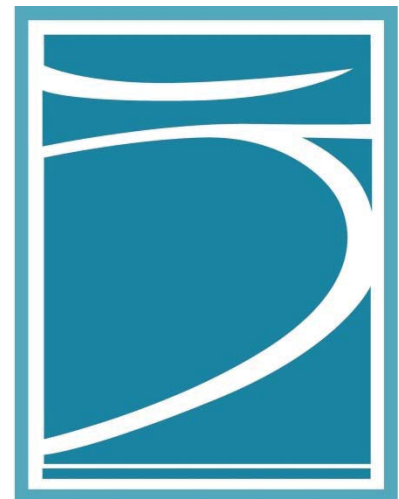


EQUIPAMIENTO URBANO y VIALIDAD

Un aporte de la Sociedad Chilena de Ingeniería de
Transporte a la discusión sobre la modificación del
artículo 2.1.36 de la OGUC



SOCIEDAD CHILENA DE INGENIERÍA DE TRANSPORTE

Filial Instituto de Ingenieros de Chile

www.sochitran.cl

San Martín 352

Santiago, CHILE

La Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (SOCHITRAN) tiene por misión crear, estudiar, estimular, promover, coordinar y difundir toda clase de iniciativas que tiendan a desarrollar la investigación en Ingeniería de Transporte y a fomentar la aplicación de nuevas tecnologías en el sector transporte nacional. Promover, organizar y colaborar en la realización de congresos, jornadas, seminarios, cursos y simposios, de carácter nacional e internacional, sobre materias de transporte. Debatir y elaborar documentos que ayuden a detectar y solucionar los grandes problemas del sector transporte en el país.

Esta nota técnica ha sido redactada por los socios Alejandro Tudela (Presidente), Leonardo Basso (Vicepresidente), Gabriel Montero (Secretario General) y Mauro Huenupi (Director) y aprobado por el Directorio de Sochitran. Su distribución es gratuita y abierta. Se prohíbe su venta o comercialización.

Equipamiento urbano y vialidad

SOCHITRAN
NOTA TÉCNICA 01/2014

Resumen / Abstract

Recientemente, la autoridad competente ha puesto en marcha una modificación del artículo 2.1.36 de la OGUC que flexibiliza las condiciones para la instalación de equipamiento respecto a su localización relativa a vías de cierta categoría, suscitando importante debate. SOCHITRAN estima que, si bien la mencionada modificación persigue objetivos atendibles y habilita la ocurrencia de proyectos deseables, abre una serie de riesgos asociados al desarrollo de proyectos inmobiliarios que pueden afectar negativamente las condiciones urbanísticas y de transporte de los lugares donde se emplacen. La posibilidad de estos problemas se ve potenciada con la imposibilidad de actualizar en el corto plazo los planos reguladores comunales y con la inexistencia de instrumentos legales que permitan controlar las características de los proyectos y sus impactos. En consecuencia, se propone la implementación de diversas medidas de corrección que permitan aprovechar los impactos positivos y mitigar o eliminar los negativos.

Tudela, A., Basso, L., Montero G. y Huenupí, M.

Enero 2014

Recently, the competent authority has launched an amendment to Article 2.1.36 of OGUC that relaxes the conditions for the installation of services oriented building projects regard to its location relative to roads of a certain category, raising important debate. SOCHITRAN estimated that, although such amendment aims and objectives are worthy of consideration and enable the occurrence of desirable projects, also facilitate the occurrence of risky situations associated with the development of real estate projects that adversely affect the urban and transportation conditions in the and places where they are located. These problems might be exacerbated due to the impossibility to update the urban master plans in the short term and with the absence of legal instruments to control the characteristics of the projects and their impacts. Consequently, the implementation of various corrective measures to harness the positive impacts and mitigate or eliminate the negative ones is proposed.

1

Contexto

En diciembre de 2013, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) introdujo una modificación en el artículo 2.1.36 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC) que, esencialmente, flexibiliza la restricción impuesta en el mismo instrumento en 2001 para restringir la escala del equipamiento a desarrollar en función de la categoría de las vías que enfrenta, más allá de las normas urbanísticas ya impuestas en el instrumento de planificación territorial (IPT), tales como el coeficiente de constructibilidad y altura máxima de edificación. Esta flexibilización opera de modo tal que la exigencia de “enfrentar” cierto tipo de vía, se

relaja a “estar a 300 m o menos” de las mismas vías (MINVU, 2013a).

