Planificación comunal y territorios operacionales de las empresas sanitarias

Mecanismo de aportes financieros reembolsables.

Autor

Verónica de la Paz Mellado
Email: vdelapaz@bcn.cl
Tel.: (56) 32 226 3907

Nº SUP: 134578

Resumen

El énfasis sectorial de los instrumentos de planificación -que carecen de una visión integral de los procesos urbanos y de las infraestructuras que sostienen el desarrollo de las ciudades, pueblos y localidades, y la ausencia de mecanismos efectivos que vayan articulando permanentemente el crecimiento urbano y sus necesidades con una adecuada gestión de los sistemas de provisión y tratamiento del agua-, provocan una serie de situaciones que imponen restricciones y un alto costo económico al crecimiento urbano y particularmente al habitacional, situación que se complejiza en el escenario actual de escasez hídrica y alta demanda habitacional.

Desde esta perspectiva, se revisa la legislación nacional sobre planificación urbana y regulación de los servicios sanitarios, particularmente en lo referido a las áreas operacionales. Además se estudia legislación de España, Francia y Colombia sobre la materia. La legislación revisada, da cuenta que las normas existentes se basan en una correspondencia entre las necesidades de la población, la planificación y el crecimiento urbano, con herramientas en tal sentido. Sin embargo en la práctica se evidencia la necesidad de avanzar hacia formas de mayor integralidad y fortaleza que no sólo resuelvan los temas de provisión, cobertura y saneamiento del agua sino que también incorporen nueva variables que han surgido de la experiencia acumulada, en ámbitos de gestión, integralidad del recursos, sustentabilidad, entre otras como también con las nuevas consideraciones socioeconómicas y de derechos sociales que se demanda sobre este recursos, como plantea el Libro Verde de la Gobernanza del Agua en España.

Por otra parte respecto a los aportes financieros reembolsables, se describe el modelo existente y sus alcances, materia sobre la cual no fue posible acceder a legislación comparada.

Introducción

La evaluación de los instrumentos de planificación disponibles en nuestro país, ha puesto en evidencia que si bien en algunos aspectos presentan elementos relevantes para las ciudades nacionales, en otros, se requiere una reformulación que aborde aspectos deficitarios y urgentes en pos de ciudades sostenibles[1]. Una de estas debilidades es el énfasis sectorial de los instrumentos, que carecen de una visión integral de los procesos urbanos y de las infraestructuras que sostienen el desarrollo de las ciudades, pueblos y localidades, tanto en las áreas urbanas como en las rurales. Esta situación, en el ámbito de la gestión del agua potable y alcantarillado, se pone de manifiesto en la ausencia de mecanismos efectivos que vayan articulando permanentemente el crecimiento urbano y sus necesidades con una adecuada gestión de los sistemas de provisión y tratamiento del agua.

Si bien, la regulación vigente requiere que se considere la factibilidad de servicios sanitarios en las proyecciones de crecimiento, y dispone de mecanismos para casos excepcionales, en la práctica se suscitan una serie de situaciones que imponen restricciones y un alto costo económico al crecimiento urbano y particularmente al habitacional.

Esta situación se agrava, en lo inmediato, ante el escenario de escasez hídrica y la crisis habitacional por la que atraviesa el país y en lo futuro, ante la necesidad de que las ciudades y pueblos avancen hacia formas sostenibles de gestión que permitan abordar la crisis climática.

Desde esta perspectiva, se revisa la legislación nacional sobre planificación urbana y regulación de los servicios sanitarios, particularmente en lo referido a las áreas operacionales. Además se estudia legislación de España, Francia y Colombia sobre la materia.

En un segundo punto se aborda la figura de los aportes financieros reembolsables como un mecanismo de financiamiento de que disponen las empresas sanitarias nacionales. No fue posible acceder a un mecanismo similar en otras legislaciones consultadas.

Planificación urbana

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, establece en su artículo N° 41 la definición de planificación urbana comunal, señalando que el “Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento”[2].

La norma precisa que las disposiciones de este instrumento se referirán entre otras materias, a la “determinación de las prioridades de urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos”[3].

