



# CIUDAD VIVA

Participar es crecer, juntos  
Casa Bella – Centro Vecinal, Antonia López de Bello 024, Santiago, Chile  
Tel: 737 3072. [www.ciudadviva.cl](http://www.ciudadviva.cl), email: [info@ciudadviva.cl](mailto:info@ciudadviva.cl)

## ***Santiago de Chile: Transporte y Legislación Una mirada Ciudadana***

Patricio Lanfranco<sup>1</sup> y Rodrigo Quijada<sup>2</sup>  
Investigadores de Ciudad Viva<sup>3</sup>

Junio 2004

***“...El crecimiento del tráfico producirá con alta probabilidad un acelerado deterioro social y medio ambiental en las áreas urbanas[.] Estudios de los costos sociales del transporte, llevados a cabo principalmente en países desarrollados, están en amplio acuerdo en la importancia del automóvil como la fuente más dominante de costos externos”***<sup>4</sup>

---

<sup>1</sup> Coordinador del Área de Transporte de Ciudad Viva; estudios de Economía Universidad de Chile; Economía Ambiental Universidad Bolivariana; Diplomado en Comunicación Universidad Diego Portales.

<sup>2</sup> Miembro del Área de Transporte de Ciudad Viva. Ingeniero Civil Industrial, Universidad de Chile; Magister en Ciencias de la Ingeniería Mención Transporte, Universidad de Chile.

<sup>3</sup> Corporación sin fines de lucro, dedicada a la promoción de los derechos civiles y promotora de un transporte sustentable. Ex Coordinadora No a la Costanera Norte.

<sup>4</sup> ONU. “Temas Críticos y Políticas Para el Desarrollo Sustentable: Energía, Transporte y Agua”. Abril 1997. Informe del Consejo Consultivo de Alto Nivel Para el Desarrollo Sustentable.

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>4</b>
<b>I. ESTRUCTURA POLÍTICA Y LEGAL DE CHILE .....</b>	<b>6</b>
<b>II. GOBIERNOS NACIONAL Y REGIONALES Y SUS PROYECTOS DE TRANSPORTE.....</b>	<b>10</b>
<b>II.1. Instituciones del gobierno nacional relevantes para la toma de decisión .....</b>	<b>10</b>
<b>II.2. Proceso de toma de decisión para proyectos de transporte con fondos estatales</b>	<b>12</b>
II.2.1. Funcionamiento general.....	12
II.2.1. Detalles del proceso de decisión - MIDEPLAN y el Sistema Nacional de Inversiones (SNI).....	15
II.2.2. Detalles del proceso de decisión - CONAMA, COREMAs y el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA).....	16
II.2.3. Detalles del proceso de decisión - Decisión política e implementación .....	19
II.2.4. Comentarios y críticas sobre el proceso de decisión.....	20
<b>II.3. Proceso de toma de decisión para proyectos de transporte con fondos privados (concesiones) .....</b>	<b>24</b>
II.3.1. Generalidades.....	24
II.3.2. Marco Legal: Leyes y Reglamentos de la Concesiones.....	25
II.3.3. Proceso de decisión.....	26
II.3.4. Críticas al sistema de concesiones.....	26
<b>III. GOBIERNOS LOCALES (MUNICIPALIDADES) Y SUS PROYECTOS DE TRANSPORTE.....</b>	<b>31</b>
<b>III.1. Marco Legal y atribuciones relevantes para el desarrollo urbano .....</b>	<b>31</b>
<b>III.2. Proceso de decisión para proyectos de transporte que utilizan fondos municipales .....</b>	<b>35</b>
<b>III.3. El Sistema de Evaluación de Impactos sobre el Sistema de Transporte Urbano (SEISTU).....</b>	<b>36</b>
<b>III.4. Comentarios y críticas sobre las inversiones en transporte en el nivel municipal..</b>	<b>38</b>
<b>IV. SOBRE LOS PLANES DE PREVENCIÓN Y DESCONTAMINACIÓN.....</b>	<b>39</b>
<b>V. ESTUDIO DE CASOS.....</b>	<b>40</b>
<b>V.1. El caso de las extensiones del Metro de Santiago.....</b>	<b>40</b>
<b>V.3. Costanera Norte, Autopista a la desigualdad.....</b>	<b>43</b>

<b>VI. CONCLUSIONES Y LECCIONES CON COMENTARIOS Y ALCANCES PARA LA INICIATIVA DE REFORMA LEGAL EN MÉXICO.....</b>	<b>46</b>
<b>VI.1. Sobre el ámbito técnico.....</b>	<b>46</b>
<b>VI.2. Participación ciudadana.....</b>	<b>47</b>
<b>VI.3. Gestión territorial y atribuciones.....</b>	<b>49</b>
<b>VI.4. Comentario final .....</b>	<b>50</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA / FUENTES.....</b>	<b>51</b>

## Introducción

En las dos últimas décadas, Chile, un país con un Producto Interno Bruto (PIB) de US\$ MM 67.000 y un ingreso per cápita del orden de los US\$ 4.600, ha sido un país innovador en América Latina en lo que se refiere a políticas de transporte urbano. Primero, con la desregulación del transporte colectivo y su traspaso desde el Estado a manos privadas durante el gobierno del General Pinochet (1973-1990), luego, en la licitación de los recorridos de buses en la ciudad de Santiago y más recientemente, con la concesión de obras viales a privados. Con respecto a esto último, el país, durante la administración del presidente Patricio Aylwin (1990-1994), inició un programa destinado a concesionar la construcción y posterior administración de obras viales, que se enfatizó y amplió con el gobierno del Presidente Eduardo Frei Ruiz-Tagle (1994-2000), en particular incorporando concesiones de autopistas urbanas en Santiago. El presente gobierno del presidente Ricardo Lagos, ex Ministro de Obras Públicas de Frei, reforzó aún más esa política. Actualmente hay seis autopistas urbanas en construcción en Santiago y una séptima en preparación<sup>5</sup>. El gobierno de Chile no fue el primero en lanzar un programa de concesiones viales en la región; sin embargo se ubica en la vanguardia referente a las de vías urbanas. Los objetivos de las concesiones se justifican políticamente bajo la premisa de ***“liberar recursos estatales en infraestructura para dedicarlos a proyectos de mayor impacto social”***.

En cuanto a la capital, hoy en día, cinco millones y medio de personas residen en el Gran Santiago y en éste se generan unos 16,5 millones de viajes en un día laboral, de los cuales 6 millones se hacen caminando (37%); 4,2 millones en bus (26%); 3,8 millones en auto (24%); 750 mil en Metro (4,5%); 600 mil en taxi y taxi-colectivo<sup>6</sup> (3,8%); 320 mil en bicicleta (2%); y el resto en otros modos<sup>7</sup>. ***Esto equivale a decir a que cada santiaguino realiza en promedio unos 3 viajes diariamente.***

Como ha ocurrido en la mayoría de las ciudades del mundo, Santiago ha experimentado tendencias expansivas en su crecimiento urbano y de modo dramático, desde los comienzos de la década de los 80's, la expansión de la ciudad ha sobrepasado las tasas de aumento demográfico en más del 70%, marcando un período de rápido descenso en su densidad, alcanzando los 70 habitantes por hectárea aproximadamente hoy en día. Santiago “se come” entre 1200 y 1400 hectáreas cada año. El motor de este proceso es la inversión inmobiliaria que, como todo negocio, busca comprar barato (normalmente los terrenos en la periferia) y vender más caro (los mismos terrenos, subdivididos y con construcciones y urbanización de diferentes tipos). Este proceso de “sub-urbanización” ha afectado la

---

<sup>5</sup> Las autopistas en construcción son: Vespucio Express, Radal Oriente, Costanera Norte, Eje Norte –Sur, Vespucio Sur, General Velásquez y la séptima a punto de licitarse es, El salto-Kennedy-Providencia.

<sup>6</sup> Taxi-colectivo es un vehículo igual que un taxi, que toma pasajeros mientras avanza como lo hace un bus y funciona con un recorrido fijo, exceptuando la última parte de éste, donde provee un servicio a la puerta como lo hace un taxi típico.

<sup>7</sup> Encuesta Origen-Destino 2001.

mayoría de las ciudades del mundo, siguiendo la tendencia de la urbe estadounidense dependiente del automóvil.

Claramente no es el mejor modelo urbano para una ciudad, y menos para la nuestra dada sus claras limitaciones geográficas al emplazarse entre la Cordillera de los Andes por el Oriente, y la Cordillera de la Costa por el poniente. Por el norte, las áreas semidesérticas imponen otro límite, quedando sólo el sur, el inicio del fértil valle longitudinal, como una entrada natural de aire para la cuenca del Mapocho, pero que al chocar con las montañas, y agudizado por el fenómeno de inversión térmica que mantiene los gases a baja altura durante el invierno, impide particularmente en los meses de mayo a agosto, una disipación de las emisiones,

Mientras más extensa la ciudad, más tierras agrícolas se pierden, más cuesta llegar a áreas verdes donde recrearse, más complicada y más cara se hacen las soluciones en cuanto al transporte. De hecho, las familias que ahora viven en estos supuestos mini-paraisos encuentran que ya no basta solo un automóvil por familia, sino uno por cada miembro de la familia, dejando fuera de la ecuación (o con chofer propio en la persona de la madre u otra persona) a los niños, los adultos mayores y cualquier persona que por algún motivo no conduzca, originando en la práctica una falta de independencia y accesibilidad a la educación, entretenimiento y otros servicios básicos para estos sectores etéreos.

La Organización Mundial de la Salud catalogó a Santiago como la 8ª ciudad más contaminada del mundo en 2001, un triste récord, pero es necesario precisar que los monitoreos muestran que la contaminación está en descenso (con excepción del ozono). Mientras se han logrado bajar significativamente las emisiones de las industrias, sin embargo, la contaminación por el transporte urbano no ha podido ser controlada. En otras ciudades simplemente está en ascenso. Nuestros niños llenan los hospitales cada invierno, y la contaminación se trata como resultado de un fenómeno climático en vez de una consecuencia de nuestras propias emisiones tóxicas. Luis Cifuentes, académico de la Universidad Católica, ha estimado que hasta cuatro mil personas mueren prematuramente cada año – perdemos nuestros mayores antes de tiempo, porque se ahogan con los gases envenenados que emanan de nuestros vehículos.

Por todas estas razones hemos aprendido que el transporte urbano tiene un impacto directo en la vida cotidiana. Cada vez que tú, yo, nosotros escogemos cómo iremos al trabajo, al colegio o cuando ordenamos una pizza o llega el correo, escogemos opciones que pueden mejorar o empeorar la calidad de esa vital sustancia que inspiramos por nuestras narices. Las decisiones que tomamos – como individuos o a través de nuestras políticas públicas y privadas – afectan de una u otra manera la calidad de vida de todos.

***“El transporte sobre las calles.. impone costos sociales en la forma de accidentes; daño a la salud humana por material particulado, monóxido de carbono, plomo, compuestos orgánicos volátiles y otros contaminantes; congestión; ruido [y] aislamiento de las comunidades [.]”<sup>8</sup>***

---

<sup>8</sup> ONU, Op. Cit.

A la tasa actual de crecimiento anual, en diez años Santiago tendrá 6,1 millones de habitantes, en 20 seremos 6,8 millones, y en cincuenta, 9,5 millones. A la misma tasa de viajes actual (2,8 viajes por persona al día) en diez años generaremos 17,2 viajes al día y en veinte, 26,6 millones. Pero incluso la tasa de viajes es esperable que siga aumentando, especialmente la tasa de viajes motorizados, puesto que en 1991 se realizaban 4,98 viajes motorizados por hogar y en 2001 llegó a 6,66<sup>9</sup>. Es claro entonces que de no mediar políticas e inversiones públicas, conductas privadas y cambios tecnológicos que afecten la cantidad, el origen y destino, la duración, la calidad, la eficiencia y la partición modal de los viajes, difícilmente mejoraremos nuestra calidad de vida, la cual debería ser el objetivo primordial del desarrollo económico.

Todos nos vemos afectados por las externalidades generadas por el transporte, pero algunos sectores se benefician más y otros se ven más perjudicados con las políticas e inversiones públicas desarrolladas por el Estado en su conjunto. El destino de estas inversiones tiene un impacto muy significativo en la equidad e igualdad social. En el caso de Santiago, donde sólo un cuarto de los viajes se realiza en automóvil, las inversiones en autopistas favorecen a un porcentaje muy pequeño de la población, que es la que viaja más, más rápido y más seguro y es la que ya tiene mayores ingresos. Inversiones de este tipo, claramente, generan una "espiral de inequidad", un aumento en la brecha de calidad de vida entre los más ricos y los más pobres. Deseable es entonces que el Estado, financiado por todos y creado supuestamente al servicio de nuestra sociedad como un todo, favorezca en su quehacer, políticas que tiendan a eliminar inequidades.

Como resultado de la aplicación de (o ausencia de) políticas de transporte correlacionadas con los impactos que pudieran provocar, la característica principal del sistema de transporte en Santiago en los últimos 30 años, ha sido el constante aumento del uso del automóvil en desmedro de las demás formas de movilizarse. De hecho, el parque automotriz se duplicó en tan sólo una década. De no ocurrir un cambio significativo de esta tendencia, todos los problemas actuales derivados del transporte se acentuarán, generando grandes pérdidas sociales y privadas, aumentando la ineficiencia del sistema de transporte en sí, y como consecuencia, la ineficiencia en general de todo el sistema económico, produciendo además mayores inequidades y desigualdades sociales.

## **I. Estructura Política y Legal de Chile**

De acuerdo a la Constitución de la República de Chile, aprobada en un plebiscito realizado en 1981, bajo el mandato del General Augusto Pinochet, la administración del Estado de Chile se reparte en cuatro niveles: nacional, regional, provincial y comunal. A nivel nacional, le corresponde al Presidente de la República, elegido por voto popular cada seis años, y a través de sus ministros designados, administrar el Estado en todo el territorio nacional.

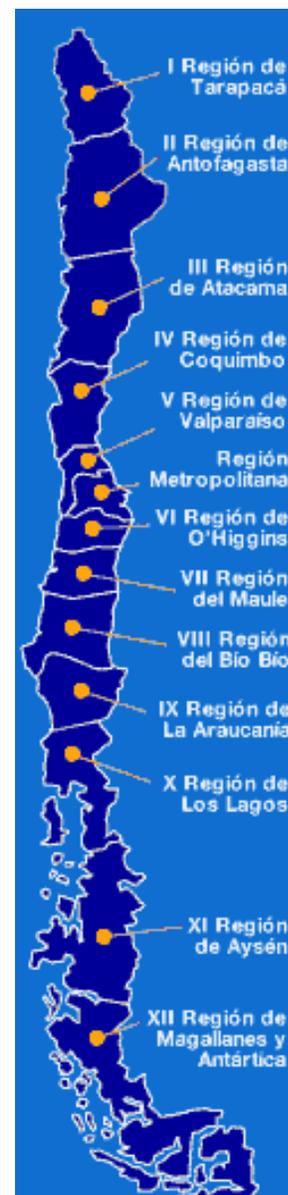
---

<sup>9</sup> Encuesta Origen-Destino 2001.

Aunque se explicita en la Constitución que “ **se observará como principio básico la búsqueda de un desarrollo territorial armónico y equitativo. Las leyes que se dicten al efecto deberán velar por el cumplimiento y aplicación de dicho principio, incorporando asimismo criterios de solidaridad entre las regiones, como al interior de ellas, en lo referente a la distribución de los recursos públicos.**”, la crítica permanente de los ciudadanos fuera de Santiago, es que se promueve el desarrollo de la capital en desmedro del resto de Chile. Una crítica relevante al tema de transporte es la enorme inversión que se realiza en el Metro de Santiago, en desmedro de inversiones públicas en transporte masivo de calidad en el resto del país<sup>10</sup>.

El territorio chileno está dividido en 13 **Regiones**. Cada región está dividida a su vez en un cierto número de **Provincias** y cada una de éstas se divide a su vez en un determinado número de **Comunas**. A diferencia del caso mexicano, por tanto, Chile no cuenta con un sistema federal y el Estado resulta ser sumamente centralista. La administración de una región recae sobre el **Gobierno Regional**, encabezado por un **Intendente**, designado por el Presidente de la República. Asimismo, cada Provincia es administrada por una **Gobernación**, la cual es dirigida por un **Gobernador**, también designado por el Presidente. Cada comuna, por último, es administrada por una **Municipalidad**, cuyo mandamás es un **Alcalde** elegido democráticamente cada cuatro años, conjuntamente con un consejo municipal, cuyo número de concejales depende del tamaño de la población de la comuna.

En la práctica, el gobernador y las gobernaciones tienen escasa, si no nula relevancia. Sería sumamente difícil, como ejemplo ilustrativo, encontrar algún santiaguino que conozca el nombre del gobernador de la provincia donde se ubica la ciudad. El intendente sí suele ser un funcionario activo y reconocido por el público, con una fuerte vinculación con el Presidente<sup>11</sup>, pero el Gobierno Regional normalmente no es una entidad que emprenda grandes proyectos. Más bien, es la voz política del Gobierno Central – la que suena más fuerte a medida que su región se aleja de Santiago, y tiende a articular el trabajo de las municipalidades. Sus recursos, particularmente el **Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR)**, provienen del Gobierno Nacional y usualmente son traspasados hacia las municipalidades en modalidad de concurso. **Por tanto, la mayoría de los proyectos en Chile son emprendidos por el Gobierno Nacional a través de sus Ministerios, o bien por los alcaldes, ya sea con recursos propios o usando el FNDR.**



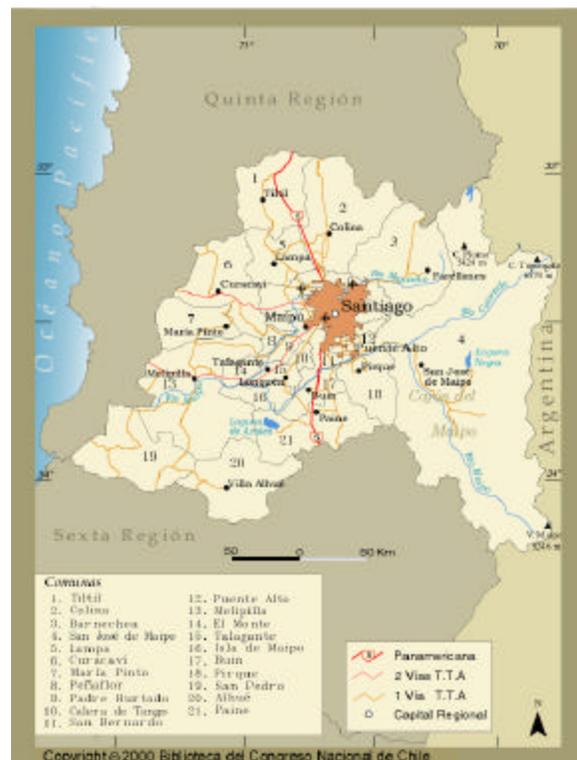
**Figura 1: Chile y sus 13 Regiones**

<sup>10</sup> El grueso de los recursos para las extensiones del Metro provienen de fondos nacionales.

