

PLAN DE ORDENAMIENTO DE SANTIAGO

Santiago pierde su calidad de vida minuto a minuto. La ciudad que desde sus comienzos coloniales sirvió larga y adecuadamente sus funciones urbanas, no está resistiendo la explosión poblacional sufrida principalmente en este siglo y el sostenido desarrollo económico actual, presentando una profunda crisis urbana.

Dejando de lado por el momento los temas puntuales de la expansión, la congestión, el medio ambiente y la administración urbanas, es preciso constatar, con altura de miras, que la planificación metropolitana ha sido prácticamente abandonada por la administración pública, después del notable esfuerzo fundacional y de algunos trabajos posteriores. Es así como en los últimos cien años solo se cuentan básicamente los Planes Reguladores Intercomunales de 1961 y 1994 y los Planos Reguladores Comunales, incluyendo entre ellos el Plan de Brunner de 1934. Como su nombre lo dice, estos planes se han limitado a regular y dictar normas, dejando totalmente de lado la función directora y previsoras del desarrollo urbano.

En esta forma, ya en el Seminario sobre Santiago, efectuado en Junio de 1990, en la Cámara Chilena de la Construcción, se consideraron algunas ideas en torno a la necesidad de dar una mejor forma a la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, las cuales iban desde la creación de una Sub-Secretaría de Urbanismo en ese Ministerio, pasando por la creación de una Sub-Secretaría especial en el Ministerio del Interior, similar a la Sub-Secretaría de Desarrollo Regional, hasta la formación de la Alcaldía Mayor de Santiago.

En todo caso no tendría sentido implementar una modificación estructural de esta envergadura, carente de un instrumento metropolitano de planificación. La ciencia y la experiencia pública indican más bien que la constitución de un plan es una actividad previa a la creación o adaptación de su marco operativo apropiado. Sin embargo, ¿Es posible esperar que el Estado por sí solo busque una solución de fondo a esta crisis? Es difícil concebir esta posibilidad, teniendo en cuenta que los problemas urbanos no figuran en el debate nacional, no tienen connotación política y son considerados como temas de largo plazo.

Atendiendo consecuentemente las consideraciones anteriores no parece haber otra alternativa para el Sector Privado y la ciudadanía metropolitana que propiciar decididamente el estudio de un **Plan de Ordenamiento de Santiago**, como única y posible solución integral a la crisis urbana que presenta la ciudad.

Este instrumento rector de planificación debe contemplar una solución coherente con toda la problemática urbana, en todos los aspectos físicos, sociales, ecológicos, urbanísticos, económicos, administrativos, etc. presentes en el desarrollo de Santiago, de modo de dejar un legado positivo de proyectos y acciones a futuras generaciones. Es preciso tener en cuenta a este respecto que Santiago es aún una ciudad rescatable siempre que se actúe a tiempo.

Ahora bien, dentro de la división de roles entre el Estado y el Sector Privado, indudablemente que corresponde al Estado la generación de leyes y normas y que pretendan encauzar la actividad nacional y urbana, con la debida participación de las áreas privadas. En este sentido la Cámara Chilena de la Construcción y otras entidades gremiales y cívicas tendrían un importante rol que cumplir.

Por lo tanto este Plan debe ser armado por el Estado, posiblemente organizado para estos efectos en una especie de Secretaría de Ministerios, similar al Sectra, talvez compuesta por los Ministerios del Interior, Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y Bienes Nacionales. Sin embargo, este Plan debe ser ampliamente participativo. ¿Cómo llegar entonces a producir un Plan de esta naturaleza? Existe la evidencia de 50 años por lo menos, que indica que las disposiciones vigentes no serían suficientes para producir este efecto.

Por lo demás si se analizan los últimos Planes de Ordenamiento Urbano y de Ciudades Nuevas en el mundo, se constata que la gran mayoría de ellos están estudiados por equipos extranjeros o mixtos en cada país, de nombradía internacional. Indudablemente esta circunstancia contribuye fuertemente a que estos planes puedan ser contratados, finiquitados e implementados debidamente.

De este modo el Plan de Ordenamiento de Santiago debe corresponder a las características y condiciones de una **Licitación Internacional**, formulada en base a calificación y precio, concurso/oferta u otra forma apropiada, mediante los necesarios llamados a precalificación, que aseguren la participación de equipos mixtos calificados con vasta experiencia en la materia.

