

**SERIE INFORME**  
**ECONÓMICO**

ISSN 0717-1536

N° 198

ABRIL 2009

---

**Regulación Urbana,  
Derechos de Propiedad y  
Pago por Impacto**

---

Por: Bettina Horst\*

LIBERTAD   
DESARROLLO



## INDICE

---

|  |    |
|--|----|
| Resumen Ejecutivo  | 3  |
| <hr/>  |    |
| I. Introducción  | 5  |
| <hr/>  |    |
| II. El Desarrollo de las Ciudades                              | 6  |
| 2.1. Desafíos de generar                                       | 6  |
| 2.2. ¿Cómo crecen las ciudades?                                | 7  |
| <hr/>  |    |
| III. Regulación Urbana   | 7  |
| 3.1. Externalidades a partir de la decisión de localización    | 8  |
| 3.2. Efectos en el área de influencia                          | 9  |
| <hr/>  |    |
| IV. Regulación Urbana hoy en Chile                             | 9  |
| 4.1. Descripción   | 9  |
| 4.2. Análisis  | 10 |
| <hr/>  |    |
| V. Propuestas  | 15 |
| 5.1. Autonomía local   | 15 |
| 5.2. Zonificación por acuerdo entre los privados               | 16 |
| 5.3. Eliminar restricciones artificiales al crecimiento urbano | 17 |
| 5.4. Financiamiento de infraestructura vial, mitigación vial   | 17 |
| <hr/>  |    |
| VI. Conclusiones   | 19 |
| <hr/>  |    |
| VII. Referencias Bibliográficas                                | 19 |

---

\* Economista, Universidad Gabriela Mistral, Magíster en Economía, Pontificia Universidad Católica de Chile. Investigadora del Programa Económico de Libertad y Desarrollo.



# REGULACIÓN URBANA, DERECHOS DE PROPIEDAD Y PAGO POR IMPACTO\*

## Resumen Ejecutivo

---

La tendencia mundial, en cuanto al aumento de la población urbana, se debe en parte importante al hecho que las ciudades son motores de desarrollo y agentes claves para el crecimiento económico del país. En ellas se concentran las mayores y mejores oportunidades de trabajo y de negocios. Ello se traduce en que los centros urbanos van creciendo, se van formando nuevos centros urbanos, pero a su vez también hay otros que se van despoblando.

Dada la dinámica de las ciudades, se requiere de instrumentos y políticas públicas que lleven a que el crecimiento y eventual decrecimiento de las ciudades no vaya en detrimento de la calidad de vida de sus habitantes, sino que permitan que éstos sean capaces de lidiar con los problemas que genera el vivir en espacios con mayor concentración poblacional.

La regulación urbana en Chile se traduce en planos reguladores, los cuales fijan qué, cómo y dónde se puede construir en el territorio regulado. Hoy por hoy, los planes reguladores son instrumentos que rigidizan el desarrollo de las ciudades; la ciudadanía tiene escasa ingerencia en su determinación, y los órganos centralizados del Estado tienen atribuciones por sobre los municipios en su fijación. Asimismo, el sector público, para determinados proyectos, puede construir al margen de lo que establecen los planes reguladores, lo que lleva a que finalmente la regulación urbana no se aplique por igual al sector público y al privado.

En otro aspecto la regulación urbana no asigna derechos de propiedad respecto del entorno en el cual está inserta una propiedad. En consecuencia, cada vez que se realizan modificaciones a un instrumento de planificación urbana los afectados no son compensados en caso que su propiedad sea perjudicada por ello. Por otro lado, los límites urbanos que hoy tienen nuestras ciudades implican una limitación artificial al crecimiento de las ciudades, lo que se traduce en un encarecimiento del

suelo urbano con la consiguiente dificultad para acceder a él por parte de la población de menores recursos.

Es bien sabido también que este tipo de mecanismos de regulación urbana provoca importantes cambios patrimoniales cuando se modifican los planes reguladores. Ello genera incentivos a conductas oportunistas, generándose un importante lobby y presiones de todo tipo para modificar los instrumentos de planificación y así aumentar el retorno de determinadas inversiones.

En materia de vialidad la ley hoy no exige que el desarrollador urbano deba financiar la infraestructura vial necesaria para absorber el flujo vehicular que genera su proyecto en el resto de la trama vial.

En este contexto se hace necesario modificar el actual marco regulatorio en el ámbito urbano, que lleve a que los desarrolladores asuman la totalidad del costo que implica su proyecto para el resto de la ciudad, así como también asignar derechos de propiedad respecto de los atributos del entorno en el cual se inserta un bien raíz. En este caso los planes reguladores pasarían a ser instrumentos que asignan derechos de propiedad y cambios a ellos sólo se pueden hacer en la medida que se transen estos derechos. Para esto se propone la creación de asociaciones de vecinos, organizaciones territoriales con atribuciones en materia de planificación urbana y al interior de las cuales se transen estos derechos de propiedad. En materia de vialidad se propone crear una institucionalidad que permita el cobro obligatorio por aportes viales destinados a financiar un plan maestro de infraestructura vial.

Con todo, se hace necesario actualizar nuestra regulación urbana de forma tal de entregar mayores atribuciones a la ciudadanía, la cual finalmente es la directamente afectada por los instrumentos de planificación urbana y menores atribuciones al Estado.

\* La autora agradece los comentarios de Rosanna Costa y Luis Larraín.

# REGULACIÓN URBANA, DERECHOS DE PROPIEDAD Y PAGO POR IMPACTO

## I. Introducción

La ciudad es hoy el lugar donde 9 de cada 10 chilenos se desenvuelve y crece. A lo menos durante los últimos 40 años, en forma permanente y siguiendo la tendencia observada en otros países del mundo, se ha observado como cada vez una proporción mayor de la población vive en áreas urbanas. El año 1960, el 68% de la población vivía en áreas urbanas, aumentando a un 87% para el año 2002. En términos absolutos durante los últimos 40 años la población urbana se ha más que duplicado, mientras que la rural ha disminuido (ver Cuadro 1).

**Cuadro 1: Población Rural y Urbana 1960-2002**

|             | Población Rural  |            | Población Urbana  |            |
|-------------|------------------|------------|-------------------|------------|
| <b>1960</b> | <b>2.348.055</b> | <b>32%</b> | <b>5.028.060</b>  | <b>68%</b> |
| <b>1970</b> | <b>2.209.631</b> | <b>25%</b> | <b>6.675.137</b>  | <b>75%</b> |
| <b>1982</b> | <b>2.013.431</b> | <b>18%</b> | <b>9.316.305</b>  | <b>82%</b> |
| <b>1992</b> | <b>2.207.996</b> | <b>17%</b> | <b>11.140.405</b> | <b>83%</b> |
| <b>2002</b> | <b>2.026.322</b> | <b>13%</b> | <b>13.090.113</b> | <b>87%</b> |

Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

El aumento de la población urbana se debe en parte importante al hecho que las ciudades son motores del desarrollo y agentes claves para el crecimiento económico del país. En ellas se concentran las mayores y mejores oportunidades de trabajo y de negocios. La “teoría del crecimiento nuevo” plantea que las ciudades

son importantes para el crecimiento económico, ya que las economías de las grandes ciudades permiten innovación y adelantos continuos en una forma que no es posible en los pueblos o ciudades pequeñas. Pero sin duda que si bien las ventajas que ofrecen las ciudades para el desarrollo económico son indiscutibles, también hay inconvenientes. Entre ellos se pueden mencionar la delincuencia y los problemas propios de la concentración urbana.

Dada la dinámica de las ciudades se requiere de instrumentos y políticas públicas que lleven a que el crecimiento y eventual decrecimiento de las ciudades no vaya en detrimento de la calidad de vida de sus habitantes, sino que sean capaces para lidiar con los problemas que genera el vivir en espacios con mayor concentración poblacional.

En Chile durante las últimas décadas, las distintas ciudades han seguido distintos patrones de desarrollo. Mientras que algunas han mostrado explosivos crecimientos, otras han registrado una disminución de su población. Así, mientras que entre los años 1992 y 2002 las ciudades de Coquimbo, La Serena, Puerto Montt y Puerto Aysén crecían sobre el 30%, ciudades como Talcahuano, Concepción, Valparaíso y Lota mostraron un decrecimiento en su población (ver Cuadro 2).

