

COMISION URBANISMO

PARTICIPANTES: Jaime Ravinet, Alberto Etchegaray, Ernesto Labbé, Víctor Gubbins, Sergio Gonzalez, Jaime Silva, Carlos Hurtado, Cristián Fernandez, Hernán Dominguez, Claudio Garín, Eduardo Dockendorff, Eduardo Arriagada, Jaime Torreblanca, Patricio Gross, Daniel Fernandez, Carlos Fuensalida, Mario Concas, René Morales, Fernando Toledo, Clemente Pérez.

INTRODUCCION

En nuestro país sobre las tres cuartas partes de su población vive en ciudades y más de la mitad en áreas metropolitanas de importancia. Por esto cuando hablamos de ciudad estamos hablando de las condiciones de vida, de las necesidades y de las esperanzas de millones de personas.

Las ciudades, que deberían ser espacios de encuentro y convivencia, se han ido transformando en simples agrupaciones de habitantes que deben enfrentarse cada día a la hostilidad de su medio. El alto tiempo/persona gastado en movilización desde la vivienda al lugar de trabajo, la cantidad de accidentes del tránsito que provoca enormes pérdidas humanas y materiales, la contaminación, el crecimiento desmedido de las ciudades, la deficiente infraestructura y el desgobierno frente a temas que competen a la ciudad como un todo son algunos de los desafíos que tenemos que superar para enfrentar con éxito el siglo XXI.

Bajo los criterios imperantes hoy en día las ciudades han pasado a ser grandes mercados para quienes vendan algún bien o servicio, pero en verdad pueden ser mucho más que eso si somos capaces de desarrollar un proyecto integral, fundado en valores y en actitudes, en un estilo de vida de respeto y convivencia, de modo tal de transformar las ciudades en grandes espacios de encuentro, de comunicación y de integración. Es posible transformar a las ciudades en grandes espacios para la solidaridad.

Para lograr este objetivo se requiere crear las condiciones necesarias. La fluidez de las comunicaciones y del transporte, la infraestructura adecuada para los tiempos que vivimos y para el potencial desarrollo que pretendemos lograr, la utilización del espacio que requiere una armónica vida en comunidad y la incorporación de la dimensión ambiental que requiere la prevención de calamidades naturales como asimismo un adecuado desarrollo sustentable, son todos elementos indispensables para mejorar la calidad de vida y las posibilidades de realización personal de los ciudadanos.

Se trata de recuperar la ciudad para los ciudadanos. Es en las ciudades donde nace la democracia. En ellas la diversidad y la libertad son elementos esenciales. Por esto, proponemos rescatar la cultura urbana, que existan barrios con identidad y personalidad propias, ciudades que superen las fronteras de segregación existente entre ricos y pobres, donde haya lugar para la creatividad, y que tengan cabida en ellas los jóvenes, los niños y los ancianos.

POLITICA DE DESARROLLO URBANO PARA LAS GRANDES CIUDADES.

(Síntesis de objetivos y medidas respectivas).

1. TRANSPORTE URBANO Y CIUDAD.

La política de transporte urbano busca como objetivos principales; 1) Satisfacer la demanda por viajes de manera económicamente eficiente, bajo condiciones adecuadas de seguridad para las personas y bienes, así como de protección del medio ambiente y de la calidad de vida; 2) Proveer las inversiones en infraestructura y en servicios de transporte, consistentes con las políticas globales de desarrollo urbano en sus aspectos de uso del suelo (localización de actividades) y de desarrollo económico y social.

La principal característica de las grandes ciudades, en lo que a transporte se refiere, se encuentra en la presencia de importantes niveles de congestión, de inseguridad en el tránsito para peatones y conductores o pasajeros de vehículos y por la magnitud de los impactos negativos sobre el medio ambiente. La política de transporte debe ocuparse preferentemente de esos aspectos.

Otro aspecto importante de la política debe orientarse a incrementar sustantivamente los niveles de inversión pública y privada en infraestructura vial nueva así como al mantenimiento de ésta, buscando terminar con el fuerte desequilibrio entre lo que el sector genera como ingreso y lo que se gasta en él.

Algunos principios generales que rigen la política de transporte urbano son la preferencia por instrumentos regulatorios de mercado -antes que restricciones (ej: la tarificación vial para enfrentar la congestión); la priorización del transporte público en el uso de la vialidad, así como la modernización de sus vehículos y los servicios de tal manera que representen una real alternativa al uso del automóvil.

En el plano del desarrollo urbano y transporte se busca:

1.1. Disminución de las distancias -físicas y temporales- de los viajes en la ciudad y limitación de la extensión urbana.