<sup>11</sup> El artículo #100 de la Constitución señala que “El gobierno de cada región reside en un intendente que será de la exclusiva confianza del Presidente de la República. El intendente ejercerá sus funciones con arreglo a las leyes y a las órdenes e instrucciones del Presidente, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio de su jurisdicción.”

La aparente autonomía municipal que podría concluirse de lo anterior es, en realidad, limitada por la ingerencia de todos los instrumentos del Gobierno Nacional que tienen relevancia en sus respectivas áreas. En el caso del transporte, y como señala Jaime Márquez<sup>12</sup>, las municipalidades tienen en la práctica que realizar “consultas a lo menos a siete organismos del Estado antes de realizar un Proyecto: SECTRA, SERVIU, CONASET, Secretaría Regional de Vivienda, Secretaría Regional de Transporte, de Obras públicas, etc”. Las municipalidades deben en muchas ocasiones ver cómo el Gobierno Nacional decide políticas y proyectos dentro de sus territorios, sean o no del gusto del alcalde de turno.

Respecto a Santiago, como es común en muchas partes del mundo, la ciudad no coincide precisamente con las divisiones territoriales tradicionales que se ha mencionado, por lo que recientemente se ha tendido a utilizar el concepto de **Gran Santiago** para referirse a la mancha urbana que conforma la ciudad. El Gran Santiago se ubica en la 13ª región, llamada **Región Metropolitana (RM)**<sup>13</sup>, ubicada aproximadamente en el centro del territorio nacional (ver figura 1), abarcando toda la **Provincia de Santiago** y sus 34 comunas, más dos comunas de la vecina **Provincia Cordillera**. La RM concentra el 40% de la población del país, el 48% del PIB total de Chile<sup>14</sup>, y el 43.4% del parque automotriz nacional<sup>15</sup>, números que ejemplifican un centralismo que no es sólo administrativo, sino muy palpable. La figura 2 muestra el Gran Santiago en el contexto de la RM y la figura 3 muestra las comunas conforman la urbe.



**Figura 2: Región Metropolitana con la mancha urbana del Gran Santiago o al centro. Las 21 comunas listadas pertenecen a las Provincias de Chacabuco, Maipo, Cordillera, Melipilla y Talagante. Sólo dos de esas comunas, San Bernardo y Puente Alto, son consideradas parte del Gran Santiago. Las comunas que forman la Provincia de Santiago, todas parte de la mancha urbana, no aparecen en esta figura (ver figura 3).**

El peso de la ciudad es tal en la RM (que además es una región pequeña, de 15.400 km<sup>2</sup>), que muchas veces RM y Gran Santiago se utilizan como sinónimos. Datos y estadísticas de la RM, por ejemplo, muchas veces se citan como si se hablara del Gran Santiago. El Instituto Nacional de Estadísticas, por ejemplo, tienden a utilizar las divisiones territoriales tradicionales en vez de conceptos más recientes como es “Gran Santiago”.

<sup>12</sup> Jaime Márquez, Asesor Urbanismo Municipalidad de Providencia, Entrevista Seminario “Muévete por tu Ciudad” Agosto 2003.

<sup>13</sup> La Región se compone de 6 Provincias, llamadas Santiago, Melipilla, Talagante, Cordillera, Chacabuco y Maipo

<sup>14</sup> Banco Central, Indicadores Económicos y Sociales de Chile, 1960-2000.

<sup>15</sup> INE, Parque Automotriz por Región, 2000.



## II. Gobiernos Nacional y Regionales y sus Proyectos de Transporte

### II.1. Instituciones del gobierno nacional relevantes para la toma de decisión

El Ministerio de Obras Públicas (MOP), hasta 1974, tenía a su cargo toda la inversión en infraestructura del país y además el ordenamiento y gestión de las vías. En dicha fecha, se creó el Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT)<sup>16</sup>, al cual se le entregaron los dos últimos roles mencionados, permaneciendo en el MOP la misión de planificar y proveer la infraestructura, en particular la de transporte. Aunque legalmente el MTT sigue existiendo, en marzo de 2000, cuando Ricardo Lagos asumió como Presidente de la República, se fusionaron administrativamente los dos ministerios, poniendo nuevamente las atribuciones del MTT bajo el MOP, que pasó a llamarse **Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones (MOPTT)**. El MOPTT<sup>17</sup> resulta ser, por tanto, un organismo enorme; se ocupa de obras hidráulicas, carreteras, puertos, aeropuertos, vialidad urbana, además de sus atribuciones en telecomunicaciones, como por ejemplo la regulación de las empresas de dicho rubro. El 1,6 % del PIB es la inversión en infraestructura que realiza el MOPTT, algo similar se invierte en defensa (1,7%), un poco menos que la mitad que en Salud (2,9%) y casi 1/3 de lo que se invierte en Educación en el país (4,3%)<sup>18</sup> Como puede pensarse, su enorme tamaño lo hace lento y burocrático. Sin embargo, su Dirección General de Concesiones ha debido bailar al ritmo de los privados, quienes le han impuesto una cultura de rápidas decisiones, las que le ha significado entrar en una serie de conflictos con la ciudadanía y de búsqueda de financiamiento para sus profesionales que hoy se debaten en la esfera judicial<sup>19</sup>.

Al interior del MOPTT hay cuatro unidades que en la práctica se ocupan de temas de transporte: La Subsecretaría de Transportes, que en rigor no es otra cosa que el MTT absorbido (y por lo cual el Subsecretario actúa como la mayor autoridad en transporte<sup>20</sup>), concentrándose principalmente en la regulación de los sistemas de transporte; la Dirección de Planeamiento, que planifica y prioriza las obras que debe emprender el Ministerio; la Dirección de Vialidad, ocupada de construir y conservar vías a nivel nacional, pero que actúa también en Santiago sobre la "red vial estructurante" (las principales vías) puesto que caen bajo su jurisdicción; y la **Coordinación General de Concesiones (CGC)**<sup>21</sup>, cuyo objetivo es incrementar la provisión de infraestructura mediante la participación de privados. La CGC se ocupa de todo tipo de inversión que pueda interesar a privados, como prisiones, aeropuertos, puertos, y represas de regadíos por ejemplo, pero hasta el momento ha sido más conocida por sus inversiones en transporte, particularmente en carreteras y en crear un

---

<sup>16</sup> [www.mtt.cl](http://www.mtt.cl)

<sup>17</sup> [www.moptt.cl](http://www.moptt.cl)

<sup>18</sup> Dirección General de Presupuestos, para el año 2002

<sup>19</sup> Su eficacia para cumplir sus metas no debe confundirse, sin embargo, con la opinión que se pueda tener de las metas en sí. Además, en muchas ocasiones la rapidez de su accionar ha desembocado en acciones judiciales en su contra, por ejemplo en tierras indígenas.

<sup>20</sup> Especialmente porque dado que el Ministro debe atender temas tan distintos, que además son nacionales y locales (por el excesivo centralismo del Estado chileno), se hace necesario un funcionario abocado sólo a transporte.

<sup>21</sup> [www.concesioneschile.cl](http://www.concesioneschile.cl)

completo sistema de autopistas para Santiago que está ya en construcción<sup>22</sup>. La introducción de las concesiones requirió una ley específica, lo que en definitiva terminó haciendo de la CGC un organismo con reglas propias, por lo que más abajo se la analiza aparte. Además de estas cuatro unidades de mayor importancia y alcance nacional, vale la pena mencionar a las Secretarías Regionales Ministeriales de Transporte y Telecomunicaciones (SEREMITTs), que no son otra cosa que las oficinas regionales a través de las cuales el ministerio actúa y ejecuta su misión.

El **Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)**<sup>23</sup> tiene a su cargo la política habitacional del país y entre otras ejerce las funciones de (Artículo 2º, ley 16391, que crea el MINVU) **1º). Elaborar los planes de viviendas urbanas y rurales, equipamiento comunitario y desarrollo urbano; 3º). Dictar ordenanzas, reglamentos e instrucciones generales sobre urbanización de terrenos, construcción de viviendas, obras de equipamiento comunitario, desarrollo y planificación urbanos y cooperativas de viviendas; y 4º) Supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana, planeamiento comunal e intercomunal y sus respectivos planes reguladores, urbanizaciones, construcciones y aplicación de leyes pertinentes sobre la materia**. Es decir, aunque se centra esencialmente en la provisión de viviendas sociales, también tiene una fuerte injerencia en la planificación urbana. En el tema de transporte, invierte en la Red Vial Básica y determina, por ejemplo, el ancho de las calles, lo que tiene relevancia a la hora de definir ciclovías, estacionamientos, espacios peatonales, etc. Al igual que el MOPTT, el MINVU actúa en las regiones a través de Secretarías Regionales de Vivienda y Urbanismo (SERVIUs).

El **Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN)**<sup>24</sup> tiene a su cargo la supervisión de la evaluación técnica-económica de *todos* los proyectos que utilizan fondos estatales, como los impulsados por el MOPTT y MINVU. De MIDEPLAN depende **SECTRA, la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte**<sup>25</sup>, que como indica su nombre, ayuda a varios ministerios (MOPTT, MINVU y MIDEPLAN) a planificar y evaluar proyectos de transporte. SECTRA es una entidad netamente técnica, apoyada fuertemente en herramientas de modelación matemática-computacional, y es el principal referente para metodologías de estimación y evaluación de proyectos de transporte.

El **Ministerio de Hacienda** es el encargado del presupuesto nacional, por lo que los fondos para proyectos de transporte, como cualquier otro que impulse el Estado, pasan por una revisión de este ministerio. Cabe decir, que el Ministerio de Hacienda recoge **todos** los ingresos estatales y los distribuye nacional y regionalmente de acuerdo a la ley de presupuestos. En Chile NO existen impuestos con destinos específicos, salvo el 10% de la ventas del cobre y que se destina a las fuerzas armadas como gastos reservados, y el impuesto al petróleo destinado a la creación de un fondo de estabilización del precio del combustible, pero que en la práctica se ha

---

<sup>22</sup> A la fecha Santiago no cuenta con ninguna autopista. La primera, de un total de 7, debería empezar a funcionar a finales de 2004.

<sup>23</sup> [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl)

<sup>24</sup> [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl)

<sup>25</sup> [www.sectra.cl](http://www.sectra.cl)

abandonado por el presente gobierno, dejando a los consumidores asumir las variaciones internacionales del precio del crudo.

Durante los 90s se promulgó la **Ley 19.300 de Bases Generales del Medioambiente**, que dio marco y ordenó todo lo relacionado con los requisitos medioambientales para la aprobación de proyectos, bajo una institución nueva llamada **Comisión Nacional del Medioambiente (CONAMA)**<sup>26</sup>. En particular, esta ley introdujo el **Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA)** al cual debe ingresar todo proyecto, sea público o privado. CONAMA posee un rol de coordinador de los temas medioambientales a nivel nacional y tiene a su cargo el SEIA. CONAMA es lo más cercano a un Ministerio del Medioambiente que existe en Chile, pero puede verse que el legislador en ese entonces prefirió no crear un ministerio para este ámbito, sino una comisión que actuara como coordinador de los ministerios existentes. Sin embargo, a partir de 1997, y como consecuencia de un discurso del entonces Presidente de la República, Don Eduardo Frei Ruiz-Tagle, quien dijera que "CONAMA fue creado para salvaguardar el medioambiente, pero NO PARA FRENAR EL DESARROLLO DEL PAIS, se hace uso de las "Declaraciones Ambientales", que a diferencia de los Estudios de Impactos Ambientales establecidos por el SEIA, no tienen participación ciudadana, y por ende, normalmente la ciudadanía se entera cuando las obras están en la fase de construcción de cada proyecto, generando una política de hechos consumados, y conflictos perfectamente evitables.

Existen además dos organismos, de carácter muy técnico, relevantes para la planificación de soluciones de transporte en Santiago; la Comisión Nacional de Seguridad de Tránsito (CONASET)<sup>27</sup>, un organismo interministerial dirigido por un comité de ministros, que actúa a nivel nacional y cuya misión es promover conductas e inversiones que reduzcan la accidentalidad; y la Unidad Operativa de Control de Tránsito (UOCT)<sup>28</sup>, dependiente del MTT y encargada del sistema coordinado de semáforos de Santiago. Ambas son llamadas a opinar y aportar diseños o soluciones a cuestiones específicas dentro de la confección de los proyectos.

## ***II.2. Proceso de toma de decisión para proyectos de transporte con fondos estatales***

### **II.2.1. Funcionamiento general**

En la primera parte de un año dado, los ministerios y gobiernos regionales entregan a MIDEPLAN, por cada proyecto<sup>29</sup> que desean llevar a cabo, un informe que lo describe y que incluye la evaluación técnico-económica (evaluación social) e indicadores asociados como el Valor Actual Neto (VAN) y Tasa Interna de Retorno (TIR) sociales, el que es ingresado al **Sistema Nacional de Inversiones (SNI)**, una vez recibido por MIDEPLAN, donde se revisa que la evaluación se haya realizado según las metodologías preestablecidas para el caso (o que se haya utilizado una metodología

---

<sup>26</sup> [www.conama.cl](http://www.conama.cl)

<sup>27</sup> [www.conaset.cl](http://www.conaset.cl)

<sup>28</sup> [www.uoct.cl](http://www.uoct.cl)

<sup>29</sup> En general, se trata de "iniciativas", dentro de las cuales se incluyen estudios, proyectos y planes. Aquí nos centraremos sólo en los proyectos.

“adecuada” si no hay ninguna predefinida), que la evaluación esté correctamente realizada, que haya consistencia entre el objetivo del proyecto y la política de la entidad que la presenta y, en general, que el estudio cuente con toda la información necesaria, MIDEPLAN aprueba o rechaza la iniciativa e informa al impulsor del proyecto de su resolución<sup>30</sup>. En la segunda parte del año, el Ministerio de Hacienda, siguiendo las prioridades del Gobierno Nacional, asigna recursos a los Gobiernos Regionales y a los ministerios (FNDR y partidas ministeriales respectivamente), proceso en que el número de proyectos aprobados por MIDEPLAN y sus montos asociados, juegan un importante papel para dimensionar las necesidades.

Al año siguiente, cada ministerio y gobierno regional asigna sus recursos disponibles, los otorgados por el Ministerio de Hacienda, según sus prioridades, a los proyectos aprobados, informando a dicho ministerio, quien da el visto bueno en tanto el ministerio/gobierno regional demuestre que tiene la aprobación de MIDEPLAN. En general el ministerio/gobierno regional posee menos recursos de los necesarios para realizar todos los proyectos para los que posee aprobación, por lo que hay aquí un proceso de selección que es de índole política. En este sentido, aquellos proyectos cuyo financiamiento es más fácil, tienden a ponerse dentro de las primeras prioridades. Un ejemplo de proyecto con financiamiento de mayor facilidad es la extensión actual de la red del Metro de Santiago, en que uno de los puntos importantes a favor del proyecto fue que la empresa Metro ofreció financiar con sus futuros ingresos casi un tercio de la inversión total requerida.

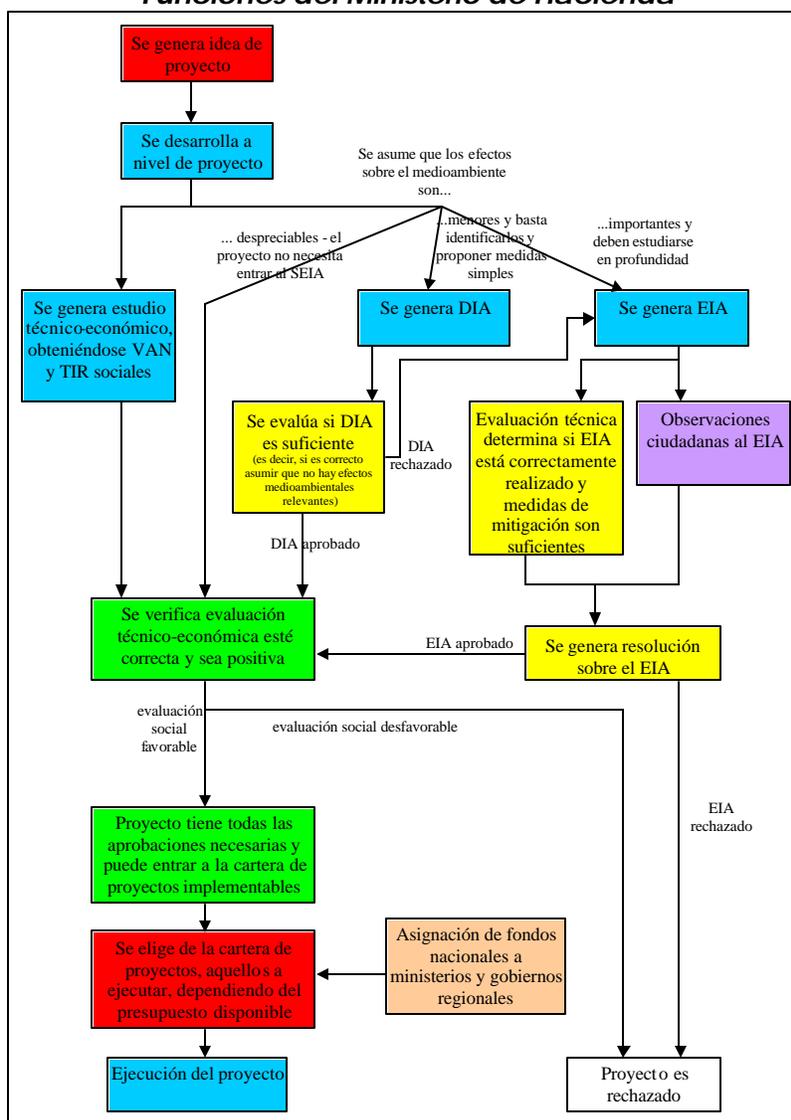
Para el caso de los gobiernos regionales, los proyectos rechazados por MIDEPLAN, simplemente no pueden efectuarse. Para los ministerios, sin embargo, existe una posibilidad de “negociar” con el Ministerio de Hacienda su ejecución de todas formas. De esto se hablará más abajo.

En cuanto a los requisitos medioambientales, en el **Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA)**, el impulsor del proyecto debe realizar una Declaración de Impacto Ambiental (DIA), que es un trámite bastante rápido, donde se describe el proyecto y se explica por qué éste no tiene efectos relevantes para el medioambiente. Pero si el proyecto tiene efectos relevantes, quedando en manos de CONAMA definir la magnitud de los efectos sobre el medioambiente, entonces la DIA no es suficiente y el impulsor del proyecto deberá presentar un **Estudio de Impacto Ambiental (EIA)**, que es un documento que describe pormenorizadamente los distintos efectos medioambientales y se proponen medidas de mitigación para reducirlos, debiendo además vía CONAMA, someterlo a participación ciudadana. Dependiendo de la evaluación de tales efectos y las medidas de mitigación propuestas, CONAMA aprueba o rechaza el proyecto, lo que queda consignado en una Resolución de Calificación Ambiental (RCA).