Cabe destacar que en 2006 había sido ya modificada la OGUC en el sentido de flexibilizar esta limitación por la vía de permitir que, en casos excepcionales, el municipio pudiese levantar la restricción, atendiendo en parte a que la norma de 2001 no reconocía que podía haber sectores completos sin vialidad de la jerarquía requerida para desarrollar el tipo de desarrollo que el mismo IPT permitía. Esta facultad, sin embargo, prácticamente no ha sido utilizada.

Según el MINVU, este cambio normativo obedece a dos objetivos fundamentales. El primero de ellos sería contribuir a la

descentralización de la planificación urbana, devolviendo, en parte a los municipios la potestad, quitada por la modificación de 2001, de permitir equipamiento en zonas completas y no sólo en los frentes de cierto tipo de vías. Particular importancia tendría esta modificación en permitir, por ejemplo, el desarrollo de proyectos comerciales o de oficinas en zonas de equipamiento consolidado, como puede ser el centro de las ciudades. En segundo lugar, esta modificación contribuiría a la generación de barrios más diversos, permitiendo mayor equipamiento al interior de barrios hoy inherentemente residenciales.

Este cambio regulatorio se enmarca, además, en una serie de modificaciones legales y normativas más amplias, entre las que destacan la obligatoriedad de someter los IPT a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) (MMA, 1994), la reposición de una versión mejorada del derogado artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC) - que avalaba la declaratoria de utilidad pública de los terrenos que permitían completar los perfiles de las vías definidos en las planos reguladores- (MINVU, 2013d) y la nueva Ley de Aportes al Espacio Público (MINVU, 2013b), mediante la cual se busca superar el actual sistema de EISTU, estableciendo aportes estandarizados a todos los proyectos inmobiliarios en función de su escala, y también permitir la definición de cantidades máximas de estacionamientos en los IPT y mecanismos abreviados para modificaciones menores (restricciones de cantidad de estacionamientos y otros). Estos últimos dos cambios, cabe mencionar, están en trámite y sin claridad de los plazos o resultados de dichas tramitaciones.

El cambio del artículo 2.1.36, sin embargo, ha generado numerosos cuestionamientos desde distintos frentes, la mayoría de ellos relacionados con el riesgo del desarrollo de proyectos inmobiliarios de gran escala al

interior de barrios residenciales consolidados, lo que podría generar diversos efectos negativos tanto desde el punto de vista urbanístico (al cambiar el carácter del barrio) como de transporte (por la inclusión de elevados flujos en vías de carácter local o en vías operando cerca de la saturación).

SOCHITRAN ha sido invitada por el MINVU a integrar una mesa de discusión en torno a este tema junto a otras instituciones, a saber, la Subsecretaría de Transportes, las facultades de arquitectura de dos importantes universidades nacionales, la Cámara Chilena de la Construcción, el Colegio de Arquitectos de Chile, la Asociación de Oficinas de Arquitectos y la Asociación Chilena de Municipalidades. La finalidad de la mesa es analizarlas eventuales ventajas y desventajas del cambio normativo y sugerir vías de solución para potenciar las primeras y mitigar o eliminar las segundas.

Como preparación para su participación en esta mesa, SOCHITRAN ha generado este breve documento en que se discute el tema desde una óptica centrada en el transporte y se proponen caminos de solución.

Diagnóstico

Los objetivos finales declarados por el MINVU para la modificación del artículo 2.1.36 (descentralización y mayor integración de vivienda y servicios en los barrios) responden a valores que SOCHITRAN comparte, tal como ha expresado en otras publicaciones recientes (SOCHITRAN, 2013a, 2013b).

Sin perjuicio de ello, se aprecia que junto con el potencial de la normativa de permitir el desarrollo de determinados proyectos “deseables”, está también la posibilidad de que muchos proyectos se desarrollen en forma inconveniente o, peor aún, que se desarrolle cierto tipo de proyectos con impactos negativos tanto desde el punto de vista del transporte como del urbanismo.

En particular, creemos que es posible hacer las siguientes críticas.

En primer lugar, se observa que el cambio normativo y el control de sus eventuales impactos negativos está fuertemente relacionado con el desarrollo de otros instrumentos legales que se encuentran en tramitación, de los cuales se desconoce su forma final (qué instrumentos finalmente se crearán y cuáles no), su resultado y plazo de tramitación (si las leyes serán finalmente promulgadas o no y cuándo). De hecho, la Ley de Aportes al Espacio Público ha generado también alguna controversia y se le han hecho diversas indicaciones. En ese escenario, parece apresurado hacer la modificación sin conocer el resultado del proceso legislativo, generando, en el mejor de los casos, un período intermedio en que ciertos desarrolladores pueden “tomar posiciones” aprobando proyectos que utilizan la flexibilización de la modificación, sin el control de los instrumentos provistos por las eventuales nuevas leyes. Por ejemplo, un proyecto comercial de gran escala ubicado en el centro de una comuna consolidada sin acceso a vías troncales podría ser un problema si no existen herramientas para limitar la cantidad de estacionamientos que ofrece.