Luego en su artículo N°42, se señala que entre los antecedentes que deben conformar un plan regulador comunal, se debe contar con los siguientes elementos, que son parte integrante del cuerpo normativo:

[1] Propuestas para implementar un sistema de planificación integrada. 2018. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Disponible en: http://bcn.cl/32d3a (Junio 2022)
[2] Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en http://bcn.cl/2f7k6 (Junio 2022)
[3] Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en http://bcn.cl/2f7k6 (Junio2022)

a) “Una Memoria explicativa, que contendrá los antecedentes socio-económicos; los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas;
b) Un estudio de **factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado**, en relación con el crecimiento urbano proyectado, estudio que requerirá consulta previa al Servicio Sanitario correspondiente de la Región;
c) Una Ordenanza Local que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes, y
d) Los planos, que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.”[4]

Cabe tener presente, que este articulado se encuentra vigente desde la dictación del texto original en 1976, momento en que el proceso de regulación de los servicios de agua potable y alcantarillado recaía en el DFL N°235 de 1931, en el que se establecía que …” los servicios públicos de agua potable, de agua de mar y salobre, de alcantarillado, con excepción de los dependientes de la Empresa de Agua Potable y la Dirección de Alcantarillado de Santiago, estarán a cargo de Administraciones Provinciales bajo la alta inspección de la "Dirección General de Agua Potable y Alcantarillado", que dependerá del Ministerio del Interior”.

En la actualidad, y desde 1989 mediante el DFL N° 381 que fija la Ley General de Servicios Sanitarios[5] se estableció:

- El régimen de explotación de los servicios públicos para producir y distribuir agua potable y recolectar y disponer de aguas servidas.
- El régimen de concesión para establecer, construir y explotar los servicios sanitarios.
- La fiscalización de la prestación de los servicios.
- Las relaciones entre las empresas concesionarias de los servicios, los usuarios y el Estado.

Regulación de los Servicios Sanitarios: Áreas operacionales

Los servicios sanitarios regulados por DFL N° 382 de 1989 que fija la Ley General de Servicios Sanitarios, norma que crea la concesión de un servicio para establecer, construir y explotar servicios sanitarios. El sistema consiste en que cada compañía concesionaria cobra al interior de su área de concesión una tarifa que cubre los costos de producción de agua potable, distribución, recolección y disposición de aguas servidas (artículo N° 11).

En el artículo N°12 A, de la norma en comento, y con el objetivo de concordar la coherencia entre los límites de las áreas de concesión y las áreas de expansión urbana de los Instrumentos de Planificación Territorial, se establece que se pondrán en conocimiento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) y del municipio respectivo las solicitudes de concesión. Tanto el MINVU como el municipio respectivo tendrán un plazo de 60 días para realizar un informe con sus observaciones, que de no remitirse se entenderá que no existen.

[4] Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en http://bcn.cl/2f7k6 (Junio 2022)
[5] DFL N° 382 de 1989 que fija la Ley General de Servicios Sanitarios Disponible en http://bcn.cl/30elw (Junio 2022)

La Superintendencia de Servicios Sanitarios (SSS) cuenta con la atribución de incorporar áreas intermedias o periféricas urbanizables durante este proceso, teniendo como condición que desde el punto de vista técnico y económico sea conveniente la conformación con estas áreas de un sistema único y que represente un menor costo para los usuarios de esos servicios.

Por otra parte, los propietarios de predios edificados en áreas urbanas frente a una red de agua potable o alcantarillado, tienen la obligación de conectarse a su costo a dicho servicio cuando este se encuentre disponible, en un plazo de entre seis y doce meses, bajo sanción de clausura de la propiedad por la autoridad sanitaria en caso de incumplimiento. El tamaño de la empresa de concesión está determinada por la cantidad de usuarios urbanos que se encuentran servidos.

Cuando sea necesario dotar de servicio sanitario a un nuevo sector urbano o de extensión urbano fuera del territorio operacional, la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SSS) deberá realizar una licitación pública. En caso de no presentarse oferentes, la autoridad podrá ampliar el territorio operacional de la empresa sanitaria que opere el territorio operacional más cercano a la zona que se necesita proveer, condicionado al cumplimiento de criterios de factibilidad técnica y que este aumento del territorio operacional sea “razonablemente factible administrativa y financieramente por el prestador”

En el caso de que esta necesidad, surja en el marco de los programas que lleva adelante el MINVU para el cumplimiento de su política habitacional relativos a viviendas sociales o subsidiadas de hasta 750 UF, la Superintendencia, estará obligada a ejecutar la correspondiente licitación y, en los casos que corresponda, a disponer de la ampliación del territorio operacional de la respectiva compañía de servicios sanitarios.