Ciertamente que la tarea esbozada es grande, larga y compleja. Tomará tiempo vender la idea, preparar el programa, configurar al mandante, idear los montajes financieros, las bases de precalificación, los términos de referencia, la selección de los postulantes, el plazo de los estudios, la recepción de las ofertas, la constitución de un jurado, la adjudicación final, etc.

Pero, de este modo y si este programa se maneja bien, existe la gran certeza que este llamado internacional llegue a producir un apropiado Plan de Ordenamiento de Santiago.

Evidentemente no es posible conocer anticipadamente los lineamientos y soluciones del Plan, por que éste es básicamente el papel y la responsabilidad del equipo planificador designado, sin embargo es muy posible pensar que este Plan, así como se han ejecutados muchos otros proyectos importantes en el mundo y muchos planes de ordenamiento urbano, podría llegar a ser aprobado debidamente, esto es por la Ciudad, por la Secretaría responsable y por el Estado.

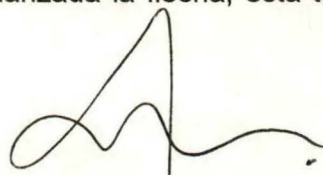
Con respecto a los aspectos financieros involucrados es posible esbozar algunas consideraciones:

El costo de operación global de Santiago es un dato absolutamente desconocido, teniendo en cuenta la cantidad de servicios estatales, municipales y privados que intervienen en la gestión urbana. Solo es posible estimar que es muy alto. Sin embargo existe la seguridad en que una adecuada ordenación los organizaría y reduciría apreciablemente, incrementando mediante el ahorro, los recursos necesarios para la implementación del Plan.

Existen grandes extensiones de suelo urbano central en total decadencia. Una adecuada renovación urbana, acompañada de casos de remodelación, proyectando modernas infraestructuras, importantes áreas verdes con prados, árboles y lagunas, permitiría obtener un mejor provecho urbano de estos terrenos y ahorrar inversiones y costos operativos en evitables extensiones de la ciudad.

La firme incorporación del sector privado para el financiamiento y la gestión de grandes obras de infraestructura, de desarrollo urbano y de servicios públicos, no es solo posible, sino imprescindible en una acción como la propuesta.

Todavía quedaría pendiente su implementación. ¿Existiría de parte del Gobierno el convencimiento y la capacidad para comenzar a aplicar este Plan? ¿Podrían ejecutarse las adecuaciones legales, jurídicas y administrativas necesarias? Una vez más hay que ser consecuentes y pensar que una vez lanzada la flecha, ésta tendrá que llegar a su destino.



Patricio Silva Uribe
Arquitecto

MODIFICACION DEL DECRETO LEY 3.516 DE 1980

El Congreso Nacional está estudiando una modificación al Decreto Ley N° 3.516 publicado en el D.O. del 01.12.80, sobre división de predios rústicos basado en un mensaje del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y enmarcado dentro del propósito de hacerse cargo de los efectos derivados de la aplicación de dicha ley. Este estudio ha sido despachado ya por la Cámara de Diputados al Senado, por lo cual es conveniente presentar mayores antecedentes y comentarios a este texto, tal como va avanzando en su tramitación parlamentaria, de modo de obtener una óptima ley al respecto.

1.- Superficies de los predios afectos a esta ley:

El rango de superficies mínimas y máximas de los predios afectos a esta futura ley, entre 2.5 y 0.5 has. parece acertado. En todo caso el texto legal debería precisar que se trata de superficies medidas en el plano horizontal, con el fin de evitar errores topográficos de frecuente ocurrencia.

2.- Dotación de Agua Potable:

El texto legal en curso establece que a falta de red pública todos los predios resultantes deberán contar con una solución propia consistente en una noria, pozo profundo o vertiente. Incidentalmente las napas de agua del subsuelo se encuentran a profundidades operables, en la mayor parte de los valles centrales del territorio.

Sin embargo el agua en general, subterránea o superficial, se ha transformado en un recurso natural escaso en el país, por lo cual parece necesario, en este caso, mantener un control sobre el uso de las napas de agua subterráneas ante el gran incremento que presenta y puede seguir presentando la actividad agro-residencial, precursora de futuras áreas urbanas en todo el país.