Los distintos patrones de crecimiento de las ciudades imponen diversos desafíos que deben ser considerados al momento de definir la legislación relativa a la regulación urbana. Ésta debe ser capaz de hacer frente a las demandas urbanas que tienen las distintas ciudades del país. Dependiendo de ellas, las ciudades requieren contar con nuevos espacios para su crecimiento, así como también contar con la factibilidad de reconvertir espacios al interior de ellas a otros usos o bien a los mismos, pero con mayor intensidad.

**Cuadro 2: Evolución Poblacional Principales 33 Ciudades del País, 1992-2002**

|               | 1992              | 2002              | Var (%)    |
|---------------|-------------------|-------------------|------------|
| Arica         | 161.333           | 175.441           | 9%         |
| Iquique       | 145.139           | 164.396           | 13%        |
| Alto Hospicio | 5.520             | 50.190            | 809%       |
| Antofagasta   | 225.316           | 285.255           | 27%        |
| Calama        | 106.970           | 126.135           | 18%        |
| Copiapó       | 98.188            | 125.983           | 28%        |
| Vallenar      | 42.725            | 43.750            | 2%         |
| Coquimbo      | 110.879           | 148.438           | 34%        |
| La Serena     | 109.293           | 147.815           | 35%        |
| Ovalle        | 53.515            | 66.405            | 24%        |
| Viña del Mar  | 303.589           | 318.489           | 5%         |
| Valparaíso    | 274.228           | 263.499           | -4%        |
| San Antonio   | 74.742            | 83.435            | 12%        |
| Rancagua      | 179.638           | 206.971           | 15%        |
| San Fernando  | 42.684            | 49.519            | 16%        |
| Curicó        | 77.733            | 93.447            | 20%        |
| Talca         | 159.711           | 189.505           | 19%        |
| Linares       | 59.658            | 65.133            | 9%         |
| Chillán       | 145.759           | 146.701           | 1%         |
| Concepción    | 326.784           | 212.003           | -35%       |
| Talcahuano    | 244.034           | 161.692           | -34%       |
| Lota          | 50.123            | 48.975            | -2%        |
| Coronel       | 79.716            | 117.972           | 25%        |
| Los Ángeles   | 94.716            | 117.972           | 25%        |
| Angol         | 39.151            | 43.801            | 12%        |
| Temuco        | 210.587           | 227.086           | 8%         |
| Valdivia      | 112.712           | 127.750           | 13%        |
| Osorno        | 114.239           | 132.245           | 16%        |
| Puerto Montt  | 110.139           | 153.118           | 39%        |
| Coyhaique     | 36.376            | 44.850            | 23%        |
| Puerto Aysén  | 12.762            | 16.936            | 33%        |
| Punta Arenas  | 109.110           | 116.005           | 6%         |
| Gran Santiago | 4.760.208         | 5.428.590         | 14%        |
| <b>País</b>   | <b>13.348.401</b> | <b>15.116.435</b> | <b>13%</b> |

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de información del INE.

## II. El Desarrollo de las Ciudades

### 2.1. Desafíos que generan

Se estima que las primeras ciudades se consolidaron aproximadamente hace 5.500 años. Desde entonces, los avances y retrocesos de las distintas civilizaciones se han traducido directamente en avances y retrocesos de

las urbanizaciones. Diversas disciplinas – como historia, geografía, sociología, política y economía – han intentado explicar el por qué vivir en áreas urbanas, pero el fundamento principal que se observa es que las áreas urbanas existen, porque las personas encuentran ventajoso desarrollar diversas actividades en sectores con una mayor concentración poblacional. Ello se postula en lo que se ha denominado Teoría de las Aglomeraciones.

Las ciudades crecen porque son eficientes: a mayor tamaño, las economías a escala son mayores, los costos medios de producción bajan, ya que los mercados para productos y servicios aumentan de tamaño. Ello a su vez lleva a que se ofrezcan más y mejores empleos y servicios atrayendo así también a más personas a vivir en ellas. En consecuencia, si se limita el crecimiento de las ciudades se estarían frenando, entre otros, las posibilidades de crecimiento económico y, por ende, el de generación de riqueza de las personas.

Desde esa perspectiva el crecimiento y desarrollo urbano debe buscar minimizar los efectos negativos que genera vivir con una mayor concentración poblacional, de forma tal que los problemas propios de ésta no terminen por empeorar el nivel de bienestar de la población y la capacidad de generar riqueza. Los más típicos y visibles problemas que surgen a partir de la concentración urbana son la congestión, la contaminación y la delincuencia, así como también, eventualmente, problemas de salud estimulados por el hacinamiento y el mayor riesgo de contagio. Estos aspectos que se tornan más importantes en las áreas de mayor concentración poblacional requieren de políticas públicas específicas enfocadas a resolver dichas problemáticas. La regulación urbana, por su parte, debe apuntar a que las actividades que se localizan en forman continua o bien cercana sean compatibles entre sí y que los efectos generados entre los distintos agentes sean asumidos por éstos. Junto con ello también debe velar por que las decisiones de localización de los agentes se realicen asumiendo la totalidad de los costos que ello conlleva, tanto privados como públicos.

Se debe tener presente que si el crecimiento de las ciudades no se acompaña de inversiones en infraestructura urbana, sobre todo de transporte y suelo urbanizado, el espacio se congestiona, aumentando los precios del suelo y del transporte, haciendo a las ciudades menos competitivas y, consecuentemente, estancándose su desarrollo.



## 2.2. ¿Cómo crecen las ciudades?

El crecimiento de las ciudades es atribuible a distintas causas o bien a una mezcla de ellas. Una es el crecimiento de la población. Una ciudad cuya población está creciendo – ya sea por migración campo ciudad o entre ciudades o por el crecimiento poblacional propiamente tal – requiere más espacio urbano. Ello no sólo para albergar a esa mayor población, sino que también para albergar actividades económicas que provean de bienes y servicios a esta mayor población. Una segunda causa es el crecimiento de la actividad económica. Una ciudad cuya actividad económica se está desarrollando y creciendo, requiere más espacio para albergar nuevas actividades productivas y de servicios. Una tercera causa es el crecimiento en el ingreso de las personas. En la medida que un país alcanza mayores niveles de ingreso, se ha observado que también aumenta la demanda por espacio. Ello se traduce en una mayor demanda por viviendas con terrenos más amplios y mayores servicios comerciales y recreativos. Esto último conduce generalmente a una disminución de la densidad promedio de las ciudades.

En Echeñique 2006 se analiza el crecimiento de nueve ciudades mundiales entre los años 1960 y 1990 de países en diferentes estados de desarrollo económico. A partir de ello se constata que existen ciertas regularidades empíricas en el crecimiento de las urbes. Todas las ciudades crecen tanto por extensión como por densificación. La demanda por mayor espacio físico de las ciudades va de la mano del crecimiento de la población, así como también del incremento del ingreso de dicha población. Se observa también que el aumento del nivel de ingreso está asociado a una mayor tasa de motorización de la población<sup>1</sup>. Esta realidad impone el desafío de que las ciudades, en la medida que van creciendo, requieren de más espacio urbanizable, así como de la infraestructura y el espacio que permitan acoger a un mayor número de vehículos.

En consecuencia, la evidencia empírica refleja que en la medida que los países alcanzan mayores niveles de desarrollo sus habitantes demandarán un mayor uso de suelo urbano. Un inadecuado marco regulatorio que no permita que las ciudades hagan frente a esta mayor demanda por suelo urbano afectará negativamente el

<sup>1</sup> Número de vehículos motorizados por cada 1.000 habitantes

desarrollo de sus ciudades y el bienestar de su población.

## III. Regulación Urbana

---

La necesidad de contar con un marco regulatorio relativo a materias urbanas tiene relación directa con la existencia de externalidades en las decisiones de los agentes que intervienen en el desarrollo de las ciudades. Para efectos de definir cuál debe ser el ámbito de acción de la regulación urbana se debe determinar qué tipo de externalidades son las que se busca corregir<sup>2</sup>.

Se habla de una externalidad cuando la decisión tomada por un individuo afecta a terceros. En la medida que las personas tiendan a vivir en forma concentrada territorialmente, como es en el caso de los asentamientos urbanos, las decisiones que toma un propietario respecto de qué uso dar a su bien raíz afecta a la vecindad en la cual se encuentra inserta.