Para estos casos, el proceso de propuestas tendrá un plazo de seis meses pudiendo prorrogarse por otros seis meses mediante resolución fundada. También, podrá establecer que algunas obras requeridas en el área sean consideradas parte de los aportes de terceros o no reembolsables.

Uno de los obstáculos que se presentaba para el desarrollo de los proyectos habitacionales era que al momento de gestionar los permisos respectivos y su financiamiento, se requería disponer de un certificado de factibilidad que no era posible obtener respecto de un terreno que aún no se encontraba incorporado al territorio operacional. Para resolver esta dificultad se dispuso en el Articulo 33 A y siguientes de la Ley General de Servicios Sanitarios, la posibilidad de que las empresas sanitarias concesionarias pudieran establecer un convenio gratuito con el gestor del proyecto inmobiliario que permita otorgarles un certificado de factibilidad (para gestionar el proyecto) y realizar una solicitud de concesión o de ampliación del territorio operacional para la incorporación del área del proyecto en un plazo no mayor a 30 días desde la firma del convenio.

Si no fuese posible la firma del convenio, el MINVU solicitará a la SSS la implementación del proceso de licitación señalado.

Finalmente, en los casos de que sea necesario mantener el mismo nivel tarifario en la nueva área respecto del área operacional aledaña, se podrá establecer que determinadas obras de capacidad

sean asumidas por los interesados y serán consideradas aportes de terceros, lo que quedará consignado en el convenio respectivo.

Legislación comparada

La revisión de la legislación nacional, plantea dos aspectos centrales respecto de los cuales revisar las normas en otros países. Por una parte, la forma en que la planificación territorial considera la disponibilidad y planificación de servicios sanitarios en este proceso; y por otra, las fuentes de financiamiento de que disponen las empresas sanitarias para la prestación de sus servicios, y si en este escenario se considera el aporte de los mismos solicitantes de esos servicios sanitarios.

1. Planificación territorial y servicios sanitarios.

Respecto del primero de los aspectos, se revisa las legislaciones de España, Francia y Colombia. Primero respecto de la regulación de la planificación urbana y los criterios de crecimiento urbano; luego la correspondencia entre la planificación urbana y la dotación de servicios sanitarios. La información encontrada se resume en la tabla a continuación:

Tabla N°1: Legislación comparada sobre planificación urbana y concordancia con los sistemas sanitarios en España, Navarra; Francia y Colombia.

País	Planificación urbana	Correspondencia con la planificación de los sistemas sanitarios
España, Comunidad Foral de Navarra	Las competencias de planificación territorial se encuentran radicadas en las comunidades autónomas según establece el Real Decreto Legislativo 7/2015, Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana[6]. Caso Comunidad de Navarra[7] (Decreto Foral Legislativo 1/2017) La ordenación urbanística tiene por objeto, entre otros aspectos la fijación de las condiciones de ejecución del planeamiento y la programación de las actividades de urbanización y edificación, así como del cumplimiento de los deberes de conservación y rehabilitación. La Estrategia Territorial de Navarra (Nivel más alto de la planificación y elaborada a nivel comunitario) incluye entre sus objetivos “La articulación territorial de Navarra, integrando su sistema de núcleos de población y áreas de influencia, los principales ejes de comunicación y las mejoras de accesibilidad, las infraestructuras esenciales del sistema de transportes, hidráulicas, de gestión ambiental, energéticas, de telecomunicación y cualesquiera otras análogas.” A nivel de los Planes de Ordenamiento Territorial se definen los	No hay desarrollo urbano fuera de las áreas planificadas y previstas para el efecto en la Estrategia Territorial y en los Planes de Ordenamiento Territorial. El crecimiento de las áreas urbanas se planifica a través de Planes de Acción Territorial o los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal.