---

<sup>30</sup> Aproximadamente 1/3 de las iniciativas nuevas son aprobadas por MIDEPLAN cada año.

**Figura 4: Pasos de un proyecto que utiliza fondos del Gobierno Nacional (proyecto de un ministerio o Gobierno Regional)**  
**En rojo: Funciones de autoridades políticas; En azul: Funciones del ministerio o Gobierno Regional que impulsa el proyecto; En amarillo: Funciones de CONAMA; En púrpura: Participación ciudadana; En verde: Funciones de MIDEPLAN; En naranja: Funciones del Ministerio de Hacienda**



Los dos sistemas mencionados, SNI y SEIA, como puede verse, se preocupan respectivamente de que los proyectos tengan rentabilidad social positiva y que se resguarde el medioambiente. Los sistemas convergen a través de la autorización medioambiental: MIDEPLAN no podrá aprobar un proyecto si éste no posee la aprobación de CONAMA, ya sea a través de una DIA o un EIA, lo que de paso implica, como precisa Juan Cavada<sup>31</sup>, que los costos de las medidas de mitigación, si existen,

<sup>31</sup> Jefe del Departamento de Planificación, Estudios e Inversiones de MIDEPLAN.

deben estar incorporados en la evaluación social que presenta el impulsor del proyecto.

El proceso completo, que se describe en mayor detalle en las secciones siguientes, puede sintetizarse gráficamente como se muestra en la figura 4.

### II.2.1. Detalles del proceso de decisión - MIDEPLAN y el Sistema Nacional de Inversiones (SNI)

Para el sector transporte, MIDEPLAN ha clasificado las iniciativas de inversión en cinco áreas identificadas como Transporte Urbano y Vialidad Peatonal, Transporte Caminero (interurbano), Transporte Ferroviario, Transporte Marítimo y Transporte Aéreo. A su vez, los proyectos del área Transporte Urbano y Vialidad Peatonal, la relevante para este estudio, se han clasificado en cuatro subáreas, cada una debiendo usar una metodología específica, como se muestra en la tabla 1.

**Tabla 1: Subáreas en que se categorizan los proyectos de Transporte Urbano y Vialidad Peatonal**

<b>Subárea</b>	<b>Metodología</b>
Vialidad urbana estructurante (proyectos que afectan más profundamente el sistema de transporte, específicamente incidiendo en las matrices de viajes)	"Manual de Evaluación Social de Proyectos de Inversión en Vialidad Urbana" (MESPIVU)
Vialidad intermedia (vías de índole local)	"Guía para la Elaboración, Evaluación y Presentación de Proyectos de Vialidad Intermedia a Nivel de Perfil" y un conjunto de planillas electrónicas con indicaciones metodológicas.
Mantenimiento vial urbano	"Metodología MANVU Simplificada"
Pavimentos Participativos	Fichas diseñadas por el MINVU

Los proyectos más importantes, por tanto, se guían por el MESPIVU, el cual establece una evaluación social en que los beneficios de un proyecto provienen de reducciones en los tiempos de viaje y los menores costos de operación de los vehículos. Es decir, el MESPIVU corresponde a una evaluación "tradicional" de un proyecto de transporte. Para estos efectos, se utilizan modelos de generación, distribución, partición modal, asignación, microsimulación de tráfico y otros<sup>32</sup>.

En la confección de los proyectos para Santiago, UOCT, CONASET y muy particularmente SECTRA, son organismos requeridos como asesores técnicos por el ministerio/gobierno regional que impulsa el proyecto, con el objeto de presentar la

<sup>32</sup> Es decir, se estiman los viajes que generará una zona dada, cómo se distribuirán esos viajes entre los distintos destinos de la ciudad, cómo se distribuirán los viajeros entre las alternativas de modos de transporte disponibles, qué vías utilizarán los automovilistas, qué líneas de buses/metro utilizarán los usuarios de transporte público, qué grados de saturación (congestión) tendrán determinados nodos importantes, etc. Todo ello, para los escenarios con y sin proyecto.

mejor solución posible a MIDEPLAN. A SECTRA, de hecho, se le encarga muchas veces la confección del grueso de los informes que se entregan a MIDEPLAN.

Las mismas entidades mencionadas en el párrafo anterior, junto con otras (la Dirección de Vialidad del MOPTT, la Dirección de Tránsito y/o Urbanismo de la(s) municipalidad(es) donde se realizará el proyecto, el MINVU, la Secretaría Regional del MOPTT y la Secretaría Regional del MINVU, correspondientes a la región donde se realizará el proyecto), conforman la Unidad de Coordinación de Proyectos de Vialidad Urbana Estructurante (UCVU), que es a su vez una instancia donde MIDEPLAN solicita opiniones técnicas sobre los proyectos de mayor envergadura. Con esto MIDEPLAN, admitiendo que no posee un conocimiento técnico tan refinado como las entidades que se abocan de lleno al tema transporte, logra que se discutan los proyectos por distintos expertos y que incluso se genere una suerte de fiscalización cruzada entre distintos organismos del Estado con conocimiento en la materia<sup>33</sup>.

MIDEPLAN exige que los proyectos que se presenten tengan comparaciones con alternativas. En particular, una de estas alternativas debe ser la "situación actual optimizada", es decir, un escenario en que sólo se implementan modificaciones de bajo costo a la situación actual<sup>34</sup>. De las alternativas analizadas debe tomarse, por supuesto, la que muestre la mejor TIR social. Con esto se intenta reducir los sesgos de los impulsores de proyectos por soluciones prejuiciadas.

El proceso en el SNI no contempla difusión ni información a la ciudadanía. Tampoco participación ciudadana<sup>35</sup>.

### II.2.2. Detalles del proceso de decisión - CONAMA, COREMAs y el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA)

Lo que la Ley 19.300 le dio a Chile fue esencialmente un ordenamiento, un marco, a los temas relacionados con medioambiente, que como en el resto del mundo venían entrando con fuerza desde hacía tiempo, más algunos instrumentos nuevos, como los Planes de Prevención y Descontaminación. Existían ya normas (como las de calidad del aire, de mediados de los 70s) y reglamentaciones que regían permisos y procesos, pero que requerían una actualización de los procedimientos administrativos. A

---

<sup>33</sup> Juan Cavada (Jefe del Departamento de Planificación, Estudios e Inversiones de MIDEPLAN) indica que en la práctica MIDEPLAN no da la aprobación a un proyecto si observa que alguna de las entidades de la UCVU tiene reparos importantes, lo que necesariamente lleva a debates profesionales entre las distintas entidades. Comenta que esto ha sido muy útil para el trabajo de MIDEPLAN y que en varias ocasiones ha terminado siendo provechoso esperar a que estas entidades se pongan de acuerdo en los puntos conflictivos, pues se generan mejoras a los proyectos.

<sup>34</sup> Medidas como un cambio a la coordinación de semáforos, cambios a algunos radios de giro, etc.

<sup>35</sup> Recientemente y considerando la Política Nacional de Participación Ciudadana que el Presidente de la República ha impulsado, MIDEPLAN y el MOPTT han acordado hacer exigible al momento de aprobar una iniciativa de inversión en su etapa de ejecución, la "Ficha de Herramientas Participativas", contenida en el "Manual de Participación Ciudadana en proyectos de Infraestructura", de reciente creación, con el objeto de incorporar aprehensiones ciudadanas en la etapa de diseño. Sin embargo, este procedimiento participativo está en marcha blanca y en su primera fase se hará exigible sólo para los proyectos insertos en las subáreas Transporte Caminero y Transporte Aéreo (proyectos de la Red de pequeños Aeródromos), ninguna de las cuales corresponde a transporte urbano.

CONAMA, el organismo rector que nació con la ley, se le dio por esto un rol de coordinador principalmente, permaneciendo en los distintos ministerios las atribuciones relevantes<sup>36</sup>. Un elemento importante a mencionar es que en esta Ley se incluye dentro del concepto de medioambiente los efectos sobre los modos de vida de comunidades humanas<sup>37</sup>. La ley fue innovadora también al incorporar explícitamente mecanismos de participación ciudadana, cosa que nunca ha estado en la legislación chilena con propiedad.

Es en el espíritu de optimización y ordenamiento administrativo que la introducción del Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA)<sup>38</sup> se entiende mejor. Antes del SEIA, un proyecto requería cumplir con un grupo de requisitos y permisos que estaban a cargo de una serie de organismos estatales. Más de 30 permisos relacionados con diferentes actividades económicas recaían sobre distintos organismos, por lo que el impulsor del proyecto, como cuenta Luis Mariano Rendón<sup>39</sup>, debía hacer un peregrinaje por estos organismos presentando en cada caso los papeles y antecedentes necesarios para obtener los permisos respectivos. Era un esquema burocrático, poco claro muchas veces, con ambigüedades sobre las atribuciones de las distintas entidades en ciertas situaciones y sin la estandarización deseable. Con el SEIA, el impulsor del proyecto debe presentar los antecedentes en un solo lugar, la oficina regional de CONAMA (COREMA), y todo aquel organismo que tenga injerencia en el tema debe estudiarlos, emitir comentarios y manifestarse respecto de si el proyecto cumple o no con las normas vigentes. Los resultados de los análisis de los distintos servicios son concentradas por COREMA, sumado a su propio análisis y, con esto como base, se genera la aprobación o rechazo del proyecto. En términos legales el permiso de cada organismo particular sigue recayendo en sus manos, pero lo que el SEIA permitió es que si el DIA/EIA es aprobado, el proyecto obtiene inmediatamente todos los permisos ambientales sectoriales que requiere. Y a la inversa, ningún organismo podrá darle un permiso al proyecto si éste fuera rechazado por el SEIA. De esta forma, se agilizan los trámites, se homogeneizan los procedimientos y se obtiene mayor transparencia al concentrarse toda la información y decisiones en un solo lugar (por región).

Sin duda, el SEIA obedece en buena parte a facilitar los trámites a las iniciativas, evitando que los proyectos se estanquen en la burocracia estatal, permitiendo así un desarrollo económico más rápido. En la misma dirección, el SEIA establece además plazos precisos para que COREMA (y los organismos cuyos permisos se requieren) se

---

<sup>36</sup> El órgano de mayor jerarquía de CONAMA es, de hecho, un conjunto de Ministros de varias reparticiones del Estado, lo cual es significativo en señalar el carácter de lugar de coordinación entre Ministros de esta entidad, más que de repartición autónoma. Esto significa que en los casos en que el proponente de un proyecto es el Estado (como lo fue en el caso de la autopista Costanera Norte y varios otros proyectos de transporte) el Estado se transforma en juez y parte, quitándole toda seriedad a la calificación ambiental.

<sup>37</sup> El Artículo 8 indica que “*El titular [del proyecto] deberá presentar un Estudio de Impacto Ambiental si su proyecto o actividad genera reasentamiento de comunidades humanas o alteración significativa de los sistemas de vida y costumbres de grupos humanos.*”

<sup>38</sup> Muy recientemente se ha lanzado un sitio web del sistema, [www.seia.cl](http://www.seia.cl), que ya contiene una cantidad importante de documentación sobre proyectos que han pasado por el sistema y promete convertirse en una herramienta importante para la transparencia.

<sup>39</sup> Agrupación Acción Ecológica.

manifiesten respecto del informe presentado por el impulsor del proyecto. Pasado el plazo, si el Estado no se ha manifestado, el proyecto se aprueba automáticamente<sup>40</sup>. Esto, podría ser un elemento agilizador de los trámites, pero se necesitan condiciones de transparencia y probidad en el aparato estatal. Cualquier papel "perdido", puede significar excederse en los plazos, y en consecuencia "aprobar" un proyecto.

La decisión de aprobar o rechazar el proyecto, proviene de la COREMA de la región a la que pertenece el proyecto, constituida por autoridades políticas de otros órganos regionales del Estado, más 4 consejeros elegidos por un Consejo Consultivo. Este Consejo está constituido a su vez por dos científicos universitarios, dos académicos de centros independientes, dos representantes de los empresarios, dos de los trabajadores, dos de ONGs y dos del Presidente de la República. Este Consejo, además, puede emitir sugerencias. En el caso de un EIA, emanada la Resolución de Calificación Ambiental, existe una posibilidad de apelar, tanto por parte del impulsor del proyecto en caso de rechazo de éste, o por parte de la ciudadanía que se siente afectada en caso de aprobarse el proyecto.

En cuanto a las cuestiones metodológicas técnicas, en la práctica, el SEIA funciona en base a un Reglamento<sup>41</sup>, el cual define criterios, primero, para determinar qué proyectos deben entrar al sistema y dentro de éstos, cuáles deben hacer un EIA (es decir, para los cuales no bastará una DIA). Ello se señala para cada área productiva y en particular para transporte se indica que "*Aeropuertos, terminales de buses, camiones y ferrocarriles, vías férreas, estaciones de servicio, autopistas y los caminos públicos que puedan afectar áreas protegidas.*" son proyectos que deberán entrar al SEIA. Nótese que hay variados proyectos de transporte que no entran en estas categorías, como podría ser un corredor segregado de buses estilo Transmilenio o, mucho más simple, cualquier vía que no pase por áreas protegidas. La Ley, que es base para el Reglamento, es en todo caso más amplia y en virtud de ello es posible exigir la entrada al SEIA a otros proyectos no contenidos en esas categorías específicas. Por ejemplo, en su Artículo 10, la Ley menciona que el impulsor del proyecto deberá hacer un EIA si se "*genera alteración significativa, en términos de magnitud o duración, del valor paisajístico o turístico de una zona.*", lo que claramente es aplicable a muchos proyectos no contenidos en las mencionadas categorías. Sin embargo, la especificación excesiva que hace el Reglamento genera problemas, como se comenta más abajo.

El Reglamento también exige la ejecución de un EIA para proyectos inmobiliarios o industriales, esto es, proyectos que no son de transporte, pero donde se reconocen efectos ambientales asociados al transporte. Por ejemplo, proyectos que contemplen 200 ó más estacionamientos.

La componente de participación ciudadana del SEIA establece que una vez el impulsor del proyecto entrega el EIA a COREMA, éste deberá anunciarlo en un periódico y deberá poner a disposición de los ciudadanos y organizaciones que se

---

<sup>40</sup> Para la DIA, 60 días, ampliable a 90. Para el EIA, 120 días ampliables a 180.

<sup>41</sup> Comenzó a regir el 3 de abril de 1997, con lo cual se da inicio al sistema. Fue actualizado en 2001.

sientan afectados, copias del estudio<sup>42</sup>. Las personas y organizaciones tendrán un plazo de 60 días para hacer llegar observaciones a la COREMA, quien deberá “ponderar” esas observaciones en su decisión final. La decisión final de COREMA, la RCA, debe informarse a quienes hayan hecho comentarios y además debe enviar a quienes hayan hecho observaciones, indicaciones de cómo se ponderó cada observación o las razones de por qué no fueron consideradas.

### II.2.3. Detalles del proceso de decisión - Decisión política e implementación

Como se explicó, los proyectos aprobados por MIDEPLAN (y por lo tanto necesariamente aprobados en el SEIA también), pueden ser llevados a ejecución por el ministerio/gobierno regional con sus recursos. La decisión de cuáles llevar adelante y cuáles postergar (por no poseer suficientes fondos para realizarlos todos), dentro del conjunto de proyectos aprobados, es ahora política, en donde se espera que la autoridad considere todos los elementos relacionados con cada proyecto. Como indica Henry Malbrán<sup>43</sup>, “el estudio de evaluación técnico-económica es sólo una ilustración, es imperfecto y no incluye toda una gama de efectos que es muy difícil o imposible cuantificar”, por lo cual es necesario que exista una decisión política que sopesa todos los aspectos, tanto aquellos cuantificables como los más subjetivos.

Un ejemplo muy importante de las medidas no incluidas en los estudios técnico-económicos son las variaciones en la emisión de contaminantes y su correspondiente valoración económica<sup>44</sup>. Debe recordarse que el análisis medioambiental en el contexto del SEIA, por el que el proyecto ya pasó, sólo buscaba evitar que la contaminación se incremente producto del proyecto. Por ello, tanto los proyectos que reducen la contaminación como los que la mantienen en su nivel actual, serán aprobados por el SEIA en las mismas condiciones. Dicho de otra forma, el SEIA no da un premio o mejor calificación a un proyecto si éste mejora el medioambiente, sino que simplemente se asegura que el proyecto no empeore el medioambiente, aprobándolo o rechazándolo. Así, no existiendo una ponderación para los efectos medioambientales en el SEIA ni tampoco en la evaluación técnico-económica que MIDEPLAN monitorea, necesariamente es la autoridad política la que debe realizar dicha ponderación entre el conjunto de proyectos que tiene disponible.

Henry Malbrán comenta que recientemente SECTRA viene ayudando en este aspecto de los contaminantes al acompañar cada estudio con un apéndice donde incluye estimaciones de reducción de contaminantes con el objeto de ayudar a la autoridad política en su decisión, pero ésta, ciertamente, mantiene su libertad para considerar o no este material adjunto. En opinión de Juan Carlos Goicoechea<sup>45</sup>, es de esperar, no

---

<sup>42</sup> En general, todos los antecedentes del EIA deben estar a disposición de las personas, según la Ley 19.300. Sólo se autoriza la reserva respecto de información de propiedad intelectual y comercial.

<sup>43</sup> Secretario Ejecutivo de SECTRA.

<sup>44</sup> El que no esté incluida es una limitación metodológica: valorar económicamente la variación de contaminantes es una tarea ardua, que requiere de volúmenes importantes de datos y de metodologías sofisticadas que, de hecho, existen desde relativamente poco tiempo a nivel internacional.

<sup>45</sup> Ingeniero de SECTRA que trabaja en el desarrollo metodológico para introducir la componente ambiental en los estudios de evaluación social.

obstante, que relativamente pronto sea posible introducir formalmente la valoración económica de la variación de contaminantes en los estudios de rentabilidad social<sup>46</sup>.

Volviendo sobre la decisión política sobre la cartera de proyectos, es evidente que es aquí donde los criterios de gobierno priman. Guillermo Díaz<sup>47</sup> sostiene que por prometedor que sea el TIR social de un proyecto, se requiere férrea voluntad política para efectivamente realizarlo, habida cuenta de las presiones de los distintos grupos de interés y otros problemas políticos. Menciona el caso de las vías exclusivas, reversibles y la semi-segregación de la avenida principal de Santiago, que efectivamente fue una acción arriesgada de gobierno, pues implicaba la prohibición de circulación a los automóviles en avenidas de gran importancia, por ciertos horarios<sup>48</sup>.