Para ilustrar este punto se puede tomar como referencia la construcción de un edificio en el medio de un campo o en el medio de una ciudad. Sin duda que un edificio construido en el medio de un campo no genera los mismos efectos negativos sobre los campos aledaños que genera cuando se construye en la mitad de un barrio residencial de viviendas unifamiliares. Ello por cuanto en el campo la distancia hace que los efectos en los campos aledaños sean más bien inexistentes. Pero ese mismo edificio en una ciudad sí genera efectos en sus vecinos, ya que en las ciudades las distancias que hay entre ellos son menores.

En consecuencia, en el ámbito urbano se hace necesario contar con una regulación que lleve a que las decisiones tomadas por las personas en materias que afectan el desarrollo de un centro poblacional consideren no sólo los efectos asumidos por él, sino que también los efectos que su decisión genera en terceros. Es decir, las decisiones deben ser tomadas internalizando la totalidad de los costos o beneficios – tanto las externalidades positivas como negativas – que generan sobre el resto de la trama urbana.

<sup>2</sup> A partir de la actividad urbana se pueden generar distintos tipos de externalidades, pero ello no implica necesariamente que debieran ser normados a partir de la regulación urbana. Ello por cuanto tienen relación con otros ámbitos, como pudieran ser los efectos sobre el medio ambiente. La regulación sólo se debe centrar en aquellos aspectos que son propios al desarrollo urbano.

De no ser así, el resultado final será distinto al óptimo para la sociedad en su conjunto, y en consecuencia, el bienestar social será menor al máximo alcanzable.

En términos generales se pueden distinguir dos tipos de externalidades asociados al ámbito urbano: los efectos generados a partir de la decisión de localización de las personas y los efectos que generan las inversiones y desarrollos urbanos en su área de influencia.

### **3.1. Externalidades a partir de la decisión de localización**

La decisión de localización se basa en un análisis costo beneficio de la persona que opta por una determinada ubicación. La decisión de localización es relativa a todo proyecto que se instala en un determinado lugar, pudiendo ser tanto en el ámbito residencial, como también para actividades productivas, comerciales, de servicios, etc. Dónde se ubica o desarrolla un determinado proyecto dependerá del costo que se deberá asumir a partir del lugar que se elija. Ello finalmente incidirá en cómo y hacia dónde crecen las ciudades. En la medida que la decisión de dónde ubicarse considere la totalidad de los costos que ello genera para la sociedad como un todo no se producen efectos sobre terceros que no están considerados. Pero si al momento de determinar la ubicación para el desarrollo de un proyecto no se consideran los costos que se imponen a la sociedad como un todo a partir de la ubicación escogida, se está en presencia de una externalidad. Ello lleva a que la decisión del privado no sea la óptima desde un punto de vista de la sociedad, o mejor dicho en este caso de la ciudad, como un todo.

Para ilustrar lo anterior analicemos, por ejemplo, la provisión de agua potable. Si las inversiones necesarias para contar con acceso a agua potable son subsidiadas por el Estado entonces la decisión privada respecto de dónde ubicarse no considerará este costo. Ello llevará a que la decisión de localización no considere el verdadero costo que la decisión implica. Esto es válido tanto para los proyectos que se instalan en la periferia de una ciudad, como en sectores consolidados de ellas. En el primer caso se genera un costo para el Estado para extender la red de servicios de agua potable hacia ese sector, mientras que en el segundo caso se genera un costo relativo a las inversiones necesarias para el

aumento de la capacidad de provisión del servicio.

En la medida que la decisión de localización considere la totalidad de costos que esa ubicación genera, el crecimiento y desarrollo de las ciudades será eficiente, ya que el costo social será igual al privado. En el caso de la provisión de servicios básicos, ello dependerá de la regulación relativa a esos sectores. En el caso del ejemplo planteado, dependerá de quién financie la infraestructura necesaria para entregar el servicio. Esto genera que distintos marcos regulatorios, más allá del urbano, incidirán en cómo crecen las ciudades.

En materia de infraestructura vial, si al momento de elegir una determinada localización se consideran la totalidad de los costos que se imponen al resto de los usuarios de la trama vial entonces se tomará la decisión óptima desde un punto de vista de la sociedad en su conjunto. Pero ello no es necesariamente así, precisamente por la presencia de externalidades.

Cuando la infraestructura vial no se encuentra congestionada cualquier nuevo vehículo que se suma a ella, en la medida que no genera congestión, no afecta la circulación de los restantes usuarios de la trama vial. Pero, si las vías se encuentran congestionadas entonces todo nuevo vehículo genera un mayor nivel de congestión, reduciendo la velocidad promedio de todos los demás vehículos que se encuentran circulando. En este caso se está en presencia de una externalidad negativa la cual no es internalizada por quien la genera. El nuevo usuario de la trama vial no asume el costo en mayor tiempo que le causa a los vehículos que previamente se encontraban haciendo uso de ella, ya que sólo considera el costo en tiempo que esa situación le significará a él.

Lo anterior es válido en el caso de la localización de proyectos en áreas urbanas ya consolidadas y que por consiguiente se insertan en una trama vial ya existente. En el caso de proyectos urbanos que se ubican en áreas urbanas que recién se vienen creando, el nuevo desarrollo normalmente considera los costos asociados a las inversiones necesarias para dotar de conectividad con la red vial ya existente en esas áreas. Una nueva urbanización sin conectividad vial difícilmente tendrá demanda. Pero en este caso, el costo que no se considera es el que se genera en la trama vial del antiguo sector urbanizado y al cual se conecta el nuevo desarrollo.

Así, desde el punto de vista de la decisión de la localización de un determinado proyecto, si no se asume la totalidad del costo en cuanto al impacto que se genera en la trama vial, se está frente a una externalidad que debe ser abordada por la regulación urbana.

Por último se debe plantear en forma explícita que al hablar de considerar la totalidad de los costos para efectos de la toma de decisión respecto de la localización de un proyecto, ello debe ser así tanto en el sector público como privado. En Tokman (2006) se entregan antecedentes ya planteados en trabajos anteriores en cuanto a que la política habitacional del Estado llevó a que la ciudad de Santiago se haya expandido en las últimas décadas en forma excesiva. Ello por cuanto el Ministerio de la Vivienda para efecto del desarrollo de sus proyectos de viviendas sociales considera casi exclusivamente el costo directo de los proyectos – suelo más urbanización y construcción – e ignora otros tales como la infraestructura necesaria para conectar a la población al resto de la ciudad. Ello lleva a que los proyectos de viviendas sociales financiados por determinados programas habitacionales se instalen preferentemente en terrenos en la periferia donde el valor del terreno es más bajo, mientras que el costo de construcción es parecido al de las restantes comunas. Para lograr un eficiente crecimiento de las ciudades, se requiere que la decisión de localización sea tomada, tanto por actores públicos como privados, considerando la totalidad de los costos.

### 3.2. Efectos en el área de influencia

Lo que se construye o deja de construir en un determinado predio tiene efectos tanto en los predios colindantes como en todo el área de influencia. Por ejemplo, la construcción de un edificio en altura en un vecindario en el cual solo hay construidas casas, genera un impacto en un área determinada en términos de luz solar, privacidad, vista, entre otros.

En el caso de la construcción de un centro comercial, ello puede generar tanto beneficios como costos al barrio en el cual se encuentra inserto. Un eventual efecto negativo se pudiera generar en el entorno inmediato ya que la mayor afluencia de público generalmente tiende a irrumpir la tranquilidad de un barrio. Pero el mismo centro comercial pudiera generar un beneficio a los

predios algo más alejados del proyecto propiamente tal en cuanto a que acerca el acceso a determinados servicios.

Resulta evidente que la decisión de ejecutar una determinada construcción o bien desarrollar un determinado proyecto tiene un efecto en los predios colindantes y en lo que se denomina su área de influencia. El tamaño del área de influencia del proyecto dependerá en gran medida del tipo y la magnitud del proyecto que se desarrolla. Este efecto no es considerado por quien desarrolla el proyecto al momento de su evaluación.

Con todo, resulta evidente que en el caso urbano estamos frente a la existencia de externalidades que no son consideradas por el desarrollador de un proyecto. Por ello, la regulación urbana debe velar porque los distintos agentes que toman decisiones que generan efectos sobre terceros sean considerados a la hora de tomar estas decisiones. Es decir, debe tener por objeto el que se internalicen todos los impactos que se producen de forma tal que las decisiones tomadas respecto del desarrollo de proyectos urbanos asuman la totalidad de los costos que ellos generan a la ciudad en su conjunto.