[6] Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana.Disponible en http://bcn.cl/2sliz (Junio 2022)
[7] Decreto Foral Legislativo 1/2017. Navarra, España. Disponible en http://bcn.cl/32dd6 (Junio 2022)

	elementos determinantes del sistema urbano, entre los que se comprende: d.1) Criterios y recomendaciones para el desarrollo y expansión de los núcleos urbanos. d.2) Previsión y criterios de localización e implantación de los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal necesarios o de interés común para el área objeto del plan. Finalmente para las previsiones de crecimiento se contemplan los Planes de Acción Territorial, que tienen por objeto la concreción, coordinación y programación de las actuaciones sectoriales en el territorio derivadas de un Plan de Ordenación Territorial. Dichas actuaciones sectoriales corresponden al desarrollo de grandes áreas residenciales o de actividad económica, los equipamientos y servicios de carácter supramunicipal, el sistema de transportes y comunicaciones, y el resto de infraestructuras territoriales tales como las de abastecimiento y saneamiento, tratamiento y eliminación de residuos, hidráulicas, de telecomunicación, energéticas o cualesquiera otras análogas. Además, estos planes pueden establecer reservas de suelo con destino a las previsiones establecidas para preservar dichos suelos de acciones que puedan dificultar o impedir su desarrollo. También se contempla la posibilidad de adquirir tales suelos con antelación a su urbanización o construcción. Estas determinaciones son vinculantes para los entes locales y municipios a los cuales afecte. Otro instrumento disponible son los Planes Sectoriales de Incidencia Supramunicipal tienen por objeto regular actuaciones residenciales, de actividad económica o el desarrollo de planes y políticas públicas, cuya incidencia y efectos trasciendan del municipio o municipios sobre los que se asienten .Pueden ser de iniciativa pública o privada y en el caso de los privados deben garantizarse los compromisos del promotor para el cumplimiento de las obligaciones de este proceso de urbanización.	
Francia	La legislación sobre la planificación urbana esta prevista en el Código de Urbanismo[8]. Se plantean como objetivos de los órganos públicos, entre otros:" 3° La diversidad de funciones urbanas y rurales y la mezcla social en la vivienda, previendo capacidades de construcción y rehabilitación suficientes para satisfacer, sin discriminación, las necesidades presentes y futuras de todo tipo de viviendas, económicas, turísticas, deportivas, culturales y de interés general actividades, así como instalaciones públicas e instalaciones comerciales, teniendo en cuenta en particular los objetivos de distribución geográficamente equilibrada entre empleo, vivienda, tiendas y servicios, mejora del rendimiento energético, desarrollo de las comunicaciones electrónicas, reducción de las obligaciones de desplazamientos motorizados y desarrollo de transportes alternativos al uso individual del automóvil." La regulación dispone que las normas urbanísticas son el instrumento	En los casos de requerirse la ejecución de obras sanitarias (o de otros servicios básicos) para extenderse los servicios a una obra o zona prevista, fuera de los de la planificación, la autoridad que la otorga no indica el plazo y el órgano público o concesionario de servicio público, que le corresponde la realización de los trabajos. Si esto no

[8] Código de Urbanismo. Francia. Disponible en http://bcn.cl/32dd9 (Junio 2022)