- Fomentar una concepción general de desarrollo urbano que genere menores demandas por transporte (en número o distancias de los viajes).
- Introducir regulaciones para equilibrar la demanda por suelo urbano para densificar áreas con capacidad de absorber población y actividades.
- Mejorar la planificación del uso del suelo para inducir formas más equilibradas de ocupación de la ciudad, desincentivando su expansión.
- Estimular la emergencia de sub-centros alternativos a los centros tradicionales, desconcentrando territorialmente empleos y servicios, fiscalizando la inversión pública.
- Fomentar y recuperar ferrocarriles como medio de acercamiento a otros centros urbanos y suburbanos.

1.2. Recuperar espacios urbanos para el peatón.

La satisfacción del peatón, el principal usuario del sistema de transporte...y su fin último, es la condición de satisfacción de una ciudad a escala humana.

- Educar y mejorar señalizaciones para proteger derechos del peatón en sus conflictos con los vehículos de transporte.
- Habilitar la infraestructura adecuada para uso peatonal y proteger las áreas verdes y recreacionales sin sacrificarlas para uso vehicular.

En el plano de mejorar la eficiencia del sistema de transporte:

1.3. Mejorar la eficiencia y seguridad del Tránsito.¹

- Privilegiar los esfuerzos por mejorar la gestión de tránsito (Aplicando nuevas tecnologías y estableciendo una mejor coordinación institucional).
- Distribuir más racionalmente la utilización de las vías por medio de horarios laborales y escolares segregados, como asimismo maximizar el uso de las vías en la noche en actividades que no perturben el sueño.
- Perfeccionar mecanismos de mercado para su óptimo uso de la red vial (introducir y consolidar tarificación vial).²
- Mejorar el uso de la tecnología existente; racionalizar los sistemas de semáforos para estimular regularidad de flujos ("bandas verdes").
- Mejorar la seguridad del transporte urbano enfatizando la responsabilidad de conductores y peatones por una parte y mejorando la señalización y su respeto por otra.
- Promover el uso solidario del transporte privado.
- Actualizar la infraestructura en:

¹Se refiere preferentemente a medidas relacionadas con los medios privados de transporte urbano. Corresponde a la formulación "en positivo" de un conjunto de acciones que más bien restringen el automóvil particular en pro de los sistemas de transporte público.

²Evitar aquí las proposiciones "restrictivas" (restricciones) recurriendo a instrumentos de mercado.

- Habilitar y/o construir vías rápidas tarifadas privilegiando la inversión privada, segregando el tráfico de mayor distancia.
- Mejorar los sistemas de mantención de calles y segregar el tránsito del transporte pesado.
- Construir y/o habilitar estacionamientos interconectados con sistema de transporte (superficie y subsuelo), a través de inversión privada.

1.4 Estimular el uso del transporte público mejorando su calidad y seguridad.

El transporte público es complementario a los modos privados y no alternativa excluyente. En todo caso, para fomentar el sistema público y/o racionalizar el privado, deberán usarse mecanismos de mercado antes que restricciones administrativas.

En esta línea se enmarcan las siguientes proposiciones:

- Usar el Metro como elemento articulador del sistema de transporte público, perfeccionando las interconexiones, el Metrotren, Metrobus, etc.
- Habilitar vías exclusivas para el transporte público.
- Ampliar y perfeccionar la licitación de recorridos para una mayor racionalización de la oferta de transporte público así como una mejor utilización de la red.
- Promover formas de integración de las tarifas de la locomoción colectiva a fin de reducir recorridos y costos de desplazamiento del usuario, estimulando la complementariedad de los modos.
- Mejorar las condiciones laborales del gremio de conductores. Desarrollar incentivos laborales, desarrollo profesional y capacitación. Modificar legalmente su sistema de remuneraciones.
- Corregir y consolidar el sistema de renovación del parque obsoleto.
- Ajustar y ampliar el sistema de paraderos segregados.
- Introducir medidas y normas que mejoren la seguridad del pasajero y conductores en el transporte público.

2. SUELO URBANO.

Con certeza se puede afirmar que una política sobre el suelo urbano es decisiva para el desarrollo de las ciudades. Por lo tanto, la comunidad a través de los poderes públicos o autoridades nacionales y locales debe jugar un rol activo en la determinación de sus usos y de las actividades que en él deben desarrollarse.

La forma como resuelvan los problemas de acceso al suelo, de los atributos y externalidades que determinen su valor, del aporte que cada propietario haga al Estado por medio de los mecanismos tributarios, son algunos temas que constituirán decisiones claves para el futuro de los centros urbanos del país.