## IV. Regulación Urbana Hoy en Chile

---

### 4.1. Descripción

La Ley General de Urbanismo y Construcción establece la normativa relativa a la regulación urbana en nuestro país. Ésta se basa en instrumentos de comando y control, los llamados planes reguladores. Para efectos de la aplicación de esta ley, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción establece en mayor detalle los aspectos relativos a la regulación urbana.

La planificación urbana se efectúa básicamente en dos niveles: la intercomunal y la comunal. A partir de ello se generan los planes reguladores intercomunales, dependiendo del caso a veces también llamados metropolitanos, y los planes reguladores comunales. En la práctica por medio de los planes reguladores se divide el territorio que se está normando en distintas áreas, asignándole determinados usos permitidos, densidades,

alturas máximas, distancias mínimas desde las líneas divisoras, etc.

La ley establece que la planificación urbana intercomunal tiene por objeto regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de un conjunto de comunas, que forman una unidad urbana. Si en ella habitan más de 500.000 habitantes se le denomina área metropolitana. Los planes reguladores intercomunales fijan entre otros, la zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana, tamaño mínimo de subdivisión para las áreas rurales, entre otros.

Los límites de extensión urbana son una línea imaginaria que establece hasta dónde los planes reguladores comunales pueden fijar el límite urbano. Es decir, determinan hasta dónde se puede expandir una determinada comuna. El área entre el límite urbano fijado por los planes reguladores comunales y el límite de expansión urbana fijado por un plan intercomunal se denomina área de expansión urbana<sup>3</sup>.

Las disposiciones de los planes reguladores comunales establecen el uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

En resumen y en forma simplificada, los planes reguladores establecen qué se puede construir, dónde, con qué características y hasta dónde pueden crecer nuestras ciudades.

Del total de 345 municipios, 110 no cuentan con planes reguladores comunales. En gran medida ello se debe a que sólo las comunas de más de 7.000 habitantes deben obligatoriamente contar con un plan regulador para sus centros poblados. De las restantes 235 comunas en promedio los planes reguladores tienen más de 14 años de antigüedad, siendo el año de entrada en vigencia promedio de los planes reguladores 1994 (ver cuadro 3).

<sup>3</sup> Artículo 52, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

**Cuadro 3: Año de Entrada en Vigencia de Planes Reguladores**

| Año                                 | Nº de Comunas |
|-------------------------------------|---------------|
| <b>Anterior a 1970</b>              | <b>8</b>      |
| <b>1980-1970</b>                    | <b>8</b>      |
| <b>1990-1981</b>                    | <b>76</b>     |
| <b>2000-1991</b>                    | <b>52</b>     |
| <b>2005-2001</b>                    | <b>56</b>     |
| <b>Posterior a 2005</b>             | <b>35</b>     |
| <b>No cuenta con Plan Regulador</b> | <b>110</b>    |
| <b>Total</b>                        | <b>345</b>    |

Fuente: Sistema Nacional de Indicadores Municipales, 2007.

Pero más allá de los planes reguladores, el Ministerio de la Vivienda, para el caso de proyectos de los servicios regionales del mismo ministerio, puede determinar modificaciones a los planes reguladores que estime necesarios. En la práctica ello implica que el Ministerio de la Vivienda puede operar por sobre o bien al margen de lo que establecen los instrumentos de planificación<sup>4</sup>. Asimismo, en el caso de los límites urbanos, está autorizado el desarrollo de proyectos de conjuntos habitacionales de viviendas sociales más allá de éste<sup>5</sup>.

#### 4.2. Análisis

La regulación urbana que emana de la legislación vigente se traduce en un conjunto de normas impuestas por distintos órganos del Estado respecto de qué, cómo y dónde se puede construir, creándose una zonificación del territorio regulado<sup>6</sup>.

Esta zonificación fijada en los planes reguladores tiene su origen en la idea de que por medio de ella se evita que se localicen en forma continua distintas actividades que no son compatibles entre sí. Por ejemplo, una industria ruidosa al lado de un conjunto habitacional. En la práctica la zonificación fija lo que el planificador urbano establece en cuanto a cómo cree que serán las demandas futuras en materia de requerimiento urbano. Ello es así respecto del tipo de terrenos requeridos para industrias y actividad

<sup>4</sup> Artículo 50, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

<sup>5</sup> Artículo 55, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

<sup>6</sup> Los órganos del Estado principalmente involucrados en la planificación urbana son los Municipios y el Ministerio de la Vivienda a través de sus Secretarías Regionales.

económica en general que deberá albergar la ciudad, así como la ubicación de los barrios residenciales y sus características.

La creación de este tipo de instrumentos de comando y control en la práctica presenta una serie de inconvenientes y problemas que se detallan a continuación:

- Rigidiza el desarrollo de las ciudades

El crecimiento y desarrollo de una ciudad es el resultado de múltiples interacciones entre individuos a lo largo del tiempo, mediante las cuales se expresan diversas demandas y preferencias. Anticipar esta compleja trama por parte del planificador urbano plasmándola en un plan regulador resulta imposible. Hasta el mejor plan regulador, sólo incorporará la información disponible al momento de efectuar la planificación. En consecuencia no es de extrañarse que los planes reguladores no logren anticipar el desarrollo de las ciudades, realidad muchas veces que se ha recogido en las expresiones en cuanto a que “muchas veces los planes reguladores van a la postre del desarrollo urbano”.

Si bien no existen estudios oficiales respecto de los tiempos que transcurren entre el inicio de los estudios para modificar un plan regulador y su aprobación y posterior entrada en vigencia, en la práctica se observa que los plazos pueden ser incluso de 10 años.

Como consecuencia de que anticipar las demandas urbanas futuras resulte imposible y actualizar los planes reguladores sea un proceso largo y costoso, los planes reguladores generan trabas y rigideces al desarrollo de una ciudad, lo cual tiene efectos en el crecimiento económico y en el bienestar de la población.

- Escasa participación ciudadana y fuerte centralismo

Si bien por ley se exigen mecanismos de participación ciudadana en los procesos de planificación urbana, la modificación a los planes reguladores es una atribución que sólo está radicada en el Estado. La propia ciudadanía no puede en forma institucionalizada

establecer determinados cambios a la zonificación o bien congelarla. Ello lleva a que no existan espacios para que por medio de acuerdos entre privados se puedan mantener o bien modificar los planes reguladores. Todo debe hacerse en forma centralizada por medio del Estado –municipios o gobiernos central.

En cuanto al grado de descentralización de la planificación urbana entre niveles de Estado, si bien los municipios pueden dictar su propio plan regulador, los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, según sea el caso, pueden fijar normas en múltiples materias que le restan autonomía a la planificación comunal.

- No internaliza las externalidades en el ámbito urbano

Los planes reguladores no hacen frente a los problemas que se originan por la presencia de externalidades en el desarrollo urbano. Ello debido a que los planes reguladores fijan determinados usos permitidos y demás normativas urbanas durante un determinado período de tiempo. Pero una vez que se modifica un plan regulador, el entorno en el cual se encuentra inserta una propiedad puede cambiar en forma completa, sin que los efectos negativos que se generan en el área de influencia sean considerados y compensados.

Esto es porque los planes reguladores no asignan derechos de propiedad sobre el entorno en el cual se encuentra inserta una propiedad. En algunos casos modificaciones al plan regulador pueden beneficiar a sus propietarios y en otros los pueden perjudicar sin que sean compensados. Por ejemplo, en el caso de un área residencial unifamiliar que mantiene su condición como tal a diferencia de una zona aledaña que aumenta su densidad luego de una modificación del plan regulador. El cambio de densidad en una zona aledaña puede tener un efecto negativo en las viviendas unifamiliares que se mantienen como tales en cuanto a menor luminosidad, privacidad, etc. lo que finalmente se traduce en una reducción de su valor comercial, reducción que no es compensada.

En la práctica, la regulación urbana hoy en Chile sólo entrega derechos de propiedad respecto del bien raíz que se posee, pero no asigna ningún derecho respecto del entorno en el cual está situado y que en gran medida

determina sus atributos. Es decir, en el desarrollo urbano no se internalizan las externalidades que se generan a partir de cambios en el entorno.