El rechazo de MIDEPLAN a un proyecto, en el caso de los ministerios, no es definitiva, como ya se comentó. Los ministerios (pero no los gobiernos regionales) están facultados para implementar proyectos rechazados por MIDEPLAN. Proyectos emblemáticos, con especial interés de un ministro, por el motivo que sea, son el caso típico. Para lograr llevar a cabo tal proyecto, el único obstáculo es el Ministerio de Hacienda. Dado que Hacienda otorga los fondos ministeriales según los proyectos ministeriales que cuentan con la aprobación del SNI, el ministro sectorial debe “convencer” al Ministro de Hacienda de por qué es necesario realizar el proyecto, pese a la negativa de MIDEPLAN. Esa conversación entre ministros se facilita, por supuesto, si el Presidente de la República tiene asimismo interés en el proyecto.

En lo que respecta a la fase de implementación de proyectos aprobados, se permite que los costos inicialmente proyectados aumenten hasta en un 10% producto de imprevistos, obras erróneamente proyectadas, etc (es decir, los conocidos “sobrecostos”). Pasado ese umbral, es necesario volver a realizar la evaluación social. Este mecanismo, comenta Juan Cavada, más que recalcular los indicadores de rentabilidad social (y potencialmente detener un proyecto), apunta a revisar posibles irregularidades y actos de corrupción, identificando responsabilidades.

#### II.2.4. Comentarios y críticas sobre el proceso de decisión

---

<sup>46</sup> Producto de años de desarrollo por parte de SECTRA de un Modelo de Emisiones Vehiculares (MODEM), un Modelo de Dispersión y un Modelo Económico Ambiental (MODEC), herramientas matemático-computacionales que en conjunto permiten estimar las emisiones, calcular las concentraciones de contaminantes en el aire y estimar en base a ellas los costos en salud. Otra cosa que lo facilitaría, indica Juan Cavada, es que MIDEPLAN tiene atribuciones para fácilmente alterar las metodologías que deben utilizarse para evaluar proyectos, en tanto se encuentren mejores de ellas, como sería este caso derivado del trabajo de SECTRA.

<sup>47</sup> Subsecretario de Transporte.

<sup>48</sup> El caso reviste especial importancia porque demostró el poder de la gestión de vías por sobre la provisión de más de ellas. Cálculos posteriores de CONAMA establecieron que sólo en su primer día de aplicación, la medida generó beneficios por unos US\$300.000, sólo por concepto de menores costos en salud. Los menores tiempos de viaje registrados representaron un beneficio adicional para los cuales no existen, que sepamos, evaluaciones económicas. La medida fue tan exitosa que se ha mantenido hasta la fecha, pese a que se había anunciado como transitoria para paliar las adversas condiciones medioambientales del invierno.

✍ Es de suma importancia recordar que las metodologías estándar de evaluación social de proyectos (de transporte en particular), como las que usa el gobierno de Chile, no tienen ninguna consideración redistributiva. Es incorrecto considerar conceptos tales como “socialmente rentable” en un sentido de focalización de recursos hacia los más necesitados. En rigor, por la forma en que se realizan los cálculos metodológicos, el mismo proyecto evaluado en dos lugares idénticos que sólo se diferencian por el nivel de ingreso de sus habitantes, entregarán el mismo VAN y TIR social. Dicho de otra forma, un proyecto socialmente rentable es aquel que genera beneficios a la sociedad, sin prestar atención a la situación socioeconómica relativa de las personas que componen esa sociedad. En tal sentido, no existe ningún mecanismo en todo el proceso antes descrito, que asegure que las decisiones de inversión del Estado prioricen al más pobre por sobre el más rico. Tal discernimiento recae exclusivamente en la fase de la decisión por parte de la autoridad política y por ende es necesario confiar en que el político a cargo de esa decisión final evite proyectos regresivos.

✍ La especificación que el Reglamento del SEIA hace de la ley medioambiental, acota demasiado las iniciativas de transporte que tienen que ingresar a una evaluación ambiental. En la práctica, sólo líneas de Metro y autopistas entran al SEIA. Esto puede chequearse fácilmente visitando el sitio web del sistema. El número de proyectos de transporte por año es importante (34 aprobados por MIDEPLAN para 2004 en Santiago)<sup>49</sup> y aunque muchos de ellos individualmente se pueden considerar efectivamente con consecuencias despreciables sobre el medioambiente, la suma de ellos, y de todo el conjunto acumulado a través de los años, dudosamente tienen un nulo efecto en la calidad del aire, especialmente si se considera que la gran mayoría de los proyectos se concentran en proveer más y mejor infraestructura para el automóvil. Por tanto, la excesiva acotación del Reglamento por un lado, y el no reconocer que la suma de pequeñas iniciativas tiene un efecto sobre el medioambiente, por otro, limitan enormemente la capacidad del SEIA para resguardar el medioambiente, en el ámbito del transporte.

✍ Hay graves falencias en la información pública respecto de la decisión política que hace la autoridad respecto de su cartera de proyectos aprobados por MIDEPLAN. Se exige una rentabilidad social mínima del 12%, que se bajará a 10%. El ciudadano común desconoce qué proyectos se postergaron a fin de invertir en los que podemos ver en las calles construyéndose. Por lo mismo, se desconocen las rentabilidades sociales de cada proyecto y en consecuencia no se sabe tampoco si los que están implementándose eran los que tenían mayor valor. Relacionando esto con el punto anterior, tampoco sabe el ciudadano si los proyectos que se están implementando son o no regresivos y por supuesto no puede identificar si el político que tomó la decisión de inversión está siendo consistente con su discurso<sup>50</sup>.

✍ En la misma línea de los dos puntos anteriores, debe considerarse sintomático el hecho de que es extremadamente raro encontrar proyectos de transporte orientados al peatón (hay sólo 2 de los 34 aprobados para Santiago en 2004 que explícitamente se enfocan al peatón), habida cuenta de que esta forma de transporte es la que

---

<sup>49</sup> <http://bip.mideplan.cl/bip-trabajo/index.html>

<sup>50</sup> En Chile, como en el resto del mundo, todos los políticos aseguran que su prioridad es siempre el más pobre.

presenta más viajes de entre todos los modos disponibles en Santiago (más aún en otras ciudades del país, cuya tasa de motorización es menor). ¿Cómo entender que el MOPTT no genere proyectos para los peatones si éstos son más de 1/3 de los viajes de Santiago<sup>51</sup>? Si bien es cierto que los beneficios económicos que se derivan de medidas orientadas al peatón son en general bastante más difíciles de valorar que para el tránsito motorizado, es evidente que la mecánica de toma de decisión tiene una grave falencia en poder garantizar que el gasto en transporte tenga relación con las necesidades efectivas de los usuarios.

✍ Uno de los principales roles del SEIA, como se explicó, es coordinar la emisión de los permisos ambientales que otorgan distintos órganos del Estado. De la lista de permisos ambientales existentes, sin embargo, no hay *ninguno* que tenga que ver con transporte urbano. En este sentido, las condiciones para aprobar un proyecto de transporte urbano son mucho más simples que, por ejemplo, para actividades forestales, donde sí se requieren permisos y en donde el órgano correspondiente encargado del permiso, debe evaluar si el proyecto cumple con la normativa. CONAMA/COREMA no tiene, por tanto, una evaluación de un servicio especializado en transporte, como sí lo tienen otros sectores productivos, debiendo enfrentar la evaluación completa por sí misma. Y dado que ella no posee una metodología para evaluar los efectos medioambientales de un proyecto de transporte<sup>52</sup>, en particular la emisión de contaminantes, su capacidad de evaluar un EIA se ve profundamente disminuida. En la práctica, es fácil constatar que los EIAs aprobados por CONAMA/COREMA en transporte muestran carencias metodológicas evidentes<sup>53</sup>.

✍ Aunque MIDEPLAN exige el estudio de alternativas a los proyectos, es una exigencia vaga, sólo precisando que se incluya la “situación actual optimizada” como mínimo. Así, ante el objetivo de, por ejemplo, desear mejorar el transporte entre dos puntos de la ciudad, lo deseable sería evaluar un grupo de alternativas constituidas por una diversidad de soluciones conocidas (buses segregados, autopistas, Metro, tranvía, etc) para tomar la mejor, pero en la práctica se puede simplemente presentar, por ejemplo, distintas alternativas del trazado de una autopista, reduciendo así notoriamente las posibilidades de desarrollar la mejor opción. Juan Cavada reconoce este problema y de hecho MIDEPLAN ha debido presionar en varias ocasiones para que se presenten “verdaderas” alternativas a los proyectos. Si bien en ocasiones esa presión ha funcionado, en general es algo que hay que mejorar.

✍ El SNI está notoriamente alejado del público. Los informes no están fácilmente a disposición del público y esta falta de transparencia juega evidentemente en contra de una deseable fiscalización ciudadana.

---

<sup>51</sup> Si se considera que todos los viajes en transporte público exigen que una parte importante del viaje se realice peatonalmente (desde la residencia al paradero/estación, de éste al destino final y vice versa), el 76% de los viajes en Santiago necesitan de buenas condiciones peatonales.

<sup>52</sup> El tema de en qué debería consistir una metodología para evaluar los efectos ambientales principales de un proyecto de transporte parece no haber estado nunca en debate.

<sup>53</sup> En el EIA de una cierta autopista de Santiago conocida como la “Radial Nororiente”, por ejemplo, puede verse que se asumió que el grado de congestión es siempre nulo (todos los vehículos se desplazan a la velocidad de diseño de la vía, 100 km/hr, a toda hora), con lo cual las emisiones contaminantes son subestimadas. Esto es agravado por el hecho de que se hace la estimación sólo para el primer año de funcionamiento de la autopista, eliminando de plano el crecimiento de la demanda, que ya por sí mismo implica más contaminación, y además su consecuente impacto sobre la congestión en la vía, que redundará en un nivel creciente de emisiones a lo largo de los años.

✍ La regla de MIDEPLAN de re-evaluar los proyectos que muestran sobrecostos superiores al 10% es limitada. Evidentemente, no resulta atractivo ni económica ni políticamente abortar un proyecto en mitad de la construcción. Para el impulsor de un proyecto, resulta más fácil disminuir artificialmente los costos para obtener indicadores de rentabilidad social favorables y luego aprovechar la inconveniencia política de detener un proyecto, cuando efectivamente muestra ser más caro durante las obras, para así forzar la aprobación de los mayores gastos. Esto de hecho sucede y MIDEPLAN está conciente de ello. La prensa recientemente ha ventilado algo al respecto, cuando saco a luz la magnitud el valor de los contratos de las "Obras Complementarias" de los proyectos, llegando incluso hasta un tercio del valor de la obra original.

✍ El proceso de decisión que determina si para un estudio basta una DIA o si se requiere un EIA, no exige difusión pública del proyecto ni de sus características, ni contempla participación ciudadana alguna. Es una decisión exclusiva de COREMA y por lo tanto no es extraño que los ciudadanos se terminen enterando de un proyecto cuando ya está construyéndose, porque se aprobó la DIA en un momento desconocido. Los reparos que la ciudadanía pudiese tener sobre la sustentabilidad ambiental son, a esas alturas, inútiles. Los impulsores de un proyecto tienen un incentivo muy fuerte, por lo tanto, para que se les permita presentar sólo una DIA en vez de tener que hacer un EIA, no sólo por la mayor facilidad y rapidez del primero, sino porque el segundo sí incluye participación ciudadana, que en general es percibida como un estorbo por los impulsores de proyectos. La aprobación ambiental de grandes proyectos mediante simples DIAs, con total desconocimiento del público, despierta evidentemente sospechas, como ocurrió con la autopista Vespucio Express en Santiago<sup>54</sup>.

✍ El hecho de que un ministro pueda llevar a cabo un proyecto sin una evaluación técnico-económica favorable, simplemente dando argumentos al Ministerio de Hacienda, es una fuerte debilidad del sistema. En términos teóricos, y siguiendo las palabras de Henry Malbrán, es esencial que la decisión final sea efectivamente política, habida cuenta de la incapacidad del estado del arte de poder incorporar todos los elementos de un proyecto en una evaluación técnico-económica. Sin embargo, que esa ponderación política ocurra entre cuatro paredes sin que la ciudadanía se entere, sólo es caldo de cultivo para la corrupción.

✍ Desde los años de creación de CONAMA hasta hoy, su prestigio y credibilidad disminuyen aceleradamente con cada proyecto que se presenta. Su ausencia total de independencia, ha sido evidente, por ejemplo en las palabras del Presidente Eduardo Frei, quién dijo en 1997 que " *CONAMA no fue creada para frenar el desarrollo del país*", con motivo de las exigencias ambientales pedidas por CONAMA a Gas Andes y luego a un proyecto de planta de celulosa en el sur del país. En el caso de la

---

<sup>54</sup> Siendo una autopista, lo mínimo que se espera son algunas estimaciones de emisión de contaminantes, que se habrían incluido en un EIA, como se hizo para otras autopistas como la Radial Nororiente o la Costanera Norte, pero Vespucio Express logró ser aprobada sin un EIA en un proceso del que la ciudadanía nunca se enteró. Con posterioridad se conoció que el proyecto eliminaría, en tan sólo parte de su trazado, casi 500 árboles. El desconocimiento del público frente a estos grandes proyectos se muestra evidente cuando, ya muy avanzadas las obras, una cierta comunidad, por ejemplo, comenzó a escuchar que su parque sería eliminado como producto de las obras. Recientemente esta comunidad, denominada El Cortijo, presentó su caso ante la justicia.

autopista Costanera Norte en Santiago, los grupos ciudadanos más directamente afectados consideraron a CONAMA incapaz de resistir el embiste del MOPTT.

☞ Las obras públicas son una manera de redistribuir el ingreso y al mismo tiempo incentivan y orientan las inversiones privadas. Más inversiones en vías, estimulan el uso del automóvil, la expansión de la ciudad, la contaminación, cambian el uso y la capacidad de los suelos. Más inversiones en parques y plazas, veredas, ciclovías y transporte público, tienen efectos positivos en la salud, en los ecosistemas, en la seguridad, en la ocupación de espacios públicos, en la calidad de vida, particularmente de los más pobres. Pero en ninguna parte del proceso de decisión de proyectos se reconoce esto. Por una parte y en teoría, algunos de estas cuestiones deberían derivarse fluidamente de la evaluación tradicional, como la superior eficiencia del transporte público sobre el privado en términos de congestión y contaminación, pero otras, como los muy distintos efectos sobre la seguridad (delincuencia) o el paisajismo que tienen obras como vías elevadas versus ciclovías, no. Dado que esto proviene de una dificultad metodológica de poder cuantificar tal tipo de efectos, necesariamente se tendría que establecer a nivel de política. El cumplimiento de esa política, por supuesto, requiere poder ser fiscalizada por la ciudadanía. Por otra parte, las consecuencias de la inversión pública sobre el comportamiento de la ciudad, en especial en lo que respecta al largo plazo, requieren de herramientas sofisticadas, pero hay que notar que suele ser más difícil convencer al aparato público de construir y usar tales herramientas, que la labor de confeccionarlas. Y para muestra, un botón: Hace un par de años finalizaron años de trabajo conjunto entre la SECTRA y la Universidad de Chile para producir un Modelo de Uso de Suelo de Santiago (MUSSA<sup>55</sup>). Esta herramienta matemático-computacional permite evaluar cómo las inversiones en transporte pueden afectar los precios del suelo y la distribución de actividades en la ciudad (impulso a nuevas áreas, deterioro de otras, expansión urbana, etc), pero el Estado ha sido reticente a ocuparlo, básicamente porque nada lo obliga hacerlo y porque se requiere la voluntad política para definir que los efectos de largo plazo importan.

### ***II.3. Proceso de toma de decisión para proyectos de transporte con fondos privados (concesiones)***

#### ***II.3.1. Generalidades***

Como explicáramos más atrás en este trabajo, las concesiones<sup>56</sup> en Chile, en tan sólo una década, se han convertido en un mecanismo importante de financiamiento, asignación de recursos y orientación de proyectos que han tenido un gran impacto en el modelo de desarrollo del país. Como se comentara también, la introducción de este mecanismo en Chile requirió una ley específica, que además terminó por generar un sistema propio para la aprobación de un proyecto, distinta de lo visto en la sección precedente.

---

<sup>55</sup> [www.labtus.cl](http://www.labtus.cl)

<sup>56</sup> Por concesión de un elemento de infraestructura, se entiende que éste se devuelve a manos del gobierno después de un periodo, especificado en las bases y contrato correspondiente.



Manifestación contra la Costanera Norte, 1998.

Las concesiones viales camineras en Chile se iniciaron con proyectos no urbanos, como el túnel de El Melón (iniciado en 1993, durante el gobierno del Presidente Patricio Aylwin) y otros posteriores como la construcción del acceso norte de la ciudad de Concepción, la carretera Nogales a Puchuncaví en la Quinta Región del país, la reconstrucción y mejora de unos 1.500 km de la Ruta 5 (Carretera Panamericana) y la Autopista del Sol, entre Santiago y el puerto

de San Antonio. Desde 1993, con las concesiones, la inversión privada en

infraestructura ha aumentado desde US\$1,96 millones a US\$ 679 millones en 2003, acumulando US\$ 3.935 Millones durante estos diez años.<sup>57</sup> A partir de 1999, aproximadamente la mitad de toda la inversión en infraestructura planificada por el MOPTT, proviene del sistema de concesiones.

Durante los años 1996 a 1998, se preparó la licitación de Costanera Norte en la Región Metropolitana. Cruzaría la ciudad de oriente al poniente y fue el proyecto emblemático de la serie de autopistas urbanas. El fracaso inicial de la licitación y su posterior desarrollo, merece un análisis de este caso (ver más adelante el caso de Costanera Norte) y constituye una oportunidad interesante para estudiar y aprender del proceso de concesiones.

### II.3.2. Marco Legal: Leyes y Reglamentos de la Concesiones

El contrato de concesión de obras públicas se rige por las siguientes normas legales, reglamentarias y administrativas:

- ✍ ***El Decreto Supremo MOP N° 294, de 1984***, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado de la Ley 15.840, Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas, el cual en su artículo 87 autoriza al Ministerio para ejecutar obras públicas mediante el sistema de concesiones.
- ✍ ***El D.S. MOP N° 900 de 1996***, que fija el texto refundido, coordinado y sistematizado del ***DFL MOP N° 164 de 1991, Ley de Concesiones***.
- ✍ ***El D.S. MOP N° 956 de 1999***, Reglamento de Concesiones.
- ✍ Las correspondientes ***Bases de Licitación y sus Circulares Aclaratorias***.
- ✍ ***La Oferta Técnica y Económica*** presentada por el adjudicatario de la concesión en la forma aprobada por el MOP.
- ✍ ***El Decreto Supremo de Adjudicación Respectivo***.

Los procesos de licitación pueden iniciarse con un llamado propiamente tal o con un proceso previo de precalificación. El MOPTT, antes del llamado a licitación nacional o

<sup>57</sup> MOPTT, “Sistema de Concesiones en Chile, 1990-2003”, Junio 2003.

internacional, puede invitar a la precalificación de licitantes sobre la base de un prospecto de inversión, cuando la obra pública a concesionar revista especiales características en cuanto a su complejidad, magnitud o costo.