	que regula el uso del suelo y la producción agrícola además de otros aspectos de las edificaciones como su ubicación, acceso, distribución y arquitectura, siendo aplicables en toda Francia salvo las comunidades de ultramar. En el año 2015 se estableció una Directiva Territorial para la planificación y el desarrollo sostenible para "determinar los objetivos y orientaciones del Estado en materia de urbanismo, vivienda, transporte y circulación, desarrollo de las comunicaciones electrónicas, desarrollo económico y cultural, espacios públicos, comerciales, conservación de los recursos naturales, agrícolas y forestales. Además de áreas, sitios y paisajes, consistencia de continuidades ecológicas, mejora del desempeño energético y reducción de emisiones de gases de efecto invernadero en territorios que presentan desafíos nacionales en una o más de estas áreas". El Plan Director de Paris, los Esquemas de Coherencia Territorial y Plan Urbanístico local son los instrumentos que determinan donde se pueden autorizar las construcciones, lo que queda condicionado a la existencia de urbanización. Fuera de las zonas urbanizadas, además de actividades propias de las áreas agrícolas, pastoriles o forestales, o de preservación de asentamientos rurales y similares, sólo las construcciones o instalaciones que sean aprobadas por el Consejo Municipal para impedir la reducción de la población y siempre que no afecten los espacios naturales, el paisaje, salud y seguridad pública y que no impliquen aumento significativo del gasto municipal y a los objetivos de desarrollo sostenible.	está previsto deberá oponerse a la obra o proyecto. El Consejo local definirá para estos proyectos las condiciones que el solicitante se compromete a cumplir y ejecutar, entre las que se encuentran las disposiciones sanitarias.
Colombia	La Ley N°388 de1997[9] establece la función pública del urbanismo, facultad que es ejercida a nivel municipal o distrital mediante las decisiones urbanísticas relacionadas con el ordenamiento del territorio y la intervención en los usos de suelo. Entre estas acciones urbanísticas se menciona la clasificación del suelo (urbano, rural y de expansión urbana), la localización de las infraestructuras entre los que se cuenta los servicios públicos domiciliarios y la disposición y tratamiento de residuos; las zonificaciones y localización de las actividades; parques y áreas verdes; zonas no urbanizables por riesgo; unidades de actuación urbanística; calificación y localización de terrenos para viviendas de interés social; calificación y determinación de terrenos para objetivos de desarrollo y construcción prioritaria, dirección y realización de obras de infraestructura para transporte, servicios domiciliarios, y equipamiento público; determinar terrenos para la expansión de infraestructuras urbanas entre los que dicen relación con el uso del suelo vinculado al tema en estudio. Por otra parte la norma señala que los planes de ordenamiento territorial deben considerar en su estudio "El señalamiento y localización de las infraestructuras básicas relativas a la red vial nacional y regional, puertos y aeropuertos, sistemas de abastecimiento de agua, saneamiento y suministro de energía, así como las	La actual legislación obliga la coincidencia exacta entre el perímetro urbano con el perímetro sanitario, determinado bajo la figura de las "normas urbanísticas generales" que son aquellas que "permiten establecer usos e intensidad de usos del suelo, así como actuaciones, tratamientos y procedimientos de parcelación, urbanización, construcción e incorporación al desarrollo de las diferentes zonas comprendidas dentro del perímetro urbano y suelo

[9]Ley N°388 de 1997. Disponible en http://bcn.cl/32dda (Junio 2022)

	directrices de ordenamientos para sus áreas de influencia.” entre otras materias.	de expansión”. Estas normas otorgan derechos pero también imponen las obligaciones urbanísticas que deben cumplir los propietarios de los terrenos y sus constructores[10].

Fuente: Elaboración propia en base a la legislación citada

De la revisión de los países señalados se observa que:

- En **España, Navarra**, el Instrumento de Planificación contempla la inclusión del desarrollo de las infraestructuras entre las que se encuentra la provisión y tratamiento hídrico. Formalmente no hay previsto crecimiento fuera de las áreas planificadas. El desarrollo de un proyecto por un planificador inmobiliario implica el desarrollo de las zonas de reserva y en casos excepcionales la generación de un instrumento de planificación para un área no prevista. Cabe considerar que en Navarra, la prestación del servicio de agua potable y alcantarillado es brindado mayoritariamente por la Mancomunidad de Pamplona[11], organización de 50 municipios que entre otras materias presta servicios de provisión y tratamiento del agua.
- En el caso de **Francia**, a través del Plan Director de Paris, los Esquemas de Coherencia Territorial y Plan Urbanístico local, se fija el modelo de ocupación del territorio y se establecen las zonas que conforman los centros poblados y su crecimiento futuro. La urbanización de la zona es parte de las obligaciones de los desarrolladores de un determinado sector (públicos o privados), que deben garantizar las obras para la autorización de los proyectos. Fuera de estas zonas sólo se permite excepcionalmente la instalación de algún equipamiento específico y con autorización del Consejo local.
- Finalmente en el caso de **Colombia**, la localización de los servicios públicos domiciliarios son una de las materias que establecen los municipios y por tanto el desarrollo territorial conlleva la urbanización y provisión de los servicios básicos. La experiencia de Colombia ejemplifica que en los casos de ausencia de servicios el gobierno local puede financiar las obras mediante cargos a los propios habitantes del sector favorecido.

La problemática que plantea la correspondencia entre la planificación y la cobertura de los servicios de agua potable y alcantarillado, se resuelve en general mediante normas que condicionan el desarrollo en aquellas zonas previstas para crecimiento urbano y en donde los proyectos deben precisar al responsable de realizar dicha inversión.