- Abre espacios a comportamientos oportunistas y de “rent-seeking”

No se puede desconocer que los planes reguladores y modificaciones a éstos generan importantes cambios en el valor de los bienes raíces, y por lo tanto crean incentivos a comportamientos oportunistas que buscan maximizar la rentabilidad privada de determinados proyectos por sobre el bienestar de la ciudad en su conjunto.

Se observa que en relación a la zonificación también se ha presentado el problema respecto a que muchas veces se da una suerte de negociación entre el desarrollador inmobiliario interesado en llevar adelante un determinado proyecto y la autoridad. Ello abre espacios a comportamientos oportunistas que no se condicionan necesariamente con mejorar el bienestar de la ciudadanía en su totalidad.

- Límite artificial al crecimiento de las ciudades encarece el suelo urbano por sobre del precio que se tendría sin este tipo de regulación

El límite urbano fijado en los planes reguladores tiene por objeto frenar el crecimiento por extensión de las ciudades. En consecuencia, cualquier demanda por mayor suelo urbano debe absorberse por medio de la densificación. Es decir, por medio de un uso más intensivo del suelo urbano.

Para efectos de evaluar la conveniencia de contar con un límite urbano se debe analizar si existen argumentos a favor de un crecimiento de las ciudades por medio de la densificación en vez de la extensión. Los argumentos a favor de la densificación plantean que de esta forma se hace un uso más eficiente de la infraestructura urbana y de los servicios públicos –agua, alcantarillado, electricidad, vialidad, etc. –, suponiendo una provisión a un costo más bajo de estos servicios en la medida que la población se concentre territorialmente.

Si bien un determinado nivel de concentración pudiera efectivamente traducirse en menores costos, pasado cierto nivel estos costos aumentan nuevamente<sup>7</sup>. Ello lleva a que pasada cierta tasa de densificación se encarece nuevamente la provisión de servicios. El nivel óptimo de densificación desde un punto de vista del costo de la provisión de servicios dependerá de la estructura de costos de cada ciudad y de cada sector al interior de ella. Por ende, desde un punto de vista de los costos de provisión de bienes y servicios a los habitantes de una ciudad, en la medida que los agentes tomen su decisión de dónde localizarse, asumiendo la totalidad de los costos que esa decisión implica, no se generan ineficiencias y consecuentemente no se debe forzar a una mayor densificación por medio de un límite urbano.

Se debe tener presente que la existencia de un límite urbano genera una escasez artificial de suelo urbanizable. En la medida que este tipo de suelo sea más escaso, el valor del mismo sube. El efecto en el aumento del valor del suelo, producto de las restricciones impuestas al crecimiento de la ciudad, dependerá del crecimiento propio de ella así como de cuán restrictivo sea este límite urbano y cuán difícil sea modificarlo.

Vivir más cerca del centro de una ciudad, o bien de un subcentro al interior de ella, presenta una ventaja en cuanto a que los costos de traslado para acceder a bienes y servicios que ofrecen las ciudades son menores. Tanto la teoría como la evidencia empírica muestran que el valor de los terrenos va a ser más alto en el centro de la ciudad, y que en la medida que se alejan de éste su valor se va reduciendo. De no existir limitaciones a la expansión de una ciudad el precio del suelo urbano decrecerá hasta que en el margen se iguale al valor de los terrenos agrícolas aledaños.

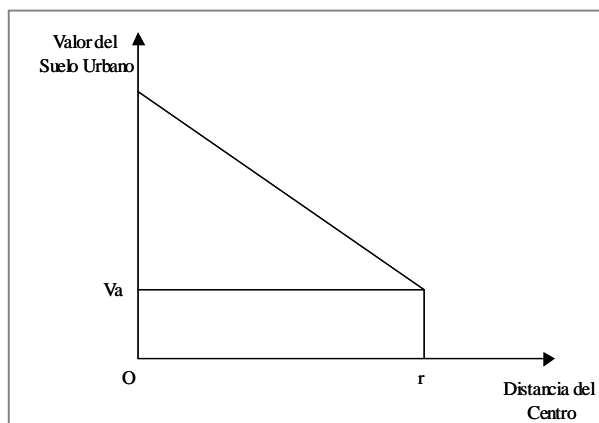
En forma muy simplificada se presenta gráficamente el efecto que tiene un límite urbano sobre el valor del suelo. Para ello se supone que el empleo se concentra en el centro de la ciudad y que los trabajadores viajan diariamente a este centro a sus fuentes de trabajo<sup>8</sup>. En el Gráfico 1a se presenta el valor del suelo respecto de la distancia del centro y el radio urbano que tendría una ciudad en ausencia de limitaciones a su expansión. El radio de la

<sup>7</sup> Para mayor detalle ver Balmaceda 2006, en “Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos”

<sup>8</sup> La representación gráfica de los efectos de un límite urbano son sobre la base del trabajo desarrollado por Evans, A. (1997).

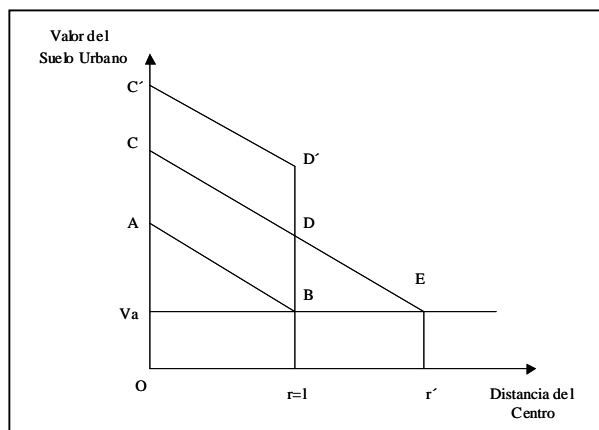
ciudad estaría dado por  $r$ , donde el valor del suelo urbano más alejado del centro de la distancia sería  $V_a$ , equivalente al valor del suelo agrícola que bordea la conurbación.

**Gráfico 1a: Valor del Suelo Urbano y distancia al Centro**



Ahora bien, al colocar un límite urbano en el radio actual de la ciudad, es decir,  $r=l$ , no habrá efecto sobre el valor del suelo urbano. Es decir, cuando el límite urbano no es restrictivo no genera efectos sobre el valor de suelo al interior de este límite. Pero si crece la demanda por espacio, ya sea por un aumento en la población y/o en el nivel de ingreso o actividad económica en la ciudad, al existir un límite urbano que pasa a ser restrictivo, el suelo urbano aumentaría de valor más allá de lo que aumentaría en ausencia de este límite.

**Gráfico 1b: Valor del Suelo Urbano y distancia al Centro ante el crecimiento de la Ciudad en Presencia de un Límite Urbano**



Gráficamente esto se puede ver en el gráfico 1 b. Inicialmente el radio urbano coincidía con el límite urbano y los valores del suelo urbano se representan por la línea AB. Ante un aumento de la demanda por espacio la línea se desplaza hacia afuera. Si la ciudad pudiera extenderse en ausencia de un límite urbano, los nuevos valores del suelo urbano se representan por la línea CDE y el nuevo y más amplio radio de la ciudad sería  $r'$ . Pero ante la imposición de un límite urbano la mayor demanda se traduce íntegramente en un aumento del valor del suelo urbano, aumentando a C'D', con un uso más intensivo del mismo.

En forma reiterada se ha planteado que la imposición del límite urbano ha generado un aumento del valor del suelo urbano en ciudades como Santiago. Ello se ha traducido también en el encarecimiento de la construcción de viviendas sociales al interior de este límite. Así se ha efectuado la construcción de viviendas fuera del límite urbano para no tener que pagar por los mayores precios de los terrenos al interior del radio de la ciudad. Cabe recordar que la ley permite la construcción de viviendas sociales más allá del límite urbano. Ello ha traído como consecuencia la localización de viviendas sociales en sectores más apartados, con escasa infraestructura y en barrios sin un adecuado equipamiento y con mayores costos de traslado de sus habitantes para acceder a bienes y servicios que ofrece la ciudad. De esta forma el Ministerio de la Vivienda ha traspasado a los propietarios de estas viviendas sociales el mayor costo que implica vivir más allá del límite urbano y en terrenos más baratos.

Cabe destacar también que el importante aumento de las parcelas de agrado en el entorno cercano a las ciudades refleja la existencia de un tipo de demanda habitacional que se desarrolla más allá de los límites urbanos en busca de mayor espacio.