### II.3.3. Proceso de decisión

El sistema, comandado desde la Coordinación General de Concesiones (CGC), funciona bastante al margen del mecanismo de decisión tradicional bajo el cual se rige la asignación de fondos públicos. La idea, según Guillermo Díaz, era crear un sistema ágil, alejado de la burocracia tradicional, que permitiera llevar adelante un ambicioso plan de inversiones lo más rápido posible para potenciar el desarrollo económico del país. Por tanto, en este sistema, la CGC es la que hace todos los análisis y estudios, no pasa por la revisión de MIDEPLAN y define directamente con el Ministerio de Hacienda los recursos involucrados<sup>58</sup>. A diferencia del caso fiscal, por tanto, las metodologías de evaluación no son públicas, ni los pasos que debe seguir un proyecto, ni las condiciones que definen si éste es deseable de realizar<sup>59</sup>. MIDEPLAN juega de todas formas un rol, aunque menor y no vinculante: el de asesor del Ministerio de Hacienda, revisando los estudios que genera la CGC (sólo en los casos en que Hacienda tiene dudas sobre el proyecto), pero es claro que aquí los aspectos políticos se imponen mucho más fácilmente por sobre las consideraciones técnicas<sup>60</sup>.

Un proyecto de concesiones, cabe mencionar, debe de todas formas someterse a la legislación ambiental, por lo que entra al SEIA, generándose ya sea una DIA o un EIA.

El sistema de concesiones no contempla difusión ni información a la ciudadanía, ni tampoco participación ciudadana.

### II.3.4. Críticas al sistema de concesiones

Para el MOPTT, el sistema de concesiones ha funcionado fantásticamente. Básicamente porque el MOPTT, como evidencia todo el discurso público de sus autoridades, mide su éxito por la cantidad de inversión realizada en infraestructura y, ciertamente, esa cantidad ha crecido notoriamente. En términos más amplios, sin

---

<sup>58</sup> Aunque en teoría las concesiones utilizan fondos privados, en la práctica reciben una serie de garantías estatales y en algunos casos subsidios directos, por lo que necesariamente el Ministerio de Hacienda debe involucrarse.

<sup>59</sup> Supuestamente los proyectos de transporte vía concesiones se analizan con las mismas metodologías que en el caso fiscal y además de calcularse una rentabilidad privada, necesaria para identificar si el proyecto atraerá inversionistas, se crea una evaluación social tradicional. Pero el sistema es tan oscuro que sólo caben los supuestos. Si los estudios de rentabilidad social efectivamente se realizan, no obstante, parece ser que no tienen mayor relevancia (véase siguiente pie de página).

<sup>60</sup> El caso de la autopista Costanera Norte es ilustrativo. Durante 1998, la prensa cubrió el conflicto entre los entonces Ministros de Obras Públicas y de Hacienda, Ricardo Lagos y Eduardo Aninat, respectivamente, relativo al involucramiento estatal en la concesión del proyecto. Se informó que Lagos quería un subsidio y varias garantías para hacer más atractiva la rentabilidad privada del proyecto y Aninat rechazaba estas ideas porque, entre otros argumentos, no veía una rentabilidad social que respaldara aquello. Eventualmente las garantías y el subsidio se otorgaron, pero sólo una vez que intervino el Presidente de la República, Eduardo Frei, quien estableció las prioridades del Estado, de paso dejando claro que las consideraciones técnicas eran desechables frente a los intereses políticos.

embargo, el sistema ha presentado una gran variedad de problemas, de diversa índole. Podemos gruesamente dividir estos problemas en 5 áreas:

A) La ausencia de participación ciudadana y de transparencia en las decisiones.

El sistema es demasiado oscuro. Aparte de no existir resguardos para el acceso público a la información<sup>61</sup>, restricción que incluye a otras instancias estatales como las municipalidades, no se conocen las metodologías que se utilizan, los criterios de elegibilidad, etc. En general, nada del proceso de decisión. En otras palabras, la CGC funciona con una autonomía que evade todos los mecanismos de evaluación social diseñados para proyectos de transporte y que ayudan a garantizar la rentabilidad social de los proyectos que impulsa el MOPTT, cosa que es preocupante ante los montos involucrados.

Como todo el proceso de decisión es oscuro y ocurre en círculos que no están a la luz pública, no se sabe de los beneficios de los proyectos o de sus consecuencias en expropiaciones, desplazamiento de comunidades, etc. En muchos casos, ni siquiera se sabe de los proyectos en sí. Para gran cantidad de comunidades, el proyecto se hace conocido sólo cuando las máquinas están ya trabajando afuera de sus casas. Los profesionales y autoridades del MOPTT son los que planifican ciertos proyectos y, tras verificar el interés privado por éstos, los lleva adelante, independientemente de la opinión de los ciudadanos<sup>62</sup>.

Gran parte de la ciudadanía estuvo completamente ausente cuando no en contra de las decisiones de la Coordinación General de Concesiones en el caso de la Autopista Costanera Norte. Su oposición se manifestó contundentemente a través de organizaciones ciudadanas, gremiales y académicas. El MOPTT, haciendo caso omiso de estas opiniones, respecto del sistema de concesiones en general, responde que *“La obtención de beneficios sociales producto del mejoramiento de la infraestructura de transporte constituye la esencia del programa de concesiones de obras públicas impulsadas por el Estado. Los ahorros de costos de operación por menor consumo de recursos, la reducción de los tiempos de viaje y de los accidentes de tránsito, se cuentan entre los beneficios directos más importantes, a lo cual deben sumarse aquellos que recibirán los usuarios por mayor calidad, seguridad y confort al circular por rutas de alto estándar y la sociedad en su conjunto por disponer de vías de comunicación expeditas y eficientes para asegurar la movilidad de bienes y servicios. Un aspecto singularmente importante de los beneficios sociales estará dado por la mayor seguridad vial que representarán las rutas concesionadas por sus exigencias de diseño, de equipamiento y de servicios complementarios obligatorios, los que, asociados a su adecuada gestión, contribuirán tanto a prevenir la ocurrencia de accidentes como a mitigar sus efectos cuando estos se produzcan. Al respecto cabe señalar que sólo por la construcción de las segundas calzadas y el control de accesos, la tasa de accidentes debería reducirse.”*

---

<sup>61</sup> En la práctica, los estudios de la CGC son inaccesibles. Nuestra organización ha pedido reiteradas veces el estudio de evaluación social de la autopista Costanera Norte, sin éxito.

<sup>62</sup> La última de las 7 autopistas de Santiago es un túnel a través del Cerro San Cristóbal, el pulmón verde de la ciudad. El MOPTT ya se apresta a licitarlo en sólo un mes más y sin embargo prácticamente nadie en Santiago conoce de él. El primer dato en la prensa al respecto apareció recién hace unos días.

En lo que respecta a las aseveraciones sobre accidentalidad, lo anterior nada tiene que ver con la realidad y se contraría con los informes de Carabineros y CONASET, que señalan que para el año 2003, se revirtieron todas las tendencias a la disminución en la cifra de accidentes, muertos y lesionados que se venían registrando desde 1995, teniendo una variación al alza en 2002/2003 de 10% en el total de muertos; 2,4 % en heridos graves y 6,5% en el total de accidentes. Para lo que va del año 2004, respecto del 2003, los aumentos en las muertes son del 10,6% y en el total de accidentes 11,01%<sup>63</sup>. Esta reversión de las cifras, aunque no hay estudios específicos hasta el momento, tienen al parecer, una directa relación con el aumento de la velocidad máxima tanto en autopistas como en las ciudades, decretada poco después de la construcción de varias concesiones, que se dio por entendido que era posible realizar dada la nueva infraestructura caminera.

Por otra parte, los ahorros en los costos de operación del sistema económico en general, (traducido en menores tiempos de viaje, ahorro de combustibles, neumáticos, mantención de vehículos, etc y que debieran reflejarse en bajas de precios que aumentan el poder adquisitivo) tampoco se expresan en un traslado a los consumidores y trabajadores del país, ya que el crecimiento promedio del PIB se ubica en un 4,6% en los últimos 5 años, bastante más arriba del 1,2% de aumento de los salarios reales, aumentando la brecha entre los más ricos y más pobres, dejando a Chile como el segundo país de América Latina con mayor desigualdad social, después de Brasil.

[

#### B) Grandes fondos estatales comprometidos.

Irónicamente, un sistema que busca involucrar recursos privados para liberar fondos estatales para otras prioridades nacionales, ha terminado comprometiendo fuertes sumas fiscales, que podrían crecer muchísimo más aún, si los flujos vehiculares son menores a los presupuestados, por las garantías estatales otorgadas. El subsidio directo de la autopista Costanera Norte es de US\$120 millones, que es precisamente el costo estimado de una red metropolitana de ciclovías, que podría absorber hasta un 7% de los viajes de la capital. En vez de efectivamente liberar recursos para una iniciativa como una red densa de ciclovías, la Costanera Norte se comió esos recursos. Las garantías estatales asociadas a todas las concesiones son enormes, particularmente asegurando montos mínimos de recaudación. Está todavía por verse cómo en un período de recesión económica, con las autopistas recibiendo mucho menor flujo que el estimado, el Estado se las verá con su obligación de hacerle pagos a las concesionarias para asegurar esos ingresos mínimos. Las garantías estatales son importantes a la hora de concretar el "negocio", pues los bancos y el sistema financiero los toma en cuenta para prestar su dinero a las concesionarias.

#### C) Conflicto de intereses.

Una de las principales tesis que el MOPTT esgrime para justificar la vorágine de proyectos de concesiones y la rapidez que se le imprimió a estos procesos (rapidez que llevó a una seguidilla de irregularidades), es que en Chile "existía un enorme déficit

---

<sup>63</sup> Estadísticas mayo 2004 CONASET, Carabineros de Chile. 2004, [www.conaset.cl](http://www.conaset.cl); [www.carabinerosdechile.cl](http://www.carabinerosdechile.cl).

*de infraestructura*". Esta tesis tiene su origen en realidad en la poderosa Cámara Chilena de Construcción, que en 1997 concluye que el déficit en infraestructura representaba un obstáculo al crecimiento y " *significaba pérdidas de competitividad, que alcanzaban la suma de US \$ 1.710 millones anuales*"<sup>64</sup>. El MOPTT hizo la tesis suya, haciendo caso omiso del evidente conflicto de intereses. Los afiliados a la Cámara pretendían ampliar mercados y generar nuevos negocios y las inmobiliarias por su parte presionaban por ampliar el radio urbano de las ciudades. La construcción de carreteras que unieran sus proyectos de desarrollo inmobiliario con los centros de trabajo y el resto de la ciudad eran clave.

¿Quién decide qué concesionar? Pareciera obvio que la respuesta debiera ser: El Gobierno. Pero claramente no es así. La enorme cantidad de dinero privado que atrae el sistema de concesiones, que se ve como un magnífico logro por parte del MOPTT, conlleva el siguiente peligro: Todos sabemos que el objetivo fundamental de cualquier empresa es maximizar sus beneficios económicos, lo que no necesariamente (por darle el beneficio de la duda) coincide con el beneficio social. Ahora bien, dado el actual Sistema de Concesiones, el MOPTT debe diseñarlas de manera de ser "***un atractivo negocio***" para las empresas concesionarias, que de otra manera no se interesarían en participar en las concesiones. En consecuencia, quién decide si es "atractivo" o no el proyecto, son las empresas privadas y por ende ellas terminan decidiendo qué proyecto se hace y cual no. Lo importante entonces es la rentabilidad privada y no la rentabilidad social.

#### D) Irregularidades y corrupción.

Aunque fueron denunciados por diferentes entidades ciudadanas y gremiales desde el año 97, recién ahora el país se entera públicamente y de manera dramática a través de los procesos judiciales que enfrentan numerosos funcionarios de obras públicas, particularmente aquellos que estuvieron ligados al Sistema de Concesiones, de la cantidad de irregularidades y actos de supuesto fraude y corrupción (aún en investigación en la justicia) ocurridas en el MOPTT. El propio ex Coordinador de Concesiones y posterior Ministro de Transporte, Carlos Cruz, se encuentra procesado y con libertad bajo fianza, luego de 9 meses de encarcelación.

El problema era en realidad dual. Por un lado estaba el hecho de que una parte de la enorme cantidad de recursos involucrados en concesiones, algunos se desviaron de maneras incorrectas. Por otro, estaba la necesidad del MOPTT de poder administrar el creciente sistema de manera eficiente, lo que tropezaba con la lentitud y trabas de la burocracia estatal tradicional, que dejaban poco margen de maniobras a una entidad que se autoexigía crecer muy aceleradamente. Esto último llevó a prácticas irregulares, en el pago de sueldos principalmente, que despertaron obvias sospechas al momento de descubrirlas.

*"Si se quintuplica anualmente la inversión en una organización, es muy difícil evitar que se produzcan conflictos de tipo formal, de procesos, de procedimientos, de tiempos, etc. Si a ello se agrega que la mitad de esta inversión es privada, y que se ejecutará*

---

<sup>64</sup> *Ibíd.*

*en una alianza publico-privada inédita para el MOPTT, aquellos conflictos se hacen aún más evidentes.”* <sup>65</sup>

Justificando su accionar, el MOPTT declara que *“se debió recurrir a otras modalidades legales de contratación del personal necesario: por la vía de honorarios directos - consultorías de profesionales-, contratación de instituciones y empresas de apoyo (outsourcing), y la creación de los Agentes Públicos. Dentro de las dos primeras modalidades se creyó indispensable contratar con honorarios adicionales a ejecutivos y profesionales, del propio Ministerio, cuya experiencia y capacidad técnica reconocida era aconsejable aprovechar en estos procesos...”* <sup>66</sup>

Sin embargo, la ausencia total de transparencia frente a estas decisiones, y la forma en que se llevaron a delante, particularmente el tema de los “sobresueldos” terminó por explotar en graves acusaciones de corrupción y procesos judiciales aun en curso.

#### E) Definición de política

El impacto de las concesiones, particularmente en el área de transporte urbano, ha generado un modelo de desarrollo que estimula el uso del automóvil, con sus consecuencias negativas en contaminación, congestión, ampliación de los márgenes de la ciudad, reducción de la densidad poblacional, aumento de los tiempos de viaje y pérdida de calidad de vida. Lo absurdo es que esto se ha realizado simultáneamente con un discurso público que expresamente señala que es política de Estado el *“ desincentivo al uso del automóvil y el fomento al uso del transporte público”*.

Cuando se creó hace pocos años un Plan de Transporte Urbano de Santiago (PTUS), que efectivamente indicaba medidas de desincentivo al uso del auto como la tarificación vial (tarificación por congestión), inversiones en transporte público, inversión en modos no motorizados y ninguna palabra sobre autopistas, el conflicto fue tan evidente con el programa totalmente paralelo de autopistas que llevaba la CGC, que comunicacionalmente no quedó otra opción más que armonizarlas a la fuerza. Hoy, cuando la autoridad habla del PTUS, todo está en el mismo saco, sin ninguna coherencia del todo. Hoy el gobierno simplemente no tiene una política de transporte para Santiago, sólo un conjunto de ideas y proyectos. La vida propia que tiene la CGC y el sistema de concesiones, en pos de materializar la máxima cantidad de inversión en vías posible, ha hecho en la práctica imposible definir una verdadera política del tipo del desarrollo sostenible. Un ejemplo patente de ésta situación es el fracaso del anunciado “Transantiago”, un proyecto de sistemas de buses de tránsito rápido, parecido a Transmilenio de Bogotá, con un sistema de corredores troncales y buses alimentadores, utilizando el metro como eje estructurante del sistema. Tanto las inversiones en Concesiones, como las inversiones en ampliación de la red de metro, dejaron sin financiamiento público el sistema de buses en general, pretendiendo trasladar a los operadores de buses las inversiones en infraestructura necesaria para la operación de Transantiago. Esto obviamente implicaría un alza en las tarifas que puso en peligro el proyecto. Hoy se anuncia un retraso por un año, comenzando gradualmente para terminar su plena operación en el 2010, y generando

---

<sup>65</sup> Ministerio de Obras Públicas Sistema de Concesiones en Chile 1990-2003. Junio 2003.

<sup>66</sup> *Ibíd.* El subrayado es nuestro.

incertidumbre en los operadores sobre que tipo de buses invertir, y cuánto va a durar la futura licitación. Un lujo que ciertamente Santiago no se puede dar, con sus altos índices de contaminación.

### **III. Gobiernos Locales (Municipalidades) y sus Proyectos de Transporte**

Por su naturaleza, el municipio es la parte de la administración del Estado más cercana a la ciudadanía. Desde el fin del régimen de Pinochet y el retorno a la democracia, las municipalidades han crecido en importancia y la gente crecientemente ha ido tomando la costumbre de exigirle a su alcalde que solucione sus problemas más inmediatos. Por lo mismo, los puestos de alcalde se han vuelto cada vez más apetecidos por los políticos y una verdadera vitrina y trampolín político. El contendiente más importante de Ricardo Lagos en la elección presidencial 1999-2000, que fue muy estrecha, fue justamente un político que saltó a la luz pública a partir de la alcaldía que ejerció en la comuna de Las Condes en Santiago.

#### **III.1. Marco Legal y atribuciones relevantes para el desarrollo urbano**

Al nivel comunal, según la Constitución, Art. 107 ***“La administración local de cada comuna [...] reside en una municipalidad, la que estará constituida por el alcalde, que es su máxima autoridad, y por el concejo.”*** Los Alcaldes y concejales son elegidos por voto popular cada 4 años. A partir de 2004, se harán elecciones separadas para los puestos de alcalde y concejales, ya que antes había una sola elección y la primera mayoría obtenía el puesto de Alcalde, conformándose el grupo de concejales por las siguientes mayorías. En el mismo artículo 107 se señala que ***“Las municipalidades son corporaciones autónomas de derecho público, con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuya finalidad es satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de la comuna.”***

Las municipalidades se encuentran regidas por la Ley Orgánica Constitucional Municipal, que determina sus funciones y atribuciones. Según dicha ley, respecto de las funciones privativas, es decir exclusivas de las municipalidades en su territorio, se encuentran las siguientes:

#### **(ARTICULO 3.)**

***a) Elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales;*** Esto tiene sentido, por el tipo de inversiones que se puedan desarrollar, los lugares de la comuna (más rico, más pobre) y el tipo de desarrollo que se quiera aplicar. Hay que notar que se deja expresamente citado que debe “armonizar” con los respectivos ministerios. Es decir, si los ministerios y autoridad central no aprueban el plan de desarrollo, no se puede llevar a cabo.