No obstante, distintos documentos evidencian que a pesar de las regulaciones que integran el desarrollo a la disponibilidad de infraestructura para la distribución y el saneamiento, las problemáticas de escasez del recurso, contaminación de las fuentes de agua, así como los problemas asociados a

[10] Pinzón-Botero, María Victoria. (2018). Retos ambientales para los Planes de Ordenamiento Territorial modernos o de segunda generación: el caso de los municipios intermedios de Colombia. El Ágora U.S.B., 18(2), 426-445. http://bcn.cl/32dde
[11] Mancomunidad de Pamplona. Disponible en http://bcn.cl/32ddh (Junio 2021)

grandes inundaciones, entre otros ejemplos, hacen necesario que la relación entre ambos ámbitos, el suelo y el agua, sean consideradas desde una perspectiva más integral.

El documento "Crecer con la corriente"[12], del Lincoln Institute, describe los beneficios de la planificación integrada de suelo y agua reseñados por en el documento "***Coordinated Planning Guide: A How-To Resource for Integrating Alternative Water Supply and Land Use Planning***" (Fedak 2018). Estos beneficios se resumen en:

- Aumentar la sustentabilidad del suministro de agua con costos reducidos.
- Asegurar suministros de agua, como agua reciclada, que no dependen del clima.
- Reducir la competencia por fuentes limitadas de agua.
- Resolver el conflicto entre los planes de uso del suelo, el desarrollo económico y el uso del agua regional o estatal.
- Mejorar los planes de administración del agua, el desarrollo de datos y los datos compartidos. • Tratar las inundaciones urbanas, al integrar el diseño de desarrollo de bajo impacto en la planificación del uso del suelo.
- Aumentar la predictibilidad dentro del proceso de desarrollo.

Uno de los casos de estudio, que se resumen en dicho documento es de la ciudad de Flagstaff en Arizona[13], que en el marco del desarrollo del plan ha logrado generar pautas de desarrollo que por ejemplo, facilitan el desarrollo de los proyectos habitacionales de mayor densidad, ya que resultan más eficientes desde el punto de vista de la provisión de agua y tratamiento de la misma. También generaron regulaciones respecto del uso de aguas grises, captación y uso del agua pluvial, regulaciones sobre jardinería y áreas verdes sostenibles, entre otras materias.

Otro ejemplo de la nueva consideración que se le da al recurso agua en la gestión de la ciudad, es el nuevo planteamiento que se está desarrollando en la legislación española a partir del **Libro Verde de la Gobernanza del Agua**[14]. En dicho texto se plantea la necesidad de un nuevo marco de gobernanza del ciclo integral del agua urbana, considerando la demanda de mejoras en el servicio de abastecimiento y saneamiento acorde a las nuevas exigencias legales: garantía del derecho humano al agua y saneamiento, participación, transparencia y rendición de cuentas, sostenibilidad ambiental, y sostenibilidad y equilibrio económico, entre otros aspectos.

Desde esta perspectiva, el documento plantea que se debe reformular la relación entre la ciudad, el agua y otros recursos como el suelo y la energía, integrando el ciclo del agua y todas sus componentes como aguas lluvias, redes hidrográficas, paisajes fluviales, aguas regeneradas y procesos de recirculación del agua.

Este nuevo modelo debe reformular la relación de la ciudad con el agua y con otros recursos (territorio, suelo y energía) e integrar el conjunto del ciclo urbano del agua, incluyendo las aguas de lluvia, la red

[12] Crecer con la corriente. 2018. Disponible en http://bcn.cl/32dea (Junio 2022)
[13] Crecer con la corriente, 2018. Lincoln Institute. Disponible en http://bcn.cl/32dea (Junio 2022)
[14] Libro verde de la gobernanza del agua. 2020, España. Disponible en http://bcn.cl/32dee (Junio 2022)

hidrográfica sobre la que se asienta la ciudad, los paisajes fluviales, el drenaje, las aguas regeneradas y los procesos de recirculación.

Si bien se señala que hay satisfacción por la calidad de los servicios urbanos de agua y saneamiento en grandes y medianos municipios, hay aspectos centrales que requieren una mejor regulación como problemas de calidad y costo en los municipios de menor tamaño, necesidad de modernización de las infraestructuras con un marco financiero sostenible, la capacidad técnica de los municipios, los problemas derivados de la externalización de los servicios y la descapitalización de los sistemas, así como la falta de trasparencia y control del sistema.