- Impacto Vial

La ley de Urbanismo y Construcción no establece que el desarrollo urbano deba ir acompañado de un desarrollo acorde en la trama vial. Esto implica que no existe una obligación en la ley que favorezca que las externalidades que el desarrollo urbano genera en la trama vial deban ser asumidas por el desarrollador.

En la actualidad es la Ordenanza General de Urbanismo y

Construcción la que establece cuáles proyectos deben contar con un estudio de impacto vial, debiendo ingresarlo al Sistema de Evaluación de Impacto sobre el Transporte Urbano, SEISTU. En esta evaluación tienen ingerencia distintas reparticiones públicas, pero depende principalmente del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. En el Cuadro 4 se resume cuáles proyectos deben ingresar un estudio de impacto vial al SEISTU. Este tipo de estudios deben ser aprobados por la Secretaría Regional Ministerial de Transporte y Telecomunicaciones SEREMI TT previo a la entrega por parte de los municipios del permiso de edificación. A partir de los estudios de impacto vial se establece una serie de obras de cargo del titular del proyecto que apuntan a mitigar el efecto sobre la trama vial. La recepción final de las obras recién puede concluir una vez ejecutadas las obras de mitigación exigidas.

diversas falencias. En primer lugar, las obras de mitigación deben ser ejecutadas por el titular del proyecto. Ello implica que no se pueden hacer aportes en dinero para efectos de financiar un plan maestro de infraestructura vial, lo que resta flexibilidad a las obras que se ejecutan para mitigaciones viales. Ello cobra especial relevancia cuando distintos proyectos se ejecutan en una misma área de influencia.

Por otro lado, queda la sensación de que la metodología que se emplea para efectos de determinar el impacto vial de un proyecto y las obras que a partir de ello se exigen, le entrega a la autoridad un cierto margen de discrecionalidad en su determinación, lo que abre espacios a una suerte de negociación entre el privado y la autoridad, con los riesgos de captura que ello genera.

En otro aspecto, el hecho que los estudios de impacto vial deban ser aprobados por la SEREMI TT la resta autonomía

**Cuadro 4: Condiciones que determinan la exigencia de ingresar al SEIST**

| Instrumento Legal                               | Artículo    | Proyectos  | Unidad           | Requiere EISTU   |
|---|-------------|--|------------------|--|
| Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones | Art. 2.4.3  | Uso Residencial                                      | Estacionamiento  | desde 250 Estac.   |
|   |             | Uso No Residencial                                   | Estacionamiento  | desde 150 Estac.   |
|   | Art. 4.5.4  | Locales Escolares                                    | Capacidad Alumno | desde 721 Alumnos  |
|   | Art. 4.8.3  | Establecimientos Deportivos y Recreativos            | Ocupación Máxima | desde 1001 Personas  |
|   |             | Terminal de servicios de locomoción colectiva urbana | Tipo y categoría | Todos los terminales excepto los externos y depósitos vehículos de las de Categorías A1, A2 y B1 |
| DFL 850/97 del MOP                              | Art. 4.13.4 | Colindantes con Caminos Públicos                     | No hay           |  |
| DS 83/85 de MINTRATEL                           |             | Colindantes con Caminos Públicos                     | No hay           |  |

Fuente: Diario Oficial 26 de julio, 2004.

Hoy por hoy este mecanismo, si bien apunta a que el desarrollador urbano asuma los costos de los requerimientos viales que su proyecto genera, presenta

a los municipios en la definición y administración de su propia trama vial y en consecuencia no necesariamente obedece a las necesidades y definiciones locales.

A ello se suma el hecho que el alcalde es la cara visible del Estado y en consecuencia es a él al cual se vuelca la



ciudadanía ante problemas viales. El SEREMI, en cambio, es una autoridad más bien anónima para la ciudadanía.

En cuanto a la información disponible, supuestamente se puede acceder por medios electrónicos a las resoluciones tomadas por la SEREMI TT y las exigencias de mitigación que se determinan. Pero la información disponible no está actualizada, proyectos conocidos no se encuentran en el sistema y tampoco se tiene información respecto de qué obras de mitigación vial efectivamente se han hecho. Es decir, el sistema está incompleto y no sirve para el control ciudadano.

Adicionalmente a las exigencias que hoy fija el SEISTU, algunos municipios han venido desarrollando Corporaciones Viales. Ellas son de derecho privado y reciben aportes voluntarios de desarrolladores inmobiliarios para efectos de financiar obras de vialidad<sup>9</sup>. La principal ventaja que presentan estas corporaciones es que los aportes de los desarrolladores pueden ser en dinero y con ello es posible financiar un plan maestro de infraestructura vial en la zona que se está desarrollando y en los plazos que se van requiriendo. Pero la principal debilidad es que no se puede obligar a realizar estos aportes y son adicionales a las exigencias que fija el SEISTU.

- Diferencias legales público privado

La regulación urbana hace una clara distinción entre proyectos privados y del Ministerio de Vivienda. Estos últimos pueden realizarse al margen de los planos reguladores, lo que implica que no son vinculantes para esta repartición pública<sup>10</sup>. Ello lleva a que mientras el sector privado debe atenerse a lo fijado en un plan regulador, el sector público cuenta con mecanismos para modificarlos en forma unilateral sin hacerse cargo de los efectos que ello genera.

<sup>9</sup> Diversos dictámenes de la Contraloría General de la República de los años 1998 y 1999 establecen explícitamente que los municipios no están facultados a cobrar aportes extraordinarios por impacto vial, para otorgar un permiso de edificación, debiendo limitarse para efectos de la entrega de este permiso, sólo a los cobros estipulados en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción.

<sup>10</sup> Artículo 50, LGUC.

## V. Propuestas

---

En términos generales la regulación urbana debe avanzar hacia un esquema en el cual los planes reguladores dejen de ser los actuales instrumentos de comando y control y pasen a ser instrumentos que asignen derechos de propiedad respecto de los atributos de una propiedad. Estos atributos en gran medida son determinados por el entorno en el cual se encuentran insertos. Junto con ello, la regulación urbana debe llevar a que las decisiones que se toman, tanto por el sector público como privado, respecto del desarrollo de proyectos urbanos deben considerar la totalidad de los costos que ello genera en la trama vial y en su área de influencia.

Asimismo, la regulación urbana también debe abrir espacios para que la planificación urbana sea capaz de ajustarse a los cambios de acuerdo a la evolución de las ciudades.

Diversos autores han planteado distintos instrumentos de planificación urbana que introducen mayor flexibilidad a los actuales planes reguladores, tales como los derechos de asociación, derechos transables de desarrollo urbano, bonos de constructibilidad, entre otros.

Si bien estas propuestas apuntan en la dirección correcta en cuanto a que permiten que los planes reguladores se vayan adaptando al desarrollo y requerimientos de las ciudades sobre la base de acuerdos entre los distintos actores por medio de instrumentos más flexibles, se requiere contar con la posibilidad que los propios privados puedan hacer cambios a los instrumentos de planificación. Ello debe realizarse sobre la base del principio de hacerse cargo de las externalidades que ello generan.

A continuación se proponen cuatro modificaciones relativas a la regulación urbana que entre otras cosas, apuntan a que sean los mismos desarrolladores urbanos los que internalicen y asuman las externalidades en el ámbito urbano.

### 5.1. Autonomía local

Con la finalidad de fortalecer la autonomía local en materia

urbana se deben acotar los ámbitos que pueden abarcar los planes reguladores intercomunales y metropolitanos. Los planes reguladores supra comunales deben sólo fijar aquellas materias que tienen un impacto que trasciende los límites de la comuna, como lo es el tema de la conectividad y trama vial en un área metropolitana.

## **5.2. Zonificación por acuerdo entre los privados**

La regulación debe llevar a que las decisiones relativas al desarrollo de proyectos en el ámbito urbano internalicen las externalidades que ellas conllevan. Se debe tener presente que la sola presencia de una externalidad no justifica per se la necesidad de la intervención del Estado, sino más bien que éste provea un marco regulatorio mediante el cual se asignen y definan derechos de propiedad. A partir de ello, permitiéndose la negociación entre las partes afectadas, se internalizan las externalidades que se generan en el desarrollo de proyectos urbanos.

Aplicado al ámbito urbano se deben asignar los derechos de propiedad del entorno en el cual está inserta una propiedad y que en definitiva determina los atributos de ésta. Un ejemplo clásico de ello es el soleamiento y la privacidad que tiene una determinada propiedad, lo cual está determinado por el destino y las construcciones realizadas en los terrenos aledaños.