Es preciso tener en cuenta que la legislación que se adopte en esta oportunidad puede durar otros 20 años, enfrentando situaciones de actividad inmobiliaria, basadas en esta ley, aún mayores que las previsiones de autoridades y legisladores, como está sucediendo en muchos ámbitos del desarrollo nacional.

Este control, posiblemente llevado por la Dirección General de Aguas del MOP, debería actualizarse normalmente, por lo menos una vez al año. Una disminución notoria o la desaparición aún temporal de napas subterráneas o de un área de vertientes, debería operar un procedimiento que detuviera localizadamente las subdivisiones en base a esta ley, en tanto la situación descrita no sea superada.

Es indudable que no podría permitirse subdivisiones y ventas de predios carentes de agua potable, que podrían caer incluso bajo otras sanciones legales como las dispuestas, de algún modo, en la Ley 16.741 del 08.04.68.

3.- Alcantarillado:

La modificación legal en curso establece que a falta de Red Pública de Alcantarillado se considera suficiente una fosa séptica y un pozo absorbente.

Esta solución aparece como una contradicción con la Ley sobre Bases del Medio Ambiente, recién publicada en el D.O. del 09.04.94, Arts. 1°, 2°, 10° y otros, teniendo en cuenta que los pozos de absorción contaminan los recursos de agua potable del subsuelo con graves consecuencias sanitarias para la población, especialmente en los casos en que estas napas se ubican a poca profundidad. Estos pozos también contaminan, en caso de cercanía, el mar, los ríos y los lagos del territorio nacional.

La disposición de las aguas servidas para una o varias casas debe consultar más bien pequeñas plantas ecológicas de tratamiento mecánico, cuyo costo no supera el valor de mejoras habituales de una casa. Estas plantas, en sus modelos de precios medios y de amplia oferta en el mercado, producen agua utilizable para riego, exenta de problemas contaminantes y sanitarios.

En el caso de proyectos de importancia, que habría que definir, podrían utilizarse además, sistemas de estanques de desecación, solucionando en base a ubicación el problema de la emanación de olores y de acuerdo con un reglamento interno, tipo condominio, el tema de la extracción de lodos.

4.- Vías de acceso:

El proyecto de ley en estudio establece un ancho mínimo de calles, frente a los predios en subdivisión, de 15 m. de ancho y calzada de 6.50 m. condiciones que parecieran ser suficientes en general. Sin embargo debería quedar establecido en la ley, que las municipalidades tendrán facultades para exigir vías estructurantes de mayor amplitud cuando proceda. Es absurdo legislar, por omisión, que estas vías tengan que abrirse, cuando sean necesarias, por mecanismos de expropiación o de gasto público, como sucede en la actualidad.

Además, el texto legal no se pronuncia respecto de la situación jurídica de estas calles, teniendo presente que la normativa actual permite que ellas no sean cedidas al uso público, sino concedidas, a título de servidumbres de paso. Esta situación irregular no debe ser mantenida por cuanto impide la acción mancomunada de vecinos, municipalidades y la Dirección de Vialidad del MOP para su pavimentación o mantención y, en general, porque constituye una aberración urbana.

La definición anterior es de principios y no debe quedar pendiente para resolución del reglamento respectivo sino definida por la ley.

El texto legal tampoco se pronuncia sobre los antejardines que deben dejar las edificaciones, normativa que si bien no parece ser propia de una ley, a falta de otra normativa, debe fijarse en 10 m. como mínimo.

5.- Exenciones a las presentes normas.

El texto legal en estudio repite exactamente las disposiciones de la Ley N° 3.516 a este respecto, agregando una nueva causal eximente relativa a los casos en que la división respectiva no forme nuevos núcleos urbanos. En este caso la Secretaría Regional de Agricultura podrá eximir al propietario de las condiciones de dotación de agua, alcantarillado y calles de 15 m. pavimentadas, requiriéndose de un informe previo y favorable, caso por caso, de la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo.

Así la primera observación apunta a la innecesaria nominación de las Secretarías Regionales del Ministerio de Agricultura como autoridad en el caso expuesto, requiriendo sin embargo un informe previo de sus similares del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Parece más lógico, competente y simple que sea esta última repartición, a través de las oficinas de la División de Desarrollo Urbano, la que decida en definitiva a este respecto.