***b) La planificación y regulación de la comuna y la confección del plan regulador comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes.*** Los planes reguladores son extremadamente importantes para un territorio determinado. Establece lo que se puede o no hacer en ese territorio, que tipo de actividades (comerciales,

residenciales, industriales, altura de edificios, etc.) pueden existir, etc. Por lo tanto, la confección y aprobación de un Plan Regulador determina qué tipo de desarrollo se quiere para la comuna. Evidentemente esto tiene implicancias de primer grado para el transporte: La posibilidad de asegurar territorios con actividades mixtas (residenciales y comerciales) recae allí y es sabido que entramados urbanos mixtos reducen los viajes motorizados porque la accesibilidad peatonal o en bicicleta es alta<sup>67</sup>. En el mismo sentido, la capacidad para definir densidades urbanas, variable clave para el transporte público, recae en el Plan Regulador.

La participación ciudadana en la confección de un Plan Regulador, aunque determinada por ley, es muy limitada y el municipio no tiene la obligación de asumir las demandas ciudadanas. Lo normal, en realidad, es que se deja llevar por las presiones económicas, particularmente la inmobiliaria, en desmedro de lo que la población quiere. Esto es particularmente relevante en las áreas consolidadas de cada comuna. El Ministerio de la Vivienda tiene la última palabra en la aprobación de un Plan Regulador y aunque pueda haber sido aprobado por la ciudadanía, el Consejo Municipal y el alcalde, el ministerio puede rechazarlo. Al no existir Plan Regulador, toda actividad es permitida. Un caso muy significativo al respecto sucedió en la Municipalidad de Recoleta, con el barrio Bellavista. El barrio, ubicado en las cercanías del centro de Santiago, en un sector muy consolidado con arquitectura de entre fines de siglo XIX y mediados del siglo XX. El ministerio rechazó el plan regulador presentado por Recoleta e inmediatamente se comenzó la construcción de tres torres de altura, que rompen totalmente con la arquitectura del sector, además de imponer conflictos viales, que no hubieran sucedido de haberse aprobado el Plan Regulador.

***d) Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito públicos, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las normas técnicas de carácter general que dicte el ministerio respectivo;*** Una vez más, vemos que la autonomía de las municipales no es tanta. Dentro de la red vial de la ciudad, existe una clasificación que divide la red en tres segmentos: Red Vial Pública, que depende esencialmente del Ministerio de Obras Públicas; la Red Vial Básica, que depende del Ministerio de la Vivienda; y la Red Vial Secundaria, que depende de las municipalidades. En este articulado, las municipalidades están obligadas a aplicar las disposiciones nacionales, por ejemplo, las leyes de tránsito. Sin embargo, también se encuentran limitadas cuando quieren establecer una modificación de una calle perteneciente a la Red Vial Básica y que se encuentra en su comuna, como por ejemplo es el caso de la Municipalidad de Providencia, que ha querido desarrollar ciclovías en algunas calles con esta clasificación, y el Ministerio de la Vivienda no se lo permite porque reduce el espacio para los automóviles.

Las municipalidades, en el ámbito de su territorio, podrán desarrollar, directamente o con otros órganos de la Administración del Estado, funciones relacionadas con:

**(ARTICULO 4.)**

***f) La urbanización y la vialidad urbana y rural;***

---

<sup>67</sup> O, equivalentemente, un Plan Regulador tiene el poder para asegurar que no existan barrios con actividades únicas, como barrios puramente residenciales al estilo del suburbio estadounidense, evitando así la alta dependencia del automóvil.

***h) El transporte y tránsito públicos;***

***k) La promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres.***

Las dos primeras funciones, como ya vimos, en realidad se pueden cumplir sólo en la Red Vial Secundaria, y para el resto deberán contar con la aprobación de los respectivos ministerios y sus organismos.

Respecto de las atribuciones de las municipalidades, la Ley señala lo siguiente:

**(ARTICULO 5.)**

***a) Ejecutar el plan comunal de desarrollo y los programas necesarios para su cumplimiento;***

***b) Elaborar, aprobar, modificar y ejecutar el presupuesto municipal;*** Hay que mencionar que las municipalidades tienen recursos propios que provienen mayoritariamente de residentes (impuestos a la propiedad –contribuciones) y empresas del territorio que les corresponde (patentes comerciales). Además obtienen ingresos por otorgar permisos de construcción, permisos provisorios de uso de bien público, publicidad en las vías y fachadas de los negocios, y ahora último por concepto de estacionamientos y pagos de parquímetros. Sin embargo, es digno de destacar que desde hace algunos años y producto del crecimiento del parque automotriz, las municipalidades compiten de manera impresionante por los “permisos de circulación”. Este permiso es un pago anual que todo vehículo debe hacer y que puede realizarse en cualquier municipalidad del país. El dinero asociado a esta fuente es de tal magnitud, que las municipalidades inventan distintas formas de atraer automovilistas para dicho pago. Una municipalidad de la V Región, en la costa y que recibe con alta frecuencia gran cantidad de santiaguinos por su cercanía, ofrecía estacionamiento gratuito a todos los que obtuvieran su permiso allí, en una estrategia directa para atraer dinero santiaguino. Como una manera de ayudar a un desarrollo más igualitario entre las comunas, existe un Fondo Común Nacional Municipal, al que aportan todas las municipalidades de acuerdo a sus ingresos, y luego se redistribuye de acuerdo a las necesidades de cada comuna.

***c) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público, incluido su subsuelo, existentes en la comuna, salvo que, en atención a su naturaleza o fines y de conformidad a la ley, la administración de estos últimos corresponda a otros órganos de la Administración del Estado.***

***h) Aplicar tributos que graven actividades o bienes que tengan una clara identificación local y estén destinados a obras de desarrollo comunal, para cuyo efecto las autoridades comunales deberán actuar dentro de las normas que la ley establezca;***

***j) Establecer, en el ámbito de las comunas o agrupación de comunas, territorios denominados unidades vecinales, con el objeto de propender a un desarrollo equilibrado y a una adecuada canalización de la participación ciudadana.*** Esto es extremadamente relevante para la participación ciudadana. Las Juntas de Vecinos, están normadas por una ley específica, y constituyen la base teórica de toda la estructura política del país. Sin embargo, su poder es mínimo y dependen

esencialmente de componentes que no están dentro de la ley, como la cantidad de adherentes, su grado de actividad, su capacidad para ejercer presión en las municipalidades, su grado de connotación pública, etc. También, por cierto, depende del grado de interés que cada municipalidad tenga en desarrollar una cierta participación de la comunidad. Algunas municipalidades proveen de locales y subsidios para la Juntas de Vecinos, mientras que otras, establecen fondos para postular a diferentes proyectos, y otras no apoyan en lo absoluto a las Juntas.

***k) Aprobar los planes reguladores comunales y los planes seccionales de comunas que formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal, y pronunciarse sobre el proyecto de plan regulador comunal o de plan seccional de comunas que no formen parte de un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal (Agregado por ley 19.778).*** Como ya vimos, esta es una capacidad limitada.

Además, se plantea que ***“Sin perjuicio de las funciones y atribuciones de otros organismos públicos, las municipalidades podrán colaborar en la fiscalización y en el cumplimiento de las disposiciones legales y reglamentarias correspondientes a la protección del medio ambiente, dentro de los límites comunales.”*** Esto no pasa de ser mas allá que un eufemismo, ya que la “colaboración en la Fiscalización” requiere de recursos siempre escasos, y además los transgresores a las normativas medioambientales, se defienden planteando que la municipalidad “no tiene derecho a sancionar”, en consecuencia, la fiscalización se transforma en un hecho inútil. Ejemplo de este tipo de situaciones se vive a diario en toda la ciudad en relación con los locales comerciales de música, restaurantes y discotecas cuyas emisiones de ruido entran en permanente conflicto con los vecinos a los establecimientos comentados.

Finalmente, respecto de las atribuciones del Alcalde, es decir la autoridad máxima de la municipalidad, la Ley Orgánica establece entre otras atribuciones (**ARTICULO 63**): ***f) Administrar los bienes municipales y nacionales de uso público de la comuna que correspondan en conformidad a esta ley;*** Esto tiene relevancia, porque las calles y parques se encuentran en esa categoría. Aunque la municipalidad no puede cambiar el destino de esos bienes, si puede establecer que tipo de actividades se pueden hacer, al menos temporalmente. La Municipalidad de Providencia, realizó en el año 1997 un plebiscito para que los habitantes de su comuna eligieran entre una diversidad de proyectos cuya implementación tenía un valor similar, los diez que más le interesaban a la población. Curiosamente, uno de los proyectos mas votados, fue la interconexión con ciclovías de los diferentes parques de la comuna. Otro, fue el establecimiento de un centro juvenil para patinar y practicar el skate, en uno de los principales parques. El primero se encuentra bastante avanzado y el segundo fue ya realizado completamente en el Parque Bustamante.

***k) Coordinar el funcionamiento de la municipalidad con los órganos de la Administración del Estado que corresponda;***

***n) Someter a plebiscito las materias de administración local, de acuerdo a lo establecido en los artículos 99 y siguientes.*** Más en detalle, se establece que ***“el alcalde, con acuerdo del concejo o a requerimiento de los 2/3 de los concejales en***

***ejercicio, o de la proporción de ciudadanos que establezca la ley, someterá a consulta no vinculante o a plebiscito, así como las oportunidades, forma de la convocatoria y efectos.***” Es decir, aquí hay una clara manifestación de las limitaciones que la ciudadanía tiene para participar y decidir determinados proyectos de desarrollo, entre ellos los relacionados con el transporte. Al no ser vinculante las decisiones de una consulta o plebiscito, el alcalde y el municipio no necesariamente toman en cuenta la opinión de la ciudadanía. Ahora, la razón nos lleva a pensar que si la municipalidad desarrolla la iniciativa del plebiscito, con un mínimo de sentido político, lo respetará. Sin embargo si el plebiscito es iniciativa de los vecinos, no necesariamente respetarán sus decisiones.

### ***III.2. Proceso de decisión para proyectos de transporte que utilizan fondos municipales***

En general, los proyectos municipales son iniciativas de los respectivos alcaldes, quienes cuentan con las atribuciones suficientes para implementarlos. Sin embargo, esas atribuciones se ven limitadas en el caso de proyectos que afectan el transporte, si es que éstos impactan sobre las **vías estructurantes**, o **la red vial básica**. En el primero de los casos, es el MOPTT el que tiene la última palabra, ya que sus efectos pueden tener consecuencias sobre el flujo general del transporte de la ciudad. En el caso de afectar la red vial básica, es el Ministerio de la Vivienda quien pone sus condiciones y limitaciones, las que tienen que ver con el ancho de las calles y veredas, por sobre todo.

En consecuencia, los proyectos municipales que afecten la red vial **secundaria**, son con contadas excepciones, exclusiva responsabilidad de las municipalidades. Sin embargo, siempre es un proceso que va en consulta con los respectivos organismos centrales, a veces como una manera de buscar más opiniones que eventualmente puedan mejorar los proyectos en sí, y otras con la clara intención de evitar problemas a futuro. Es un campo poco definido.

Normalmente los proyectos se presentan como parte de los programas de acción a cumplir por los alcaldes, como una manera de seducir votantes. Después, ya es un problema de tener el financiamiento y la voluntad política de cumplir la palabra empeñada al momento de la elección.

Hay algunas municipalidades que están experimentando con la metodología de “presupuestos participativos”, es decir, se proponen una cantidad de proyectos, sujetos a un monto global de financiamiento, y se consulta a la comunidad cuales debieran ser las prioridades en su implementación. Esta modalidad, asegura cierta adhesión y legitimidad por parte de la ciudadanía, y han tenido bastante éxito en algunas municipalidades como Providencia y Las Condes.

En general, las municipalidades no cuentan con un método de evaluación social o ambiental establecido u obligatorio de los proyectos, por lo tanto la elección de cada proyecto es meramente discrecional y política por parte de los alcaldes, y dependen de sus aspiraciones para la comuna o de la presión que los vecinos sean capaces de ejercer. Como las elecciones de alcaldes y concejales se realizan cada 4 años, estos

tienen un tiempo limitado para cumplir con sus programas y tener la posibilidad de una reelección.

Los consejos municipales, no tienen tampoco atribuciones legales para frenar las decisiones de los alcaldes, pero políticamente no se ve muy bien a un alcalde peleando con su consejo, en consecuencia, se trata de llegar a ciertos consensos. Los consejos municipales sí cuentan con atribuciones para fiscalizar los presupuestos municipales, pero esta fiscalización tiene que ver con que no se malgasten los dineros, y no en qué proyecto se invierten.

El proceso entonces de realización de un proyecto municipal es relativamente simple, si la municipalidad cuenta con los recursos económicos para financiarlos y funciona de la siguiente manera: Una idea básica, si es aprobada por el alcalde, se estudia en las respectivas oficinas urbanas de la municipalidad, y se lleva a nivel de anteproyecto. Se cuantifica su costo, y si es posible realizarlo, se llama a licitación a empresas constructoras, quienes además de construir el proyecto tienen que preocuparse de elaborar el proyecto definitivo, ingeniería de detalles y conseguir los permisos de las otras reparticiones cuando fuera necesario. La municipalidad normalmente se encarga de lidiar con empresas de servicios básicos, cuando éstas se ven involucradas en los proyectos (redes de agua luz, teléfono, aguas lluvias).

Una vez terminado el proyecto, solo queda esperar que a los vecinos les guste para que vuelvan a votar por el alcalde!!.

Hay un solo caso que hemos conocido, en que CONAMA requirió de un estudio de impacto ambiental: Los estacionamientos subterráneos en Providencia. Pero más que por el proyecto, en si, y sus resultados de operación, fue por las medidas de mitigación durante la etapa de construcción de los estacionamientos.

### ***III.3. El Sistema de Evaluación de Impactos sobre el Sistema de Transporte Urbano (SEISTU)***

La construcción de un gran condominio, por ejemplo, genera un impacto en el sistema de transporte, particularmente en su área circundante, dada la alta generación de viajes que produce. Análogamente, elementos como grandes centros comerciales atraen un importante número de viajes que generan un impacto en las variables de transporte en su entorno. Reconociendo esto, el Gobierno Nacional comenzó a exigir que los municipios, que son los que otorgan los permisos de edificación a cualquier proyecto dentro del territorio comunal, solicitaran a su vez a los impulsores de dichos proyectos, que realizaran un "Estudio de Impacto Vial" que identificara los efectos sobre la circulación vehicular que los proyectos generan. Estos estudios además debían contemplar medidas mitigatorias para los efectos adversos y tendrían que ser aprobados por el MINVU, el MOP y el MTT.

Hasta 1998, como explica Hernán Silva<sup>68</sup>, este procedimiento funcionó de manera bastante informal, ya que nunca se estructuró adecuadamente e incluso existían

---

<sup>68</sup> Jefe del Área de Transporte y Urbanismo de SECTRA.

consideraciones legales poco claras respecto de las atribuciones. Las municipalidades no siempre cumplían con el trámite, los estudios se hacían con cualquier metodología y el trámite, cuando se intentaba realizar de la manera correcta, tendía a demorarse demasiado. En 1998, la SECTRA, en un intento de ayudar a estos procesos, confecciona una metodología sugerida para este tipo de estudios, básicamente intentando ordenar la forma en que una serie de consultores y expertos los estaban realizando (contratados por los impulsores de los proyectos). A partir de allí se abre un debate (que la ciudadanía nunca conoció, por cierto) que llevó, en el año 2000, a un mayor ordenamiento del sistema a través de un acuerdo ministerial del MINVU y el MOPTT. La cuestión de las atribuciones siguió estando mal definida y tras el involucramiento de un grupo de miembros del Parlamento, el asunto llegó al Tribunal Constitucional. El fallo definió apropiadamente las atribuciones y alcances legales, constituyéndose a partir de esa base, un sistema más ágil, ordenado y ahora, completamente formal; el **Sistema de Evaluación de Impactos sobre el Sistema de Transporte Urbano (SEISTU)**<sup>69</sup>.

En el SEISTU, el impulsor del proyecto (agente privado) debe generar un **Estudio de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU)**, el cual debe confeccionarse en base a una metodología claramente definida, que debe presentarse a la Secretaría Regional del MOPTT. Los ministerios y subdivisiones de éstos (como la SECTRA, CONASET o la UOCT), deberán revisar el estudio en su respectivo ámbito y devolver a la Secretaría sus observaciones (si las hubiera), quien las aúna en un informe determinando su aprobación, rechazo o condicionamiento a determinadas medidas. Si el estudio cumplió con la metodología establecida y los efectos negativos están adecuadamente tratados mediante las medidas mitigatorias, el MOPTT da el visto bueno al proyecto. Con esa aprobación y sólo con ella, el agente privado puede llevar su proyecto a la municipalidad respectiva y solicitar el permiso para edificar. La municipalidad, por cierto, puede rechazar el proyecto de todas formas en virtud de cualquier elemento (sea o no de transporte) con la que ella no esté en conformidad (por ejemplo, la municipalidad podría oponerse a la instalación de una discoteca por cuestiones de ruido).

En definitiva, por tanto, lo que se logró fue ordenar cómo y en qué momento los organismos del Gobierno Nacional y sus subunidades especializadas, pueden objetar la construcción de algún proyecto por sus efectos negativos sobre el sistema de transporte. La facultad final de aprobar o rechazar un proyecto permanece en la municipalidad, pero la aprobación requiere como antecedente el visto bueno del SEISTU que emana de la Secretaría Regional del MOPTT.

El SEISTU, al igual que en el SEIA para las cuestiones ambientales, tiene plazos definidos para proteger a los privados de la lentitud de la burocracia estatal. Si la Secretaría Regional del MOPTT no es capaz de coordinar a los demás órganos del Gobierno Nacional para producir un informe sobre un EISTU ingresado al sistema dentro de un determinado plazo, el proyecto obtiene automáticamente el visto bueno del sistema.

---

<sup>69</sup> [www.seistu.cl](http://www.seistu.cl)

Un paso importante que se dio al formalizar este proceso, vale destacar, fue que en la metodología vigente para la confección de EISTUs se ha incorporado explícitamente el análisis de los efectos sobre los modos no motorizados, ya que antes el sesgo estaba completamente inclinado hacia los automóviles. Pero Hernán Silva admite que todavía hay camino que avanzar en esa materia.

El SEISTU está aún en marcha blanca y el gobierno está efectuando una serie de sesiones de capacitación a nivel nacional para que los profesionales respectivos incorporen adecuadamente los elementos metodológicos tanto de los estudios como del proceso administrativo que debe seguir un estudio.

Lo interesante del SEISTU es que las medidas de mitigación que propone el privado, son efectivamente inversión privada en la vía pública. Ejemplos de medidas de mitigación son implementación de pasos cebra, reubicación de paraderos, medidas de aquietamiento de tráfico, cambios en la programación de semáforos, cambios en los radios de giro de las vías, etc. En teoría no hay ningún límite<sup>70</sup>, por lo que supuestamente las medidas de mitigación podrían considerar inversiones mayores, tales como puentes. Es el caso, según ha trascendido, de un importante Centro Comercial que se pretende construir en la comuna de Providencia, cerca del río Mapocho, en que se contempla la construcción de un puente como medida de mitigación.

