo, delante del Presidente, porque le dio la palabra el Presidente.

**Vicente Domínguez:** Lo que pasa es que nosotros, por ejemplo, ahora hemos hablado harto del Costanera Center. Eso no le interesa ni al 90% de los chilenos. No están preocupados, ni le afecta. Es más, cuando viene para Santiago dicen: “Uh, tenemos el edificio más alto de Latinoamérica” con un poquito de orgullo, pero no le interesa a la gente eso. Y en regiones están pasando hartas cosas, hay ciudades que están creciendo mucho más fuerte que Santiago.

**Patricio Hales:** Pero mira la frase de Francisco que dice “Y cómo no nos vamos a preocupar de una inversión gigantesca, en la que pierden todos”.

**Julio Poblete:** Sí. Estamos justo en el drama de de las ciudades entre los 200.000 y 300.000 habitantes que son ‘ni chicha ni limonada’. Talca, Los Ángeles, bueno Temuco, Antofagasta. O sea, qué pasa con las ciudades, con nuestras ciudades intermedias, que tienen graves problemas de base económica, que están teniendo problemas de ciudad grande, con recursos humanos y de financiamiento de ciudad chica. Yo diría que ese es el gran desafío, la competitividad de Santiago está asegurada, por así decirlo, porque aquí está el gobierno central, pero la competitividad de nuestras ciudades intermedias no.

**Vicente Domínguez:** Y en las ciudades del norte es bien dramático, o sea tú vas a La Serena, Coquimbo, Copiapó ni hablar, Antofagasta también duramente, Iquique con Alto Hospicio. Entonces tú dices, hay fenómenos urbanos que son complejos y que requieren de darle más atención. Uno no se da cuenta en Santiago porque dice: “No, el Transantiago, el Costanera Center...”

**Isabel Brain:** Pero igual, hasta los Ministros caen en la trampa, porque uno ve una ciudad como Santiago, con desigualdades e inequidades en todo el sector segregado, el tema sigue estando ahí, y hay reuniones extraordinarias de tres Ministros, Transporte, MOP y Vivienda para resolver el caso del Costanera Center, en la comuna más rica, con todas las posibilidades para que el sector privado la resuelva. Entonces, hasta los recursos ministeriales están demasiado centralizados, incluso se descuidan hasta los problemas urbanos urgentes de Santiago.

**Pía Mora:** Perdón, pero la última cosa que me quedé pensando en los indicadores, que me encantó, pero que también es importante que se ponga una escala al indicador. Cuál es la escala mínima o adecuada sobre la cual medir porque, por ejemplo, la típica trampa de los metros cuadrados por habitante es que están todos concentrados en una parte de la ciudad y en la otra no. Como también se debería discutir cuál es la escala mínima.

**Isabel Brain:** Así fueron en parte las mediciones de Alexander Galetovich, a todo esto. Cuando medía la distribución de servicios por la población decía: “Santiago tiene la misma distribución en Vitacura que en Puente Alto”. Entonces decía: “Vitacura tiene un consultorio, Puente Alto tiene tres”. Pero en el fondo no hacía el cálculo de la carga de

los servicios por número de la población usuaria. Entonces los números dan para todo.

**Julio Poblete:** Yo en ese capítulo cerré el libro, cuando me demostraron que en La Pintana tiene el mismo nivel equipamiento urbano que Las Condes, dije cambio y fuera. Son esos libros que dices: “de aquí no voy a sacar nada decente”.

Lo que pasa es que, a diferencia de una estadística socioeconómica, que uno puede tenerla a nivel agregado de país, la estadística agregada a nivel país para efectos de medir una política pública urbana, es muy engañadora. El promedio no dice nada. Se debiera fijar una unidad, como tú dices, mínima o máxima de medición, que esté más acorde a las ciudades, a las escalas para que te sirva el indicador, si no es contarse cuentos.

**Isabel Brain:** Ok, muchas gracias a todos por sus comentarios y aportes, y a los expositores por compartir con nosotros sus opiniones.

# INTEGRANTES CONSEJO DIRECTIVO

El Consejo Directivo que sesiona bimensualmente, está compuesto por 18 integrantes que representan las distintas posturas respecto a los temas urbanos en Chile. En las reuniones intentamos que, por medio de una agenda temática, se generen espacios de debate y discusión sobre las materias urbanas y suelo que enriquezcan la discusión por medio del intercambio de ideas y visiones que luego se traduzcan en un mayor comprensión de las problemáticas urbanas en Chile.

## 1. Luis Eduardo Bresciani

### Arquitecto

Director del Master en Proyectos Urbanos UC  
Ex - Jefe de la División de Desarrollo Urbano del  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

## 2. Gonzalo Cáceres

### Historiador

Profesor del Instituto de Estudios Urbanos y  
Territoriales, UC.

## 3. Gonzalo Cubillos

### Abogado

Integrante del bufete Cubillos, Campos y Molina  
Abogados

## 4. Vicente Domínguez

### Abogado

Presidente Asociación de Inmobiliarios.

## 5. Juan Pablo Gramsch

### Arquitecto

Investigador de la Universidad del Bío-Bío  
Consultora Area Sur

## 6. H. D Patricio Hales

### Arquitecto

Diputado de la República, Distrito 19.

## 7. Francisco Martínez

### Ingeniero

Vicepresidente de la Sociedad Chilena de Ingeniería  
de Transporte SOCHITRAN (desde 1999)  
Académico de la Facultad de Ciencias Físicas y  
Matemáticas, U. de Chile

## 8. H.D Carlos Montes

### Economista

Diputado de la República, Distrito 26

## 9. Julio Poblete

### Arquitecto

Director Oficina Arquitectura DUPLA  
Profesor Escuela de Arquitectura UC.

## 10. Pedro Bannen

### Arquitecto

Director Instituto Estudios Urbanos y territoriales,  
UC

**11. Alfredo Rodríguez**

**Arquitecto,**

Director Ejecutivo, SUR – Corporación de Estudios Sociales y de Educación

**12. Francisco Sabatini**

**Sociólogo**

Profesor del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, UC.

**13. Ignacio Irrarázaval**

**Geógrafo**

Director  
Centro Políticas Públicas UC

**14. Juan Ignacio Silva**

**Ingeniero Civil**

Presidente Constructora Desco  
Vicepresidente de la Federación Interamericana de la Industria de la Construcción (FIC)

**15. José Ramón Ugarte**

**Arquitecto**

Asesor Ministro de Vivienda y Urbanismo, Rodrigo Pérez  
Ex Presidente del Colegio de Arquitectos de Chile.  
Ex Asesor Ministra de Vivienda y Urbanismo,  
Patricia Poblete

**16. H. D Gonzalo Uriarte**

**Abogado**

Senador Región de Coquimbo, Circunscripción IV

**17. Pablo Allard**

**Arquitecto**

Decano de la Facultad de Arquitectura y Arte de la Universidad del Desarrollo.

**18. Alejandro Aravena**

**Arquitecto**

Director Elemental S.A

[www.politicaspUBLICAS.uc.cl](http://www.politicaspUBLICAS.uc.cl)



 **LINCOLN INSTITUTE**  
OF LAND POLICY

Campus Lo Contador UC | El Comendador 1916 | Pedro de Valdivia Norte, Providencia, Santiago, Chile