2.1. Mejorar el acceso de todos los estratos socioeconómicos al suelo y servicios urbanos.

- Mejorar los instrumentos de regulación del uso del suelo, buscando un desarrollo equilibrado y armónico de ciudad.
- Incrementar la disponibilidad de suelo urbano ("producción de suelo") por parte del Estado a fin de que pueda impulsar, subsidiar y regular la utilización del espacio.
- Estimular mecanismos asociativos público-privados que posibiliten al Estado/Municipio participar de la rentabilidad de proyectos urbanos, y mejorar capacidad de gestión del sector público (municipio) para intervenir en el negocio del suelo.
- Incrementar la autonomía municipal en el manejo de recursos propios (peajes, tasas y contribuciones) para mantener fuentes de financiamiento que permita a los municipios participar en la gestión inmobiliaria.
- Establecer una tributación urbana actualizada que tienda a estimular el uso económico del suelo. La tributación debe ser coherente con el mercado de suelo y debe guardar relación con el desarrollo urbano.
- Un organismo técnico debe llevar un catastro de la situación del suelo urbano.

2.2 Contribuir a un desarrollo espacial más equilibrado y racional de la ciudad.

- Fomentar proyectos de desarrollo en las áreas consolidadas a fin de incrementar la densidad urbana, como asimismo establecer límites y desincentivos a la expansión física. Se debe pagar la externalidad que implica edificar en suelos fuera de la ciudad.
- Generar un consenso nacional sobre normas especiales de expropiación para áreas de desarrollo y de consolidación urbana.

- Establecer sistemas de créditos subsidiados para rehabilitación habitacional y de subsidios diferenciales para estimular el reciclaje de viviendas antiguas a fin de promover la densificación y la conservación del patrimonio arquitectónico.
- Conservar y proteger el patrimonio arquitectónico de la ciudad.
- Estimular el incremento y la mantención del patrimonio arbóreo, vegetal y de áreas verdes.
- Evaluar el impacto ambiental y de riesgos de la naturaleza al decidir los usos de suelo.
- La expansión debe considerar un adecuado desarrollo urbano, en equilibrio con los usos agrícolas y en armonía y respeto por el medio ambiente.

3 . I N F R A E S T R U C T U R A U R B A N A

La infraestructura urbana permite articular los usos y actividades en un cierto territorio, así como crear las condiciones necesarias para su funcionamiento, buscando cumplir con los objetivos de desarrollo urbano que la comunidad haya definido buscando un mejoramiento de su calidad de vida.

Directamente relacionados con algunos sistemas de infraestructura urbana, los servicios públicos encargados de proveer de agua potable y evacuar aguas servidas y de lluvias, así como los de transporte masivo por medio de ferrocarriles, forman parte de la red de estructuración de la ciudad, y deben ser considerados en conjunto para efectos del diseño de políticas urbanas.

Debe promoverse una legislación dirigida al desarrollo urbano que contemple la obligatoriedad de planificar los futuros usos de suelo, incorporando intersectorialmente las propuestas conjuntas de las instituciones encargadas de urbanismo, vivienda, infraestructura, transportes y energía, así como con los servicios sanitarios y de Metro, dentro de planes de desarrollo integral territoriales (que reemplacen los obsoletos actuales planos reguladores comunales e intercomunales).

Entre algunos de los muchos temas urbanísticos pendientes de ser abordados, destacan el de las aguas lluvias, manejo de cauces naturales, canales y otros similares, sobre el cual existen competencias disímiles e incompletas.

Otros temas dicen relación con un plan intersectorial de inversiones urbanas, que forme parte de los planes de desarrollo integral territoriales, y que se establezca un programa vinculante de inversiones en infraestructura, en sus variados ámbitos, por trienios o quinquenios, para la ciudad y el entorno urbano.

Una política de infraestructura urbana debe considerar al mismo tiempo medidas en tres ámbitos:

a) Mejoramiento de la gestión (diagnóstico de la operación de la infraestructura existente, gestión de la mantención, coordinación y ejecución).

b) El mejoramiento de la conservación de la infraestructura.

c) Especial énfasis en construcción de infraestructura nueva y de incentivar e incorporar innovación tecnológica.

3.1 Los objetivos y medidas para una política de infraestructura son:

A. Contribuir a mejorar la calidad de vida.

Proveer infraestructura necesaria:

- Para mejorar el transporte de personas (fluido, rápido, seguro)
- Para mejorar el acceso a los servicios (salud, educación, cultura, recreación, etc.).
- Para mejorar la preservación del medio ambiente (aire, agua, tierra).