Una de las ventajas que presenta la posibilidad de negociar entre las partes, para efectos de corregir problemas asociados a la presencia de externalidades en el ámbito urbano por sobre la existencia de cambios al entorno dictaminados por la autoridad, tiene relación con la información con la que cuentan las partes involucradas. En general, el planificador urbano tiene menos información que los propios vecinos para determinar lo que para ellos es la situación más deseada. En consecuencia, si el resultado final se obtiene a partir de una negociación entre las partes afectadas, es más probable alcanzar una solución en su conjunto más beneficiosa para los vecinos que la impuesta por el Estado.

Ello implica que el Estado, debe dejar el actual rol de planificador urbano y adoptar uno relativo a garantizar los derechos de propiedad de las partes involucradas,

para que a partir de ello los distintos agentes puedan llevar adelante una negociación.

En este contexto, las normas urbanísticas definidas hoy en los diversos planes reguladores deben constituir la base de los derechos que cada propietario tiene respecto de su entorno. Cualquier modificación futura a estas normas urbanísticas y usos permitidos sólo se debe hacer en la medida que la mayoría de los vecinos afectados por ello estén de acuerdo. Es decir, los actuales planes reguladores deben pasar, en lo medular, a ser instrumentos que definan derechos de propiedad.

En la medida que se asignen los derechos de propiedad sobre el entorno urbano se pueden desarrollar distintos mecanismos que permitan ejercer estos derechos. Uno de ellos pudiera ser la creación de asociaciones de vecinos que asuman temas relativos a la zonificación. En el marco de estas asociaciones se debe acordar cualquier modificación en materia de zonificación. En el caso de cambios que afecten a zonas que trascienden los límites de una asociación se debe contar con la posibilidad de realizar acuerdos también entre asociaciones aledañas o bien para el área de influencia en su totalidad.

La ventaja de la zonificación por parte de una asociación de vecinos, en relación a la zonificación determinada por la autoridad, es que es realizada por las personas que son afectadas directamente por ella. Asimismo, permite el pago de compensaciones al interior de la asociación entre aquellos vecinos que son afectados positivamente y negativamente a partir de un cambio de la zonificación.

Por ejemplo, permitir la construcción de un recinto comercial en una zona residencial, pudiera afectar negativamente a las propiedades que directamente colindan con el proyecto nuevo como consecuencia de la menor tranquilidad que tendrá el entorno a esa área comercial. Ello en la práctica se traducirá en un menor valor comercial de las propiedades. Pero para otros vecinos, la llegada del comercio a la cercanía de su barrio puede generar un efecto positivo, al tener una mayor oferta de servicios en su entorno. Al interior de las asociaciones de vecinos, por medio de las negociaciones entre las partes se puede modificar la zonificación, compensándose los vecinos entre aquellos que ganan y que pierden a partir de ello.

La formación de una asociación de vecinos en un barrio

nuevo que se viene desarrollando puede ser ejecutada directamente por el desarrollador inmobiliario, y en la medida que los vecinos vayan adquiriendo las viviendas, en forma conjunta se van incorporando en esta asociación de vecinos<sup>11</sup>. Los atributos de las propiedades serían las que inicialmente le asigne el urbanizador.

En el caso de barrios ya existentes, la formación de una asociación de vecinos debe iniciarse a partir de una petición formal a la autoridad responsable de la planificación urbana. Es decir, si el ámbito de la planificación urbana que la asociación de vecinos quiere asumir cae en el ámbito de la planificación comunal, entonces debe plantearse la solicitud a la municipalidad. Pero si el ámbito cae en las atribuciones de la planificación intercomunal, entonces se debe solicitar a la respectiva SEREMI de vivienda. En cualquier caso la solicitud debe estar respaldada por a lo menos el 60% de los dueños del avalúo total de las propiedades que están localizadas en el territorio comprendido por esta futura asociación de vecinos y a lo menos el 40% de los propietarios del sector. La solicitud debe establecer los límites específicos del área que cubrirá, los instrumentos por medio de los cuales se crea esta asociación, las atribuciones y responsabilidad con los que contará la asociación y su presupuesto y fuentes de financiamiento.

A partir de esta solicitud, la autoridad debe definir si se cumple con ciertos criterios mínimos exigidos, como pueden ser contar con límites regulares, que todas las propiedades sean contiguas, una relación apropiada con calles y avenidas de mayor nivel o con ríos, cerros o valles, y en general con otro tipo de condiciones determinadas previamente por la autoridad. Las condiciones deben ser objetivas y no deben tratar sobre el mérito de la solicitud.

De aprobarse la solicitud por el respectivo organismo, ya sea local o regional se debe, en un plazo no superior a los 60 días, ceder a la asociación de vecinos por crearse la potestad de zonificar el sector afectado. Esta cesión debe contemplar sólo aspectos que no afecten a propiedades ubicadas en zonas que no forman parte de la asociación. En caso que sí genere efectos sobre terceros se debe, definir los mecanismos de resolución

de conflicto. A partir de ello, en un plazo máximo de un año se debe celebrar una votación respecto de la efectiva formación de esta asociación y los estatutos de ésta, así como también la nueva zonificación o ratificación de la existente aplicable al territorio en cuestión. El respectivo organismo debe velar por que se informe a la ciudadanía afectada y cautelar el correcto proceso eleccionario. La nueva asociación deberá ser aprobada por los dueños del 80% del avalúo total de los predios involucrados y por el 70% de los dueños de las propiedades. Si se alcanzan estas mayorías, el 100% de los propietarios de las propiedades cubiertas por la asociación pasan a formar parte de ella obligatoriamente.

Se debe tener presente que la cesión a privados de la potestad respecto a la regulación urbana en determinada zona puede implicar tanto congelar las normas vigentes como modificarlas. Bajo este esquema serán ahora los propios afectados los que determinen y fijen sus normas y no un planificador urbano del Estado como sucede en la actualidad.

Finalmente, se debe tener presente que lo propuesto en este ámbito es perfectamente compatible con otros instrumentos de regulación urbana que entregan una mayor flexibilidad a los planes reguladores y que tradicionalmente se han propuesto. Lo acá propuesto tiene por objeto de llevar la discusión más allá de las tradicionales formas de regulación urbana hecha por el Estado, dotando directamente a los afectados de atribuciones en la materia.

### **5.3. Eliminar restricciones artificiales al crecimiento urbano**

Los límites urbanos en la medida que sean restrictivos implican una restricción artificial al desarrollo de las ciudades. En la medida que los desarrollos urbanos en su decisión de localización consideren la totalidad de los costos que la ubicación escogida implica, no debiera el regulador establecer restricciones relativas a ello. De lo contrario se encarece en forma artificial el suelo, por el consiguiente efecto en su accesibilidad.

### **5.4. Financiamiento de infraestructura vial, mitigación vial**

Se debe avanzar hacia una institucionalidad que

<sup>11</sup> Las propuestas relativas a asociaciones de vecinos se basan en lo planteado en Nelson, R. (2006).

perfeccione el actual SEIST debiendo cumplir con a lo menos los siguientes 8 aspectos.

1. Las exigencias en materia de impacto vial deben ser las mismas tanto para proyectos del sector público, proyectos concesionados y proyectos privados.

2. Lo exigible al titular de un proyecto sólo debe tener relación con el impacto que genera su proyecto y no debe contemplar obras de déficit de infraestructura que existen con anterioridad al desarrollo del proyecto. Es decir, sólo debe mitigar los efectos que genera su proyecto en la trama vial.

3. Los aportes para mitigaciones viales deben poder ser enterados en dinero, los cuales se deben destinar únicamente para la ejecución de obras que amplíen la capacidad vial del sector que se está impactando. Para ello se requiere contar con una institucionalidad que asegure el destino de los recursos, sobre la base de una permanente rendición de cuentas. La posibilidad de hacer aportes en dinero es especialmente importante en situaciones cuando en un determinado plazo se desarrollan en forma conjunta distintos proyectos que generan un impacto vial en un mismo sector y la solución es más eficiente si se diseña y se hace en forma conjunta, que de hacerse en forma aislada para cada proyecto.

A su vez, quien realiza el aporte en dinero también debe contar con mecanismos para hacer exigibles los recursos en caso que no se ejecuten las obras a las que debió concurrir a su financiamiento.