Está todavía por verse la magnitud en que los agentes privados terminarán financiando soluciones de transporte en la vía pública de las ciudades producto del SEISTU. Es un análisis que habrá que hacer en algunos años más. En particular cuando se les exige implementar soluciones viales, siendo que las municipalidades no tienen este tipo de exigencias para sus propios proyectos.

#### ***III.4. Comentarios y críticas sobre las inversiones en transporte en el nivel municipal.***

En general podemos observar que las municipalidades tienen atribuciones amplias, pero sobre aspectos limitados en sus respectiva comuna. Las grandes decisiones de transporte son tomadas por las autoridades centrales: Ejes estructurantes, y clasificación de la red vial básica y secundaria. Es decir, en transporte público de superficie, metro, y concesiones viales, las municipalidades NO TIENEN participación alguna. A pesar de estas limitaciones:

- ☞ Las municipalidades tienen importantes atribuciones para realizar inversiones en espacios públicos, plazas y parques, veredas, mobiliario urbano y red vial secundaria.
- ☞ Sería deseable introducir mecanismos de evaluación social y ambiental en los proyectos municipales, así como también incentivos y metodologías de

---

<sup>70</sup> El espíritu de los EISTUs y sus respectivas medidas de mitigación, apuntan a que el privado deje, tras la construcción de su proyecto, el sistema de transporte en las mismas condiciones de operación en que estaba antes de su intervención.

participación ciudadana, para hacer mas eficientes los proyectos y más armónicos con el desarrollo local y regional.

- ✍ Las municipalidades constituyen el poder estatal más cercano a las comunidades, y por ende más permeables a las presiones comunitarias. No es casualidad que a este nivel se hayan desarrollado “elecciones cruzadas”. Es decir, los votantes se identifican mas con las “personas- candidatos” que con los “partidos- candidatos” generándose el fenómeno nuevo en Chile de que el alcalde es de un partido, pero el representante al congreso de ese sector territorial es de otro partido.
- ✍ La participación ciudadana, aunque no está claramente definida (y menos estimulada) depende mucho de la capacidad que tengan las comunidades para organizarse y ejercer presión a la municipalidad.
- ✍ La incorporación de la metodología de los presupuestos participativos, podría convertirse en una importante herramienta de evaluación social de proyectos, toda vez que una consulta da la posibilidad de informar a la comunidad y por lo tanto de educar cuales podrían ser las consecuencias de un proyecto u otro. Por otra parte, la comunidad se compromete con los proyectos que obtienen mayor votación y por lo tanto tiene mayores opciones de ser cuidados, respetados y queridos por la comunidad. Un ejemplo de lo anterior es el éxito y apoyo que esta teniendo la construcción de ciclovías en Providencia.
- ✍ Las municipalidades pueden generar grandes cambios en la conducta de las personas con proyectos a veces muy sencillos en el área de transporte. Por ejemplo, en Viña del Mar (V Región) hace muchos años la municipalidad aprobó una ley en la cual los peatones tienen la preferencia en los pasos de cebra, aplicando fuertes multas a los infractores. Al cabo de algunos años TODA la región la aplica y los santiaguinos se ven en serios aprietos cuando conducen sus automóviles en esa región. Los peatones se encuentran tan habituados a su preferencia, que ni siquiera miran la calle cuando cruzan. Otro Ejemplo lo está desarrollando la municipalidad de San Bernardo, la que esta cerrando calles principales los días domingo para andar en bicicleta. Aunque esta experiencia lleva un par de meses, ha tenido gran éxito en la ciudad, y la bicicleta se revalorizado en su rol de modo de transporte.
- ✍ Una municipalidad exitosa, aunque no tiene mucha capacidad de presionar al gobierno central, si puede constituirse en un poder político importante. De allí que varios alcaldes hoy son miembros del parlamento, y uno de ellos es candidato presidencial.

#### **IV. Sobre los Planes de Prevención y Descontaminación**

La Ley 19.300 introdujo una nueva modalidad de abordar los problemas medioambientales; los Planes de Prevención y Descontaminación. Si las mediciones en

una determinada área indican que los niveles de los contaminantes se acercan a la norma de calidad, entonces el gobierno está facultado para declarar "latente" al área, generándose un Plan de Prevención que, definiendo un plazo, debe reducir los niveles de contaminación. Si las mediciones indican trasgresión de la norma, es posible declarar al área "saturada" del contaminante en cuestión, generándose un Plan de Descontaminación que debe llevar los niveles bajo la norma otra vez. En la práctica, los planes apuntan a que se tomen una serie de medidas adicionales a las existentes, que se haga de manera coherente, con responsabilidades claras en las distintas autoridades sectoriales y que se supervise el avance del esfuerzo.

A mediados de 1996 se declara a Santiago zona saturada por ozono, material particulado respirable, partículas en suspensión y monóxido de carbono y zona latente por dióxido de nitrógeno. Se inicia la creación, por tanto, de un Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica (PPDA) que comenzó a operar en 1998. Consideraba un plazo de 14 años de aplicación y para el sector transporte, algunas medidas que se incluyeron fueron el incremento de las exigencias de emisiones sobre los buses (pasar a EPA98), un programa piloto con buses a gas, cambios legales para prohibir la entrada al país de vehículos usados, etc. En 1999 un panel de expertos internacionales fue contratado para evaluar el progreso del Plan, que no resultó alentadora. Se concluía que el gasto en el PPDA tenía que, por lo menos, triplicarse. Esto llevó a re-pensar el Plan, el cual está actualmente reformulándose.

La calidad del aire en Santiago ha mejorado desde mediados de los 90s a la fecha, pero es cuestionable cuánto aportó el PPDA en ello. El sector transporte ha sido el que menos ha avanzado en el esfuerzo de descontaminación, siendo el sector productivo el principal responsable de las menores emisiones. El PPDA, cuestionado y en revisión, ha ido perdiendo la importancia que alguna vez se le asignó, especialmente porque en el gobierno se empieza a confiar más en otras iniciativas que se considera serían más exitosas que el Plan. Esto es, Transantiago (modernización del sistema de buses<sup>71</sup>), un proyecto de ley para introducir los bonos transables de contaminación e incluso los mecanismos de compensación internacionales como los contemplados en el protocolo de Kyoto.

## **V. Estudio de Casos**

### ***V.1. El caso de las extensiones del Metro de Santiago.***

Se ha querido plasmar en este informe un caso "ideal" de un proyecto ministerial o de gobierno regional que haya pasado tanto por el Sistema Nacional de Inversiones (revisión de rentabilidad social) y por el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (verificación del no deterioro del medioambiente). Sin embargo, las propias limitaciones de estos sistemas no lo han permitido.

Como ya se ha comentado, en la práctica, producto de la excesiva especificación del Reglamento del SEIA, sólo inversiones en Metro y la construcción de autopistas pasan por ese sistema. De estos dos tipos de proyectos, sólo las inversiones de Metro

---

<sup>71</sup> Hace pocos días postergado. Lo más probable es que no se realice.

pasan por el SNI, pues las autopistas pertenecen al ámbito de las concesiones, que tienen su propia lógica de aprobación. Sólo se podría, por tanto, encontrar ese caso ideal para un proyecto de extensión del Metro.

Lamentablemente, ni siquiera este caso es posible documentarlo de la manera deseable, ya que la otra deficiencia de los sistemas, el acceso a la información no lo permite. No fue posible acceder a los estudios y resultados de evaluación social de las extensiones del Metro. Por tanto, aunque podemos concluir lo limitado de los sistemas, no podemos evaluar qué tan bien funciona en el único tipo de proyecto para el que se exige simultáneamente evaluación social y evaluación medioambiental.

## V.2. El caso municipal: Circuito de Parques Integrados de Providencia.



La comuna de Providencia con una población de 121.000 habitantes. es una de las comunas con mayores ingresos del País. Caracterizada por ser una comuna con gran presencia de adultos mayores de 30 años (59,4%) es una comuna residencial y comercial, que recibe cerca de 1,5 millones de personas diariamente, en sus 14,2 Km<sup>2</sup>, de los cuales 2,6 km<sup>2</sup> corresponden a áreas verdes y cauces de ríos, incluyendo en su territorio parte de los dos accidentes geográficos más relevantes de la ciudad: El cerro San

Cristóbal (ladera Sur-Oriente) y el Río Mapocho. En abril de 1997 el proyecto "Circuito de Parques Integrados" consigue la quinta prioridad en la consulta comunal. Se define como un proyecto que *"va mucho más allá de una mera conexión de los parques existentes creando circuitos para el uso de peatones y ciclistas. La idea es integrar la comuna a sus parques, plazas, avenidas y calles reconstituyendo aquella continuidad verde originaria, pero con el diseño apropiado a una realidad que hoy es distinta a aquella con que fueron construidas."*<sup>72</sup>

El proyecto en el largo plazo contempla la integración en un circuito, a través de pistas recreativas, a todos los Parques y Plazas de la Comuna contribuyendo a consolidar un sistema más eficiente en el uso y aprovechamiento de todas las áreas verdes. Se ha dividido en 14 proyectos o tramos que por sus características podrían proyectarse y construirse en forma independiente y por lo tanto constituir etapas en el desarrollo general del proyecto, que se implementarían en conformidad a las prioridades que les asigne la Municipalidad.

Cada uno de estos proyectos, aunque constituyen parte de un planteamiento general y unitario para la comuna, su desarrollo individual debe alcanzar también una unidad como obra, tanto en su identidad como en su forma de uso. Paralelamente con el

---

<sup>72</sup> Plan Comunal Providencia 2003

desarrollo del circuito de parques el, Gobierno Central se encuentra trabajando en un proyecto denominado "Calidad del Aire y Transporte en Santiago", siendo una de sus **componentes el "Fomento al Uso de la Bicicleta"** que cuenta con financiamiento del Banco Mundial a través del programa "Global Environment Facility", que seguiría la línea de las ciclovías implementadas en Providencia.

El objetivo de este proyecto es generar un mejoramiento del espacio público, un cambio en los hábitos de transporte de los habitantes de la ciudad de Santiago, un cambio de mentalidad, valorizando ante la ciudadanía los modos no motorizados como alternativas válidas y ambientalmente sustentables para trasladarse dentro de la ciudad. La idea de trabajar esta línea desde una perspectiva estratégica, se enmarca en el contexto del trabajo que desarrolla SECTRA, como unidad coordinadora de la Mesa Calidad de Vida y los esfuerzos ciudadanos complementarios. La estrategia consiste en trabajar los proyectos de redes de ciclovías en conjunto con un Plan Maestro de Circuitos Peatonales y Parques Integrados, impulsando un desarrollo integral del espacio público, inserto en el contexto de redes y sistemas para la ciudad de Santiago.

### Red de Providencia: Propuestas para la Comuna



Los criterios para esta densificación de la red fueron los siguientes:

- ✍ Seleccionar ejes sin locomoción colectiva y por ende con bajo flujo de peatones.
- ✍ Abarcar equidistantemente la mayor parte del territorio comunal.
- ✍ Conectar con las comunas vecinas de Santiago, Ñuñoa y Las Condes.
- ✍ Servir de llegada a las estaciones de Metro

posibilitando un intercambio modal.

- ✍ Incentivar el cambio desde el automóvil a la bicicleta (como medio de transporte limpio) hacia los centros de educación y centros de servicios y compras de la comuna.
- ✍ Diferenciar entre ciclovías recreativas (unión integrada de parques y plazas) y ciclovías utilitarias (intercambio modal con el metro).

Para implementar el proyecto de Circuito de Parques Integrados, la Municipalidad comenzó con el tramo Tobalaba-Los Leones, por la calle Pocuro. Un total 1,2 Km., con presupuesto total de US\$ 2 millones. La obra básicamente consistió en el rediseño de veredas, jardines, ciclovía y calles: de 6 pistas totales para automóviles, se redujeron a

4,5 para dar espacio a la ciclovía y ampliación de veredas; se procedió al hundimiento de cables, y la repavimentación de las vías. Es decir se produjo un mejoramiento urbano en general en el sector. El proyecto, de iniciativa municipal avalada por la consulta ciudadana, tuvo un proceso que comienza con un anteproyecto diseñado internamente en la municipalidad, pasando por los departamentos de Ingeniería de Tránsito y Asesoría Urbana. Luego de eso se llamó a licitación. La empresa ganadora debió implementar la ingeniería de detalle, y todos los permisos con el resto de los organismos estatales. El proyecto debió lidiar con SERVIU quién se oponía a la reducción de pista de automóviles, pero que finalmente aceptó por un subterfugio. SECTRA no se involucró ya que no afectaba las matrices de viajes, y el MOPTT se involucró sólo en la parte que tenía relación con los desvíos de tránsito en el periodo de construcción.

Los mayores problemas fue enfrentar las críticas de vecinos, quienes aseguraban que el barrio no necesitaba ciclovías, y que lo cambios les iban a perjudicar. Estas críticas fueron desestimadas y hoy los vecinos se encuentran contentos con las transformaciones, entre otras cosas por una notable disminución de los accidentes de tránsito.

Otro de los problemas fueron las compañías dueñas de los cables, básicamente por "inflar" mucho sus presupuestos y poner dificultades "tecnicas" al hundimiento de cables. Sin embargo la voluntad política de la municipalidad fue lo que en definitiva sacó adelante el proyecto. Es decir, en general en este proyecto la municipalidad funcionó con bastante autonomía.

Una de los aspectos más positivos, es que logró servir de "palanca" para el proyecto GEF de densificación de la red de ciclovías de Santiago. Sin duda que ayudó a que Sectra, tomara una decisión de invertir en la comuna al ver que Providencia contaba con la decisión de unir sus parques a través de ciclovías, y con parte de sus tramos planificados operativos.

### ***V.3. Costanera Norte, Autopista a la desigualdad***

Las primeras menciones del proyecto Costanera Norte comienzan en marzo de 1995, encabezando un programa completo de autopistas para Santiago. La parte central de su trazado afectaría de alguna forma, aún no del todo definida, a barrios de Providencia, Recoleta, Independencia y Renca, entre otras comunas. En junio de 1996, tras los rumores que rondaban en los barrios centrales afectados, las informaciones de prensa y una reunión con el MOPTT, agrupaciones del Barrio Bellavista, La Vega, Pedro de Valdivia Norte y una parte de Independencia, deciden oponerse al proyecto y se unen en lo que se llamó la "Coordinadora NO a la Costanera Norte", que a la larga llegaría a estar formada por 25 organizaciones. A esas alturas ya se empezaba a conocer que habrían expropiaciones, en particular en las dos áreas que aquí se comentarán con más detalle, Independencia (que incluso implicaría demoler la sede municipal) y Renca. En octubre la Coordinadora interpone un recurso de protección que a la larga no prospera. Mientras, los plazos para el llamado a licitación se



Familias de la comuna de Independencia que perdieron sus hogares, muchos de ellos catalogados dentro del patrimonio de la comuna, por la Costanera Norte.

aplazaban continuamente por la falta de definición de temas clave. En abril de 1997, vecinos de Las Condes interponen también un recurso y la Coordinadora otro más, acompañando este último con una petición de orden de no innovar. Ésta fue acogida por tribunales pocos días después, paralizando el proyecto. Este es un punto clave, pues la orden de no innovar respondía al hecho de que recién se había hecho obligatorio el Sistema de Evaluación de Impactos

Ambientales. Hasta ese minuto, hacer un EIA era optativo y aunque el MOPTT decía que presentaría voluntariamente un EIA por

Costanera Norte, no lo había hecho y su calendario claramente reflejaba que no pretendía hacerlo, pues era imposible que el proyecto pasara por la aprobación de CONAMA antes de la fecha estipulada para la licitación. Lo importante es que Costanera Norte pasa a ser el primer proyecto que obligatoriamente entra al Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales.

En mayo de 1997 CONAMA recibe el informe del Estudio de Impacto Ambiental del proyecto por parte del MOPTT. La Municipalidad de Providencia encargó a CADE-IDEPE, una de las principales consultoras del país, una revisión independiente del EIA, el que resultó ser lapidario y alcanzando la primera plana de la prensa. Esto atrasó más el proyecto al tenerse que mejorar el EIA. En diciembre, el Consejo Consultivo de CONAMA rechaza el proyecto en virtud de problemas que consideró no apropiadamente solucionados en el EIA. A partir de allí el MOPTT debió incluir una serie de cambios y mitigaciones adicionales, incrementando el costo del proyecto, con lo que finalmente logró la aprobación de CONAMA en julio de 1998.

El costo subió lo suficiente como para que Ricardo Lagos, en aquel entonces Ministro del MOPTT, empezara a negociar con el Ministerio de Hacienda varias garantías estatales y subsidios para la autopista con el fin de hacerlo atractivo para los privados. Hubo negociaciones infructíferas de Lagos con el Ministro de Hacienda, Eduardo Aninat. Lagos finalmente debió dejar el MOPTT para iniciar su campaña presidencial. Tiempo más tarde el Presidente Frei forzó un acuerdo entre el MOPTT y Hacienda, con lo que el proyecto recibió garantías estatales, pero no subsidio.

La apertura de ofertas se realizó finalmente, tras innumerables atrasos, en diciembre de 1998. Sólo se presentó una firma y ésta fue rechazada por razones técnicas. La licitación había fracasado. Fue resucitada al año siguiente, en mayo, pero ahora incluyendo un subsidio de US\$80 millones, adicional a las garantías que ya se contemplaban. El proyecto fue finalmente concesionado en diciembre de 1999 a un

consorcio liderado por la italiana Impregilo. Durante el 2000 el proyecto desaparece de la prensa. En vez de iniciarse las obras tras haber sido concesionado, nada ocurre. En enero de 2001 se conoce que Impregilo ha estado todo el año anterior diseñando un cambio al trazado que pondría 6,8 Km. de la autopista en el río Mapocho. El MOPTT acepta el cambio, comentando que éste permitiría un menor impacto en las comunidades aunadas en torno a la Coordinadora (aunque el sector de Independencia tendría que ser expropiado de todas formas) y se envía un nuevo EIA, para ese pedazo del trazado, a CONAMA. Las obras comenzaron en agosto, previo a la autorización de CONAMA, gracias a un permiso especial.

A finales de 2001 la Corte Suprema acoge las peticiones de propietarios de la ribera del río en el sector oriente, pero que a la larga el gobierno y la Concesionaria logran resolver. A inicios de 2002 el diputado Alejandro Navarro interpone otra acción judicial por lo que consideraba un diseño con curvas peligrosas en parte del trazado, pero tampoco prospera. En febrero de 2002 CONAMA aprueba el nuevo EIA, resolviendo así el último obstáculo que faltaba para que el proyecto tuviera luz verde. Se espera que la Costanera Norte comience a operar durante 2004.