En segundo lugar, se aprecia una importante falta de sincronización entre los IPT vigentes y esta modificación. Ya sea que se trate de IPT desarrollados con posterioridad al 2001 (y por lo tanto considerando como un supuesto base la existencia de la restricción del antiguo artículo 2.1.36) o de planes más antiguos (que quizás no hayan enfrentado el proceso de actualizarse, en parte, debido a que la restricción de vías a enfrentar les parecía pertinente y suficiente para regular la localización de los equipamientos de escala mayor), dichas comunas pueden eventualmente quedar en un estado de indefensión debido a que la modificación es aplicable desde diciembre de 2013 y las

modificaciones al IPT tardan, en promedio, varios años. Así, se produce también por este concepto un periodo intermedio entre diciembre 2013 y la eventual modificación del IPT en que podrían aprobarse proyectos que la comuna en realidad no desea, vulnerando de este modo el primer objetivo de la modificación relacionado con otorgar mayor control a la autoridad local en la planificación de su territorio. Si bien las ya discutidas leyes en trámite podrían proveer de herramientas para mitigar este efecto estableciendo procedimientos abreviados para la modificación de los IPT en ciertas materias, esto sólo reducirá la duración de este periodo intermedio, lo cual puede tener poco efecto ante una industria tan ágil como la inmobiliaria.

En tercer lugar, en el escenario actual en que no existe la ley de aportes al espacio público y en que el sistema de Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) presenta importantes falencias (como no aplicar a una gran cantidad de desarrollos inmobiliarios), esta modificación aumenta el riesgo de desarrollos inmobiliarios sin mitigación de sus impactos. En efecto, un proyecto de equipamiento de tamaño tal que no requiere EISTU (menos de 150 estacionamientos, por ejemplo) y que esté localizado al interior de un barrio residencial acogiéndose a la flexibilización del artículo 2.1.36, no tendría obligación de mitigar sus impactos al interior de dicho barrio.

Por último, ante una modificación como la introducida, con un potencial de altos impactos (positivos y negativos) en el desarrollo de proyectos urbanos y sus consecuencias sobre elementos urbanísticos y de transporte, parecería deseable contar con un catastro de zonas afectas o una estimación del potencial de proyectos nuevos que se habilitan. La existencia, por ejemplo, de cartografías por ciudades que muestren la diferencia entre las zonas habilitadas para

albergar equipamiento comercial de gran escala en los escenarios con y sin modificación, y atendiendo a la regulación de destino y normas urbanísticas, permitirían darle a la discusión un mayor grado de realismo. Parece criticable, en consecuencia, la tramitación de la normativa sin que se haya desarrollado previamente este análisis.

En consecuencia, a nivel de diagnóstico, es posible sostener que la modificación incorporada, sin perjuicio de su potencial para permitir el desarrollo de proyectos de impacto positivo, presenta un potencial de riesgo no cuantificado al obligar a los municipios a permitir proyectos inmobiliarios eventualmente no deseados, y con importantes impactos negativos a nivel urbano y de transporte que no serían mitigados. Por otra parte, no es clara la coherencia del decreto promulgado con los otros instrumentos legales en trámite (debido a que la forma final de estos últimos no es conocida) y, de hecho, no está garantizada la consistencia de todos éstos con la Política Nacional de Desarrollo Urbano recientemente promulgada (MINVU, 2013c).

Proposiciones

En atención a los problemas recién descritos, parece recomendable alterar el curso actual de los hechos, e intervenir la aplicación de la modificación del artículo 2.1.36. SOCHITRAN propone la implementación de un conjunto de medidas, que se listan y describen brevemente a continuación.

Eliminar la flexibilización del nuevo artículo 2.1.36 para el equipamiento mayor teniendo en cuenta que es ese tipo de edificaciones las que generan mayor preocupación por los impactos negativos de transporte que pueden provocar. Se propone, entonces, mantener la exigencia de enfrentar vías expresas o troncales. Este cambio es necesario mientras no se tenga información de detalle sobre las zonas donde se estarían permitiendo este tipo

de proyectos al flexibilizar la condición de enfrentar vías expresas o troncales.