B. Fomentar el desarrollo económico y productivo.

- Crear los incentivos necesarios y ampliar la concertación con el sector privado para la ejecución de inversiones en infraestructura. Revisar rigideces normativas que impiden una adecuada y equitativa asociación del sector público, entre sus diversos entes de nivel nacional, regional y local, y de éstos con el sector privado.
- Desarrollar el mercado en el ámbito de la infraestructura para mejorar la asignación de recursos al sector, tanto para financiar los planes de inversión como para su uso (tarificación).
- Proveer infraestructura que permita al sector productivo:
 - Bajar los costos de producción (mejor acceso a los insumos, capital, recursos).
 - Acceder a nuevos mercados.
 - Mejorar las comunicaciones y el intercambio de información.
 - Ahorrar recursos (energía, tiempo etc.).

C. Proveer un medio para mejorar la equidad en el acceso a los beneficios del desarrollo.

- Priorizar la inversión pública en la construcción de infraestructura que beneficie a sectores postergados y con alto impacto social (pavimentaciones, agua potable, alumbrado público, alcantarillado, áreas verdes, etc.).
- Procurar una adecuada infraestructura que evite o minimice los daños por eventuales catástrofes naturales (aluviones, aguas lluvias, crecidas de ríos etc.).
- Establecer los instrumentos tarifarios correspondientes que permitan el pago de la infraestructura por parte de los usuarios (tarifas, peajes, subsidios).

Para los tres objetivos anteriores se estima que el Estado deberá cumplir un rol fundamental de planificación, entregando señales claras, precisas y estables al mercado, que permitan orientar en forma adecuada las inversiones privadas.

3.2 Infraestructura de Aguas.

Debido a la falta de una institucionalidad que permita dar un tratamiento integral a la gestión del agua, como sería si funcionara la Corporación de Administración de Cuencas, se requiere desagregar el efecto del agua en la ciudad.

Las aguas lluvias deben ser captadas, colectadas y descargadas en algún dren natural. Si alguna de estas funciones no se efectúa eficiente y oportunamente se producen disfuncionalidades que derivan en inundaciones. En consideración a lo anterior se requiere:

- Definir una institucionalidad responsable, con la autoridad, capacidad técnica y atribuciones para enfrentar el problema de las aguas lluvias.
- Asignar recursos necesarios, especialmente para solucionar los casos más conflictivos con el objeto de mitigar los daños que estas aguas producen.
- Realizar un catastro de canales de regadío y utilizarlos para evacuación de aguas lluvias previa definición en conjunto con el sector privado.

En lo referente a la red de agua potable aparecen como imperativos para asegurar un servicio de calidad e ininterrumpido a la comunidad:

- Reemplazo de parte de la red que entre en obsolescencia.
- Reforzamiento de las captaciones en los cauces naturales asegurando que éstas no sean afectados por crecidas.

El tratamiento de las aguas servidas impone, en relación al suelo urbano y al desarrollo de la ciudad, la definición de una política que incorpore definiciones sobre la ubicación de las plantas, el destino de las aguas y su tratamiento tarifario.

3.3 Residuos sólidos

Es necesario un manejo eficiente y ecológicamente racional de los residuos sólidos cualquiera sea su origen y características (domiciliarios, industriales, peligrosos) lo que implica considerar algunas variables tales como: composición de la basura, hábitos de la población, distancia de los sitios de disposición, napas subterráneas, vientos, etc.

En esta dirección se enmarcan las siguientes proposiciones:

- Reducción al mínimo de los desechos.
- Fomento de la reutilización y del reciclaje de los residuos.
- Tratamiento ecológicamente racional de los desechos.
- Conveniente ubicación de los centros de disposición o de transferencia de estos desechos.

Se debe controlar eficazmente los residuos peligrosos, de origen industrial u hospitalario, en cuanto a su producción, almacenamiento, tratamiento, recuperación y eliminación.

Es necesario establecer y mantener un inventario de residuos peligrosos, promover la instalación de sistemas de disposición de ellos y formular un plan de su reducción y manejo, incluyendo controles que prevengan su importación.

4. INSTITUCIONALIDAD.

Diagnóstico de la gestión urbana.

- Centralismo en la toma de decisiones y en la ejecución de las mismas. Ministerios intervienen en forma determinante en el desarrollo de las ciudades.

Sin embargo, algunos ministros han desconcentrado sus decisiones en instancias regionales y han promovido gestiones novedosas en el ámbito metropolitano (ej. Semaforización).

- Las municipalidades -esenciales para la gestión urbana- tienen muchas demandas, pero escasa capacidad de inversión junto a problemas de gestión.