4. La magnitud de los aportes, sobre todo cuando los proyectos se modifican durante su ejecución y en consecuencia su impacto vial también cambia, debe basarse en una metodología objetiva, ya que de lo contrario, si existen espacios de discrecionalidad por parte de la autoridad, se abren puntos de negociación entre las partes, lo que le resta transparencia y legitimidad al instrumento.

5. El diseño de la trama vial y la definición de los aportes por mitigación vial deben ser de responsabilidad del ente responsable del instrumento de planificación urbana. En consecuencia, el diseño de la vialidad comunal y las mitigaciones respecto de ésta deben ser de

responsabilidad municipal, mientras que la vialidad intercomunal, de las autoridades regionales<sup>12</sup>.

6. Los estudios de impacto vial deben ser aprobados por el municipio cuando el impacto se genera en sólo una comuna; cuando es en dos comunas deben ser aprobadas por ambas municipalidades y así sucesivamente. Cuando un proyecto es de gran envergadura y por su emplazamiento genera un efecto en múltiples comunas el estudio debe ser aprobado por la SEREMI TT.

En la eventualidad que algún municipio determine que no cuenta con la capacidad técnica para revisar los estudios de impacto vial así como determinar los aportes para mitigarlos, en forma subsidiaria pudiera delegar esta responsabilidad en la instancia regional.

7. La administración de los recursos y la ejecución de las obras viales debieran ser de responsabilidad de corporaciones de derecho privado de giro único. Para ello deben contar con un plan de obras conocido y cuantificado que se establece a partir del instrumento de planificación urbana.

Dependiendo de las características de cada ciudad estas corporaciones pudieran crearse tanto a nivel comunal como regional. Cuando una ciudad está conformada por varias comunas se deben diferenciar claramente los impactos viales en vías comunales de los impactos en la trama metropolitana. En este caso habría dos tipos de corporaciones viales: por un lado las corporaciones viales locales y por otro, una corporación vial metropolitana, o bien en ausencia de una autoridad metropolitana una regional.

En el caso comunal al menos, estas corporaciones perfectamente pueden hacerse cargo del territorio de más de una comuna, lo cual sería altamente deseable cuando se trata de infraestructura vial que se encuentra ubicada en sectores cercanos a otras comunas.

También se debiera permitir que se licite la administración de los recursos enterados por aportes viales, así como la ejecución de planes maestros a determinados tipos de entidades privadas y que sean distintas corporaciones las que postulen a la administración de los recursos y la

<sup>12</sup> En Chile no existen autoridades metropolitanas. De la planificación urbana metropolitana es responsable el nivel regional.

ejecución del plan de obras<sup>13</sup>.

8. En pos de una mayor transparencia y responsabilidad frente a la ciudadanía el SEISTU debe entregar información completa, clara y comprensible respecto de los proyectos que ingresan al sistema. Ello debiera ser similar al sistema de información que se tiene hoy en relación al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

Si bien lo propuesto apunta a perfeccionar la actual institucionalidad, por medio de la cual el desarrollo urbano asume el costo que ello genera en materia de infraestructura vial, se debe tener presente que otro tipo de mecanismos, tales como la tarificación vial, son perfectamente complementarios. Ello por cuanto ese tipo de herramientas también lleva a que las decisiones de localización, y en consecuencia el crecimiento de la ciudad, se forje considerando la totalidad de los costos que esa decisión implica para el resto de la ciudad.

## VI. Conclusiones

---

La regulación urbana en Chile debe basarse en la asignación de derechos de propiedad. El desarrollo y crecimiento de las ciudades debe hacerse respetando estos derechos de propiedad y a partir de la transacción de los mismos permitir que el desarrollo urbano no vaya en perjuicio de algunos sectores o zonas de la ciudad.

En la medida que los desarrolladores urbanos, tanto públicos como privados, asuman la totalidad de los costos que sus proyectos imponen al resto de la trama urbana, las ciudades crecerán en forma eficiente desde un punto de vista de la sociedad en su conjunto. Ello es así, tanto para su crecimiento en extensión, como por medio de la densificación.

---

<sup>13</sup> Se debe tener presente que estas corporaciones no son las que ejecutan los proyectos, sino que deben llamar a licitación para ello.

## VII. Referencias Bibliográficas

---

BALMACEDA, F. (2006). "La Expansión de Santiago y la Hipótesis de la Demanda Excesiva por Infraestructura", en "Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos", Centro de Estudios Públicos, 2006.

ECHENIQUE, Marcial (2004). "Crecimiento Económico y Mercado de Suelo Urbano: Estudio Comparativo de Nueve Ciudades" en DÍAZ y JIMÉNEZ (eds.), Concesiones y Suelo Urbano: Dos Claves para la Inversión, SANTIAGO: Cámara Chilena de la Construcción.

EDWARDS, Gonzalo (2004). "Derechos Transables y Contratos de Asociación" en DIAZ y JIMÉNEZ (eds.), Concesiones y Suelo Urbano: Dos Claves para la Inversión, SANTIAGO: Cámara Chilena de la Construcción.

EVANS, Alan (1997). "Limitaciones al Crecimiento Urbano, Cinturones Verdes y Economía", en Serie Estudios Públicos, 67, invierno 1997, Centro de Estudios Públicos.

JIMÉNEZ, Pilar; MORANDÉ, Felipe y PETERMANN, Alexandra (2004). "Principios Generales para un Modelo de Desarrollo Urbano Moderno", Cámara Chilena de la Construcción.

PARDO, Marcia y PETERMANN, Alexandra (2004). "Restricciones al Uso del Suelo Urbano: El Caso del Norte Grande" en DÍAZ y JIMÉNEZ (eds.), Concesiones y Suelo Urbano: Dos Claves para la Inversión, SANTIAGO: Cámara Chilena de la Construcción.

MORANDÉ, Felipe y PETERMANN, Alexandra (2004). "Flexibilidad en la Administración del Suelo Urbano, Clave para el Desarrollo Inmobiliario" en DIAZ y JIMÉNEZ (eds.), Concesiones y Suelo Urbano: Dos Claves para la Inversión, SANTIAGO: Cámara Chilena de la Construcción.

[www.lne.cl](http://www.lne.cl)

ALLARD, P., Editor, "Mercado y Ciudad: Desafíos de un País Urbano", Observatorio de Ciudades UC, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, marzo 2008.

BEYER, H. (1997). "Plan Regulador Metropolitano de Santiago: El Peso del Subdesarrollo", Centro de Estudios Públicos, 67, invierno 1997.

TOKMAN, A (2006) "El MINVU, la Política Habitacional y la Expansión Excesiva de Santiago", en "Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos", Centro de Estudios Públicos, 2006.

NELSON, R. (1999) . "Privatizing the Neighborhood: A Proposal to Replace Zoning with Private Collective Property Rights to Existing Neighborhoods." *George Mason Law Review*. Vol.7 No.4. Summer 1999.

NELSON, R. (2006). "New Community Associations for Established Neighborhoods," *Review of Policy Research*, Vol. 23, No. 6 (2006).

## **Serie Informe Económico**

---

### **Últimas Publicaciones**

- N° 197**                      **Chile Libertad Económica: 1860-2007**  
Cristián Larroulet  
Fernando Soto-Aguilar  
Marzo 2009
- N° 196**                      **Una Mirada a Fondo a Nuestros Municipios**  
Bettina Horst  
Diciembre 2008
- N° 195**                      **Biotechnology Markets and Bioethics**  
Rafael Vicuña  
Noviembre 2008

The image displays three overlapping screenshots of the Libertad y Desarrollo website. The top screenshot shows a news article titled 'Encuesta de LyD: 63% Dice que el Gobierno No Ha Hecho lo Necesario para Governar el Desempleo'. The middle screenshot features an article 'Economistas Proponen Agenda Fiscal Pro Crecimiento' and another titled 'Rosanna Costa Entrega Alternativas Para Pagar Desempleo'. The bottom screenshot highlights 'José Francisco García, Coordinador Programa de Justicia de LyD' and 'Encuesta Libertad y Desarrollo: 8 Mil Delitos Dieros'. The website layout includes a navigation menu, a search bar, and various content sections like 'TEMAS PUBLICOS' and 'ESTADÍSTICAS'.

Todos los temas de interés  
Nacional e Internacional  
en nuestra página Web

Visite nuestra página Web:

[www.lyd.org](http://www.lyd.org)