Desarrollar, en el más breve plazo posible, un análisis que permita identificar a nivel de detalle los impactos de la modificación. Al menos debiera desarrollarse una cartografía para cada comuna que cuente con PRC en el que se ilustre todos los nuevos lugares donde se permite equipamiento (particularmente el de mayor escala) a luz de esta modificación. Sobre la base de este trabajo se podrá, por una parte, dimensionar los posibles efectos positivos y negativos de la modificación, así como ayudar a los municipios a identificar los cambios en las condiciones urbanísticas de sus IPT que permitan resguardar su “visión” de la comuna.

Atendiendo al primer elemento de diagnóstico, se sugiere también condicionar la aplicabilidad de la modificación del decreto 2.1.36 a aquellas situaciones en que se cuente con planos reguladores actualizados con posterioridad a la puesta en marcha del decreto y de acuerdo a las normas de la EAE. De este modo se puede asegurar la coherencia entre el IPT y las nuevas condiciones.

Se debiera también establecer una gradualidad de la puesta de la modificación asociada a la tramitación de las leyes discutidas. En particular, se debiera analizar escenarios en lo relativo a la tramitación de los proyectos, estableciendo condiciones especiales para los periodos intermedios. Por ejemplo, mientras no exista Ley de Aportes al Espacio Público, sería conveniente aumentar las exigencias de desarrollo de un EISTU a proyectos más pequeños que se acojan a la modificación, o exigir un pronunciamiento de la Seremi de Transportes que sea vinculante en la decisión de aprobar o no un determinado proyecto. En esta misma línea, es urgente encontrar alternativas que permitan normar la cantidad máxima de estacionamientos de los proyectos inmobiliarios a desarrollar al alero

de este cambio, o restringir de alguna otra forma sus impactos de tránsito.

Otro tema que merece alguna atención guarda relación con la forma de definir la escala de un proyecto. La carga de ocupación puede ser suficiente para establecer la dimensión del proyecto desde el punto de vista urbanístico (sistema de evacuación de la edificación), pero desde el punto de vista del transporte no: dos proyectos comerciales con la misma carga de ocupación pueden provocar impactos en el transporte muy distintos si a uno de ellos los usuarios acceden principalmente en automóvil y al otro en transporte público. En este sentido, se sugiere asociar, al menos para los fines de esta modificación, la escala de un proyecto a variables de intensidad de uso de transporte como flujos esperados o cantidad de estacionamientos. Existe información que podría establecer una regla sencilla de transformación.

Adicionalmente, y en la lógica de aumentar las atribuciones locales en la planificación, sería conveniente desarrollar o reforzar mecanismos de participación de los vecinos en la decisión sobre la conveniencia del desarrollo de proyectos de cierta escala, cuando se acojan a esta modificación.

Por último, y asociado con la transparencia de la aplicación de esta modificación, se sugiere la implementación de un observatorio que permita hacer seguimiento de los proyectos que se presenten en las distintas comunas y que se acojan a la flexibilización, propiciando que dicha información sea de conocimiento público por canales de acceso sencillo.

Una reflexión final respecto de esta modificación a la OGUC es que, según se puede apreciar, existe un alto interés del mundo técnico de urbanismo y transporte en opinar y ofrecer ideas en lo relativo a la natural evolución de la normativa. En ese sentido, la generación de instancias

multisectoriales institucionalizadas y permanentes para la discusión sobre las modificaciones a la normativa debiera permitir el desarrollo de cambios consensuados por todos los actores, mejores y de más rápido despacho.

Bibliografía

MINVU (2013a). [Ordenanza General de Urbanismo y Construcción](#). Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Chile.

MINVU (2013b). [Proyecto de Ley que Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones y leyes complementarias, para establecer un sistema de aportes al espacio público aplicable a los proyectos de construcción](#). Boletín 8493-14 del Senado. Chile.

MINVU (2013c). [Nueva Política de Desarrollo Urbano](#). Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Chile.

MINVU (2013d). [Proyecto de Ley que Modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de afectaciones de utilidad pública de los planes reguladores](#). Boletín 8828-14 del Senado. Chile.

MMA (1994). [Ley 19.300. Bases generales del Medio Ambiente](#). Ministerio del Medio Ambiente. Chile.

SOCHITRAN (2013a). [Desafíos del sector transporte, un aporte de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte al debate programático presidencial](#). Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte. Santiago.

SOCHITRAN (2013b). [Políticas de transporte urbano para nuestras ciudades, un aporte de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte a la nueva Política de Desarrollo Urbano](#). Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte. Santiago.