En ese sentido, la falta de integralidad en las respuestas que no consideran que el ciclo del agua urbana es parte de un sistema mayor que es el ciclo general del agua, exige coordinación y actuaciones que con frecuencia no existen, problemas de contaminación, y de manera consistente, "nuevas demandas en torno al ciclo urbano del agua surgidos de la realidad socioeconómica del país y las nuevas sensibilidades sociales: la regulación del derecho humano a los servicios de abastecimiento y saneamiento y del derecho a la información y participación en la gestión de los servicios públicos relacionados con el agua"[15].

Aportes financieros reembolsables

El DFL N° 70 de 1988 del Ministerio de Obras Públicas[16], establece entre otras materias, los aportes financieros reembolsables a los que están sujetos los servicios de agua potable y alcantarillado.

Las prestaciones de estas empresas están sujetas a un modelo de fijación tarifaria que establece los precios máximos que ellos pueden cobrar a sus clientes. En este contexto la norma establece que las empresas podrán solicitar aporte financiero reembolsable a aquellos clientes que soliciten ser incorporados en la prestación del servicio o que soliciten una ampliación del servicio prestado, pudiendo incluso solicitar una boleta de garantía cuando se trate de clientes cuyo consumo sea superior a los 5.000 m3 de agua.

Existen dos tipos de aportes financieros reembolsables, en base a criterios de capacidad y extensión. Se resumen en la tabla a continuación:

Tabla N°2: Aportes financieros reembolsables.

Aportes financieros no reembolsables	Definición	Financiamiento
Por capacidad	Aquel que tiene como finalidad **solventar la expansión de la infraestructura existente** para prestar el servicio. Puede ser cobrado siempre que se	El monto de este tipo de aporte no podrá exceder el costo promedio de la inversión en capacidad necesaria para satisfacer los requerimientos del interesado. Este costo promedio deberá ser calculado en base

Libro verde de la gobernanza del agua. 2020, España. Pág. 33. Disponible en http://bcn.cl/32dee (Junio 2022)
[16] DFL N° 70 de 1988 de Ministerio de Obras Públicas. Disponible en http://bcn.cl/2fjva (Junio 2022)

	solicite un nuevo servicio o ampliación de un servicio existente, no estando asociado a obras ni a un plan de desarrollo específico.	a los estudios realizados por la SSS en base a un comportamiento de eficiencia de la gestión y en los planes de expansión del prestador (artículo 8), en base a los costos de inversión asociados a los planes de expansión y establecido por resolución de la SSS considerando su mecanismo de indexación.
Por extensión	Aquel que podrán exigir los prestadores de servicio de agua potable y de recolección de aguas servidas y que tiene como finalidad **solventar la extensión de las redes desde las instalaciones existentes, hasta el punto de conexión del interesado**. Estas redes no deberán ser identificables exclusivamente con el proyecto del peticionario y deberán tener posibilidad de servir a otros. Su dimensionamiento deberá corresponder al determinado técnicamente por el prestador de acuerdo con su programa de desarrollo	Este aporte podrá ser efectuado en dos formas: 1. El peticionario construye las obras de extensión, sobre la base del proyecto, siendo el valor de estas instalaciones determinado por el prestador en el momento de aprobar el proyecto, el que se reembolsará al interesado. 2. Aquella en que el interesado paga las obras de extensión, siendo su valor determinado por el prestador en el momento de aprobar el proyecto, obligándose a ejecutarlas, una vez asegurado el financiamiento.

Fuente: Elaboración propia en base al DFL 70 de 1988

El citado decreto establece que los aportes financieros reembolsables serán devueltos por lo prestadores tomando en cuenta las siguientes consideraciones:

- Se devuelven a la persona natural o jurídica que haya efectuado el pago o a quien esta designe.
- La devolución deberá realizarse por el monto inicial más los reajustes[17] e intereses[18], salvo que la devolución sea en acciones.
- La forma y plazo de las devoluciones será establecida en el contrato entre el prestador y quien hace el aporte.
- Podrán ser pactadas en dinero, en documentos mercantiles, en la prestación del servicio de agua potable o alcantarillado, en acciones comunes del propio prestador o mediante cualquier otro mecanismo que acuerden las partes.
- En el caso de que la devolución no se hiciera en dinero, los títulos deben ser endosables.
- En el caso de las devoluciones por acciones estas deberá cumplir requisitos de liquidez y de la forma de determinar su valor que señale el reglamento; en el caso de las otras formas de devolución deberá considerarse un plazo máximo de reembolso de 15 años.