- Estructura institucional (gubernamental) vigente tiende a ser disfuncional, lo que se refleja en la práctica de comités interministeriales que terminan generalmente por requerir de decisión presidencial sobre asuntos técnicos específicos.

- Areas metropolitanas no están consideradas en la legislación, salvo en planificación urbana.

- Proceso de transición -aún no consolidado- entre una administración centralizada a una administración local, todavía poco desarrollada.

Objetivos.

4.1. Mejorar la eficiencia en la administración pública: resolución de problemas y satisfacción permanente de necesidades de la población.

Medidas:

- Sobre la base del principio de gradualidad y selectividad, debe definir qué -y cuándo- descentralizar y qué concentrar.
- Definir competencias órganos de gestión a nivel central y a nivel local. Establecer diferentes niveles de decisión: barrio, comuna, ciudad, región, país.
Buscar equilibrio entre competencias de nivel local y visión de conjunto.
La definición de competencias debe asegurar:
 - correlación entre niveles de inversión y ámbitos de influencia,
 - eliminar competencias superpuestas,
 - mejorar coordinación.
- Incrementar la autonomía financiera por ejemplo, por medio de la facultad de aplicar tributos específicos a actividades o bienes de identificación regional o local para obras de desarrollo urbano.
- Fortalecer la capacidad de administración y gestión del municipio en el desarrollo urbano. Implementar una política de recursos humanos (estímulos y capacitación) para el desarrollo urbano.

4.2. Aumentar la eficiencia del sector público en la ejecución de políticas urbanas.

Medidas:

- Ministerios deben reforzar su función normativa, planificadora y de fijar políticas, y transferir gradualmente su ejecución a las instancias regionales o locales.
- Se debe avanzar en la transferencia de atribuciones y facultades a los gobiernos regionales y a los municipios para el desarrollo urbano.
- Fortalecer la función de ejecución y de coordinación del Intendente en materias de desarrollo regional.
- Gobiernos regionales deben establecer conjuntamente con las municipalidades respectivas, una clara delimitación de sus respectivos ámbitos de acción así como el mecanismo de resolución de conflictos.
- Reemplazar la actual institucionalidad de "especialidades sectoriales" por una institucionalidad organizada en temas intersectoriales.

- Potenciar y mejorar la institucionalidad existente.

Posibilidades institucionales:

- a) Radicar funciones de ministerios (MOP, MINVU, Transportes, Bienes Nacionales) en una instancia ministerial única.
- b) Crear una coordinación obligatoria y jerárquica, con sustento técnico, de los ministerios antes mencionados.

4.3. Mejorar la gestión urbana y la gobernabilidad de la ciudad.

Medidas:

- Instituir un sistema de administración y/o gobierno metropolitano con competencia en temas tales como: planificación del desarrollo urbano, aguas lluvias y servidas, transporte, descontaminación, prevención de catástrofes. Debe ser un organismo planificador y gestor, que deberá operar con pleno respeto de la autonomía de las municipalidades, órganos gestores por excelencia y donde reside la administración local de cada comuna o agrupación de comunas.

Alternativas:

- a) Gobierno de la ciudad dirigido por un Alcalde Mayor elegido democráticamente o designado por el Presidente de la República, y por un Consejo que integre a todos los alcaldes de las comunas que forman la ciudad y a un número de consejeros elegidos directamente y que representan los intereses generales de la comunidad.

Se trata de un organismo planificador y normativo, determinador de políticas sobre los temas comunes, que delega su ejecución en los municipios o que opera a través de contratos con terceros.

El Alcalde Mayor es también el Alcalde del centro de la ciudad, con un Concejo propio de esa comuna específica y respecto de ella con plena competencia como Alcalde.

- b) Coordinación reconocida legalmente entre Municipios, con un Alcalde que pasa a representar a la Asociación y con un Consejo elegido democráticamente por la comunidad representada por la Asociación. (ej. Francia)

- c) Gestión urbana intercomunal interconectada: este modelo supone que tanto un Comité de Coordinación de los Alcaldes como el Gobierno Regional poseen equipos técnicos multidisciplinarios y que entre dichos equipos se crea una mesa de negociación encargada del proceso de toma de decisiones, realizando de este modo una interfase entre la administración local y el gobierno regional.

4.4. Integración de la comunidad en la toma de decisiones y en la resolución de los problemas urbanos.

Medidas:

- Fomentar la participación de la comunidad en las decisiones y establecer mecanismos de democracia indirecta (discusión informada del plan regulador).
- Fortalecimiento de organizaciones territoriales y funcionales a nivel local para el desarrollo urbano.