En suma, un proyecto lleno de irregularidades cuyo ejemplo muy categórico de ellas es el que dio el ex ministro del MOPTT, Carlos Cruz quién le aseguró a la comisión de transporte de la Cámara de Diputados, en Setiembre de 1999 que el pago que recibirían por parte de la empresa licitadora al obtener la concesión de Costanera Norte, ***“sería del orden de los 60 a 70 millones de dólares, y en consecuencia el financiamiento del subsidio directo estaba asegurado por esa vía” (cuando el subsidio prometido era de US\$ 80 millones)*** Llegado el momento de la licitación, Impregilo (un consorcio italiano) la ganó haciendo una oferta de **12 Millones de dólares.**

Quedó en evidencia el poder de decisión de las empresas que comentáramos anteriormente y la debilidad gubernamental para defender una mayor rentabilidad social. Las concesiones, al llegar en 1999 a ser casi el 50% de las inversiones públicas, prácticamente deciden qué tipo de infraestructura, para qué y para quién se hace, cuánto son los subsidios necesarios y qué tipos de garantías quieren. El gobierno, que se supone persigue el beneficio social de todos los ciudadanos, en su afán de mostrar realizaciones, acepta las condiciones impuestas por las empresas concesionarias, o más aún acepta iniciativas privadas sin siquiera evaluar si son necesarias o no, como este caso reciente de la autopista bajo el cerro San Cristóbal. En el sector nor-oriente de la capital.

Aunque la nueva legislación ambiental chilena, obligó al proyecto a una *Evaluación de Impacto Ambiental*, con participación ciudadana, ésta mostró toda su debilidad en este proyecto, pues a pesar del rechazo sólidamente fundamentado por la ciudadanía a través del Colegio de Arquitectos, el Colegio de Ingenieros, la Sociedad Chilena de Ingenieros de Transporte, organizaciones ambientales, y las comunidades aledañas al Río Mapocho, los que esgrimieron razones ambientales, económicas, urbanísticas y de equidad, CONAMA entregó su aprobación Costanera Norte, aún en contra de la resolución de su propio Consejo Consultivo (Una vez mas, NO vinculante). Sin embargo, la contundencia de los argumentos del rechazo, obligó a sucesivos cambios en el trazado, diseño, tecnología y métodos de construcción, los que

elevaron los costos de US\$ 120 millones iniciales, a los US\$480 millones actuales –de los cuales el Estado terminó contribuyendo con US\$ 120 millones, es decir US\$ 40 millones más que el subsidio acordado en la licitación.

Aún mas, particularmente patética es la decisión posterior del MOPTT de aprobar los cambios del trazado del proyecto presentados por la concesionaria después de haberse adjudicado la licitación, quién utilizó LOS MISMOS ARGUMENTOS esgrimidos por la ciudadanía para oponerse al trazado propuesto por el MOPTT, para convencerlo de nuevo cambio de trazado. Se escuchó a la concesionaria, pero no a la ciudadanía, a estas alturas informada y asesorada técnicamente por una gran variedad de profesionales de las áreas de transporte, urbanismo, economía, geografía y ambiental.

La resolución desnudó la falta de independencia de CONAMA, ya que en éste proyecto en particular, por ser el Estado el proponente, se convirtió en juez y parte: Los que tomaron la decisión son todos Ministros de Estado, designados directamente por el Presidente de la República, Ricardo Lagos, principal impulsor del proyecto. Seis meses después, y comenzado parte del proceso de construcción de Costanera norte, se publicó la resolución escrita de su aprobación, plena de argumentos pueriles que insultan la inteligencia ciudadana. Por cierto, aún no se dan a conocer los estudios de rentabilidad social que justifiquen la realización de la faraónica obra, a pesar de innumerables solicitudes a los ministerios involucrados que nunca obtuvieron respuestas.

“Crecer con Igualdad” fue el slogan de campaña presidencial de Lagos. US\$120 millones son entregados para *subsidiar* a una pequeña minoría privilegiada que usa el automóvil, que es la que viaja mas cómoda, más rápida, más segura y también la que más contamina. Esto es **120 veces más** que lo que se invirtió en las vías reversibles y exclusivas para buses (apenas 1 millón de dólares), y que produjeron ahorros de tiempo (15 minutos por viaje), bencina (14%), neumáticos (10%), redujeron la contaminación (17%) y produjeron ingresos al país por conceptos de mejoramientos en la productividad extraordinariamente positivos.

## **VI. Conclusiones y lecciones con comentarios y alcances para la iniciativa de reforma legal en México**

### ***VI.1. Sobre el ámbito técnico***

Chile ha confeccionado sistemas razonables para la evaluación y aprobación de proyectos de transporte urbano, considerando explícitamente, en su Sistema Nacional de Inversiones (SNI), metodologías para estimar y valorar los efectos en las matrices origen-destino (a dónde, cómo y por dónde viajan las personas) y en los niveles de congestión. Estas metodologías están, además, lo suficientemente actualizadas al estado del arte. Contar con evaluaciones sociales de proyectos ayuda sin duda a reducir gastos innecesarios (elefantes blancos), la corrupción y el comportamiento de “busca-votos” de los políticos. En general, a velar por un gasto más eficiente de los recursos del Estado.

Chile posee también un sistema interesante para mitigar los efectos del desarrollo del uso de suelo (nuevos inmuebles, industrias, etc.) sobre el sistema de transporte, el Sistema de Evaluación de Impactos sobre el Sistema de Transporte (SEISTU), que implica inversión privada en el espacio público pública. Las bases metodológicas del sistema consideran herramientas de modelación del transporte del mismo tipo que la evaluación social y medidas propias de la gestión de tráfico. Aunque todavía muy nuevo para poder emitir una opinión sobre él, el SEISTU es un esfuerzo innovador que reconoce la relación crucial entre la evolución del uso del suelo y la movilidad urbana y que se hace cargo, al menos en parte, de las externalidades negativas del mercado inmobiliario sobre el mercado del transporte.

Por otra parte, aunque Chile posee un sistema ágil y razonablemente eficaz para analizar los impactos ambientales de los proyectos, el Sistema de Evaluación de Impactos Ambientales (SEIA), éste es deficiente para iniciativas de transporte. La cuestión de qué metodología debe utilizarse para determinar si un proyecto de transporte deteriora o no el medioambiente, especialmente la calidad del aire, que es el efecto preponderante en el área de la movilidad, está pendiente. Como consecuencia, Santiago ve aprobados proyectos que incrementan la contaminación, cual es el caso específico de las autopistas urbanas. Juega a favor del tema ambiental, el trabajo reciente del Gobierno, en conjunto con universidades, en el desarrollo de herramientas que permitan evaluar económicamente los costos de la contaminación del aire, apuntando a introducir esta variable ambiental en la evaluación social de proyectos. Mientras ese trabajo no concluya, sin embargo, las deficiencias del SEIA seguirán siendo una fuerte debilidad de los procesos que determinan qué proyectos implementar.

Por último, a través de la Coordinación General de Concesiones, Chile posee un sistema de concesión de infraestructura que permite involucrar recursos privados en necesidades de transporte. Aunque en teoría es una herramienta potente para liberar recursos fiscales y enfocarlos en iniciativas de mayor interés social, en la práctica el sistema no contempla ningún mecanismo que efectivamente asegure que sólo se concesionen proyectos socialmente rentables, ni que se resguarden aquellos recursos fiscales que justamente se desea reorientar. En pocas palabras, es un sistema oscuro que en Chile ha revivido la vieja costumbre de permitir a los políticos impulsar cualquier proyecto que sea de su interés personal, hayan o no antecedentes técnicos que los avalen. Situación que es especialmente preocupante cuando se constata que más de la mitad de las inversiones que impulsa el MOPTT, se realizan a través de concesiones.

## ***VI.2. Participación ciudadana***

Como dice el Subsecretario de Transportes, Guillermo Díaz, hay que reconocer que cualquier sistema, por tecnificado y estructurado que sea, podrá ser burlado cada vez que alguien suficientemente astuto desee burlarlo. Chile tiene, con las excepciones mencionadas en VI.1., un sistema que ya es bastante sofisticado en lo técnico, especialmente para el contexto latinoamericano. Las mejoras que pueden y deben



hacerse en el ámbito técnico, no son comparables a los beneficios que podrían obtenerse por introducir una componente demasiado postergada, la participación ciudadana, por lo que una mejora al sistema chileno de evaluación y aprobación de proyectos debería enfocarse en este sentido.

La participación ciudadana puede cumplir tres roles muy precisos: En primer lugar, en la etapa de diseño de los proyectos, es necesario involucrar más a las comunidades que en particular se llevan los beneficios y costos más directos de los proyectos. Ya es un conocimiento general en varios países desarrollados que las soluciones finales son mejores y menos costosas cuando se involucra a la ciudadanía en su diseño.

En segundo lugar, la participación significa que la gente se involucre en lo que hace el gobierno con su dinero. El costo de las recientes extensiones del Metro de Santiago, son financiadas en un 70% por personas de todo el país. ¿Está realmente de acuerdo toda esa mayoría de chilenos que no vive en Santiago en invertir de nuevo, siguiendo la misma inercia histórica, en la capital una suma tan elevada? ¿Qué hubiera pasado si el gobierno hubiese ofrecido como alternativa en un plebiscito hipotético, financiar en vez con ese dinero, sistemas tipo Transmilenio en varias ciudades pequeñas y medianas?

Pero sería aún mejor involucrar a la ciudadanía de manera más detallada que sólo tomando una opción en plebiscitos y similares. La Biblioteca del Congreso Nacional tiene una experiencia, muy novedosa para Chile (y lamentablemente muy poco difundida), que muestra que los ciudadanos pueden llegar a discutir hasta las cuestiones técnicas, si se les dan las herramientas. Brevemente, copiando una metodología de participación aplicada en ciertos países europeos, lo que la Biblioteca hizo fue convocar, simplemente a través de afiches en todo el país, a las personas que quisieran participar, a debatir sobre un proyecto de ley que pretendía cambiar aspectos de la gestión de los pacientes y sus fichas de vida médicas en los hospitales. Del total de postulantes, eligieron un grupo que cumpliera con ser representativo de las características demográficas y socioeconómicas del país. Ese grupo se reunió por dos fines de semana junto a expertos en pro y en contra del proyecto, médicos, abogados, etc. y luego se los hizo debatir y llegar a consenso sobre cómo mejorar el proyecto de ley. El documento resultó ser de un insospechado valor y profundidad, según comentaran parlamentarios. ¿No sería posible implementar algo similar para la decisión política que determina qué proyectos de transporte se implementan de la cartera de proyectos aprobados por MIDEPLAN, con base en las variables objetivas VAN, TIR social, variación de contaminantes y las variables no cuantificables (paisajismo, segregación espacial, etc.) que se identifican como consecuencia del proyecto?

En tercer y último lugar, la participación ciudadana juega como ningún otro el rol de fiscalizador. Que los proyectos pasen efectivamente por cada una de las etapas

metodológicas necesarias, que sea pública la información de los proyectos disponibles (incluidos los estudios completos), de por qué el político eligió uno u otro proyecto, que se conozca qué proyectos en este momento está evaluando el ejecutivo; todo ello es información de enorme valor que permite en todo momento a los ciudadanos tener sus ojos puestos en la probidad y profesionalismo de sus funcionarios públicos.

Chile es un país acostumbrado a pensar que sus niveles de corrupción son muy menores a los de sus vecinos latinoamericanos y es algo de lo que los chilenos se enorgullecen. Probablemente como en ningún otro país de la región, la prensa informa siempre con bombos y platillos si Chile subió o bajó en los *rankings* de probidad que diferentes entidades internacionales confeccionan. Es por eso que el escándalo judicial en que se ha visto envuelto al MOPTT, del que ya se habló, molestó tan profundamente a la opinión pública. Las condiciones están como nunca propicias para mejorar los métodos de fiscalización, pero lamentablemente los políticos, tanto de gobierno como de oposición, proponen reformas que son más de lo mismo: controles endógenos del sistema político. La clase política chilena no logra ver o simplemente no le interesa, el poder de la participación ciudadana y la apertura amplia de información, para garantizar mayor probidad. Integrar esta variable temprano en una reforma legal como la que se podría dar en México, es vital.

### ***VI.3. Gestión territorial y atribuciones***

Entre los expertos y diferentes agrupaciones civiles e incluso entre los funcionarios de gobierno, hay un consenso total respecto al diagnóstico institucional del Gran Santiago: simplemente no es adecuado. Con 34 comunas, más el MOPTT y el MINVU y su serie de organismos dependientes, más SECTRA, más la Intendencia de la Provincia de Santiago, la ciudad simple y llanamente no puede tener un desarrollo armónico y coherente en lo que respecta al desarrollo inmobiliario y el transporte. Las dos otras urbes importantes de Chile, el Gran Valparaíso y el Gran Concepción, comienzan ya a enfrentar los mismos problemas. Tan claro es esto, que dentro del programa de gobierno del actual Presidente, Ricardo Lagos, se propuso la creación de Gobiernos Metropolitanos para las ciudades. Una promesa que lamentablemente ya no se cumplió.

Aparte de ayudar a la descentralización de Chile, que muy necesaria es, un Gobierno Metropolitano tendría las atribuciones y la independencia necesarias del Gobierno Nacional para crear y llevar a cabo una política urbana coherente. Incluso, a través de las campañas electorales para ese hipotético puesto de "alcalde mayor" de la ciudad, se empezarían a dar por primera vez discusiones sobre qué tipo de ciudad quiere la gente, individualizando (y por tanto haciendo más importante) este tópico de la discusión sobre qué país queremos, evitando así la improductiva mezcla actual de temas.

Ciudad de México parece tener un problema similar y por ello parece pertinente recomendar que una reforma legal debiera tomar el tema de los Gobiernos Metropolitanos o Alcaldías Mayores. En esto, además, se sugiere tener especial atención a las rígidas definiciones territoriales, que tanto en los casos mexicano como

chileno han mostrado ser ineficaces. Quizás formas más flexibles de definir el ámbito territorial de acción de un Gobierno Metropolitano podría ser mejor.

#### **VI.4. Comentario final**

No hay que olvidar el objetivo final: los mecanismos para la evaluación y aprobación de proyectos de transporte buscan resguardar que los recursos se gasten eficientemente y se orienten a las necesidades más sensibles de la población.

Determinar si estos mecanismos son eficaces en Chile, pasa por echar un vistazo a las iniciativas recientes llevadas a cabo en el país. Y al revisar las políticas e inversiones públicas en el sector transporte de la década del noventa, nos percatamos del alto grado de inequidad que ellas han tenido. Han acrecentado las desigualdades, y de la misma manera en que en otras áreas la "brecha económica" de distribución del ingreso ha crecido, o la "brecha digital" ha aumentado por efecto de la distribución de la Tecnologías de Información, con el sector transporte lo que ha ocurrido es que se ha aumentado la brecha de "**Calidad de Vida**".

A medida que la sociedad de Santiago se ha enriquecido, la calidad de vida ha empeorado por la naturaleza no sustentable del sistema de transporte actual. La distribución de los "males" de nuestro sistema de transporte es exactamente a la inversa de la distribución de los "bienes", estableciendo una dinámica perversa e injusta. Tenemos más tráfico, más congestión, mayor contaminación, mayores problemas de salud, más expansión de la ciudad y mayor gasto público en construcción y mantención de calles y carreteras que benefician a los dueños de automóviles. Los que no los tienen, ya sea por ingresos o por opción, pagan los costos sociales de los problemas generados. Los grupos más vulnerables son los niños, los ancianos, las mujeres y los pobres, ya sea por condiciones físicas, o por que su vulnerabilidad se ve acrecentada por factores económicos y de discriminación. Un sistema ineficiente e inequitativo de transporte como el que tenemos producto de las políticas públicas para el sector de los últimos 30 años, limita las posibilidades de acceso a la educación, trabajo, salud y entretenimiento de la gran mayoría de las personas, disminuyendo sus posibilidades de desarrollo integral y generando una espiral perniciosa de inequidad.

## Bibliografía / Fuentes

Entrevista con Guillermo Díaz, Subsecretario de Transportes de Chile.

Entrevista con Henry Malbrán, Secretario Ejecutivo de la Secretaría Interministerial de Planificación de Transporte, SECTRA.

Entrevista con Hernán Silva, Jefe del Área de Transporte y Urbanismo de SECTRA. Encargado, en esa entidad, del Sistema de Evaluación de Impactos sobre el Sistema de Transporte Urbano (SEISTU).

Entrevista con Juan Carlos Goicoechea, encargado en SECTRA del desarrollo metodológico que apunta a incluir la valoración económica de la variación de emisión de contaminantes en las evaluaciones de rentabilidad social de proyectos.

Entrevista con Juan Cavada, Jefe del Departamento de Planificación, Estudios e Inversión de MIDEPLAN.

Entrevista con Luis Mariano Rendón de Acción Ecológica.

Entrevista con Jaime Márquez, asesor urbano de la Comuna de Providencia

Entrevista con Margarita Méndez (Geógrafa) y Gerardo Fercovic (Ingeniero en Transporte) Municipalidad de Providencia.

Plan Comunal de Providencia

Información sobre la comuna de Providencia en: [www.providencia.cl](http://www.providencia.cl)

MOPTT, “Sistema de Concesiones en Chile 1990-2003”, Junio 2003.

Decreto Supremo N° 131/96 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (Declara Zona Saturada por Ozono, material particulado respirable, partículas en suspensión y monóxido de carbono, y zona latente por dióxido de nitrógeno, a la Región Metropolitana).

Decreto Supremo N° 94 de 1995 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (Reglamento que fija el procedimiento y etapas para establecer planes de prevención y de descontaminación).

Decreto Supremo N° 16 de 1998 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (Establece Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica para la Región Metropolitana)

Decreto Supremo N° 95 de 2001 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia. (Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental - SEIA)

Información institucional de CONAMA, MOPTT, Dirección de Vialidad, Coordinación General de Concesiones, CONASET, MTT, MIDEPLAN, MINVU y SECTRA en [www.conama.cl](http://www.conama.cl), [www.moptt.cl](http://www.moptt.cl), [www.vialidad.cl](http://www.vialidad.cl), [www.concesioneschile.cl](http://www.concesioneschile.cl), [www.conaset.cl](http://www.conaset.cl), [www.mtt.cl](http://www.mtt.cl), [www.mideplan.cl](http://www.mideplan.cl), [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl) y [www.sectra.cl](http://www.sectra.cl) respectivamente.

Ley 19.300 de Bases Generales del Medioambiente.

Decreto N° 900 del Ministerio de Obras Públicas. (Ley de Concesiones)

MINVU, “Metodología para Estudios de Impacto Sobre el Sistema De Transporte Urbano - EISTU”, Julio 2003.

MIDEPLAN, “Metodología Proyectos de Vialidad Urbana”, sin fecha.

MIDEPLAN, “Requisitos de información ambiental para proyectos públicos que ingresan al SEIA”, sin fecha.

CONAMA, “¿Qué es la participación ciudadana en el SEIA?”, sin fecha.

SECTRA, “Actualización de encuestas origen-destino de viajes, V Etapa”, 2003.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental, “Strategy for transportation and air quality legislative reform in the federal district” (borrador).