[17] El interés anual deberá ser el valor que resulte de dividir por dos la suma de la tasa anual efectiva promedio, cobrada por los bancos en operaciones reajustables de 1 a 3 años, y la tasa anual efectiva promedio pagada por los bancos en operaciones reajustables de 1 a 3 años, ambas informadas por el Banco Central de Chile en los últimos 12 meses.
[18] El aporte se reajustará en el porcentaje de variación que experimente el Índice de Precios al Consumidor entre el mes que antecede al aporte y aquél que precede a la fecha de su devolución

- La elección de la forma de devolución recaerá en el interesado de entre las opciones que le ofrezca el prestador, incluyendo la opción de pagarés reajustables.
- El interesado podrá oponerse sólo si la devolución propuesta no es equivalente al valor aportado más reajustes e intereses.
- El prestador no podrá cobrar por el proceso de reembolso.

No fue posible acceder a legislación comparada sobre esta materia. Cabe señalar que el documento "Aportes financieros reembolsables" [19] de la Cámara Chilena de la Construcción revisa los mecanismos de financiamiento disponible en países OCDE y particularmente en Estados Unidos de Norteamérica y Reino Unido y no señala información sobre un mecanismo similar al nacional. Dicho documento concluye que en los países consultados existen otras herramientas de financiamiento para las empresas sanitarias, distintos de los aportes reembolsables, tanto públicos como privados.

Referencia

Chile

- Propuestas para implementar un sistema de planificación integrada. 2018. Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Disponible en: https://cndu.gob.cl/wp-content/uploads/2018/03/2.-PROPUESTAS-PARA-IMPLEMENTAR-UN-SISTEMA-DE-PLANIFICACI%C3%93N-URBANA-INTEGRADA-1.pdf
- Ley General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en http://bcn.cl/2f7k6
- DFL N° 70 de 1988 de Ministerio de Obras Públicas. Disponible en https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=4427
- DFL N° 382 de 1989 que fija la Ley General de Servicios Sanitarios
- Ley N°388 de 1997. Disponible en http://bcn.cl/32dda

España

- Real Decreto Legislativo 7/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Suelo y Rehabilitación Urbana. Disponible en https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11723
- Decreto Foral Legislativo 1/2017. Navarra, España. Disponible en http://www.lexnavarra.navarra.es/detalle.asp?r=39197#Ar.6

Francia

- Código de Urbanismo. Francia. Disponible en https://www.legifrance.gouv.fr/codes/section_lc/LEGITEXT000006074075/LEGISCTA000031210062/#LEGISCTA000031212669

Colombia

- Ley N°388 de 1997. Disponible en http://www.secretariasenado.gov.co/senado/basedoc/ley_0388_1997.html
- Pinzón-Botero, María Victoria. (2018). Retos ambientales para los Planes de Ordenamiento Territorial modernos o de segunda generación: el caso de los municipios intermedios de Colombia. El Ágora U.S.B., 18(2), 426-445. https://doi.org/10.21500/16578031.3223

Otros

- Mancomunidad de Pamplona. Disponible en https://www.mcp.es/

[19] Villena, Marcelo 2015, Análisis de los aportes financiero reembolsables (AFR), Cámara Chilena de la Construcción. Disponible en http://bcn.cl/32dei (Junio 2022)

- Crecer con la corriente. 2018. Disponible en https://www.lincolninst.edu/sites/default/files/pubfiles/crecer-con-la-corriente-lla190106sp.pdf
- Libro verde de la gobernanza del agua. 2020, España. Disponible en https://www.miteco.gob.es/es/agua/temas/sistema-espaniol-gestion-agua/libro-verde-gobernanza-agua_tcm30-517206.pdf

---

Nota aclaratoria

Asesoría Técnica Parlamentaria, esta enfocada en apoyar preferentemente el trabajo de las Comisiones Legislativas de ambas Cámaras, con especial atención al seguimiento de los proyectos de ley. Con lo cual se pretende contribuir a la certeza legislativa y a disminuir la brecha de disponibilidad de información y análisis entre Legislativo y Ejecutivo.

Creative Commons Atribución 3.0
(CC BY 3.0 CL)