Sin embargo, yendo a la cuestión de fondo, es preciso tener en cuenta que la subdivisión de predios rústicos de 10 has. en 18 o 20 parcelas de 5.000 m² representa el caso más corriente de este proceso, el cual produce igual número de casas, jardines, una calle con soleras e iluminación, automóviles estacionados o en marcha, algunas personas, etc. Por otro lado no se observa movilización colectiva, ni comercio, ni locales de equipamiento. Además este conjunto está separado por variables extensiones de terreno agrícola o ganadero de otros conjuntos similares o de un poblado vecino. Es este un núcleo urbano o no ?

Cualquier respuesta es posible ante un planteamiento subjetivo, pero una consideración negativa significará que este conjunto carezca legalmente de agua potable, alcantarillado y vías de acceso público, pavimentadas o no.

Lo menos que se puede observar al respecto es que esta cláusula eximente apunta en una dirección permisiva incorrecta y que de hacerse extensiva continuaría con el daño territorial y urbano producido por la ley N° 3.516, que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo trata justamente de corregir mediante el mensaje que ha enviado al Congreso, además de contravenir gravemente la Ley de Bases del Medio Ambiente, recientemente aprobada.

Con respecto a la inaplicabilidad de las mismas disposiciones citadas en las letras a, b y c del Art 1, ya presentes en la Ley 3.516, en los casos en que las entidades que solicitan la subdivisión de predios afectos a esta ley sean reparticiones públicas, SAG, MOP y otros, tampoco parece conveniente, a la luz de los conceptos de medio-ambiente y de calidad de vida, mantener permanentemente criterios cerrados de exención del cumplimiento de requisitos mínimos, menos a través de leyes de largos períodos de gestación y vigencia y menos aún a servicios estatales que deberían ser los primeros en marcar el camino del desarrollo.

Esta condición de cumplimiento de requisitos de urbanización debe incluir a los conjuntos de viviendas sociales, teniendo presente que es necesario terminar efectivamente con la segregación social, de acuerdo con los derechos del individuo y con el actual discurso de las principales autoridades del país.

6.- Función de las Direcciones de Obras:

El texto legal en estudio dispone claramente en que estas divisiones prediales requerirán permiso de la Direcciones de Obras y serán recibidas por éstas, previa verificación del cumplimiento de los requisitos anteriormente señalados. Más adelante el Art. 10 confirma que los Directores de Obras otorgarán todos los permisos de edificación para las construcciones, incluyendo viviendas y obras adicionales.

Esta acertada disposición de fortalecimiento de las reparticiones municipales, ausentes en la Ley 3.516, permitirá que ellas tomen, en su etapa inicial, el rol y la responsabilidad que les corresponde en este proceso de urbanización de predios rústicos.

Por lo demás cabe destacar que el texto legal en estudio ya dispone que las construcciones adicionales para la explotación silvoagropecuaria del predio deben ser aprobadas por las Direcciones de Obras y no por las Secretarías Regionales del Ministerio de Agricultura.

En cambio se nota un gran vacío en este documento, en la cuestión forestal. Esta actividad debería ser incentivada en alguna forma, tanto en los predios privados como en los caminos y áreas verdes que se creen por medio de esta normativa, de modo de conformar, con el tiempo, áreas forestales en torno a las ciudades y núcleos de desarrollo del país.

7.- Ocupación del Suelo.

Una ocupación de 8% en un lote de 5.000 m², para uso de suelo habitacional, dispuesta en el texto legal, no permite que una familia con 2 o 3 hijos y sus trabajadores, construya legalmente, en conjunto, sus viviendas, fomentando de este modo el bajo cumplimiento de las ordenanzas. Un uso de suelo para vivienda del orden de 15 % parece más acorde con el tema en comento.

8.- Libre acceso.

No queda suficientemente definido en el Art. 11 de las modificaciones propuestas, la cuestión del libre acceso a playas públicas del mar, lagos o ríos. En todo caso debe entenderse y el texto así lo debería expresar, que el libre acceso no puede aplicarse a las divisiones de predios, accesibles mediante servidumbres de paso o de caminos privados, normalmente cerrados, intermedios entre ellas y los caminos públicos.

Esta disposición no impediría la llegada a dichas playas públicas mediante embarcaciones o transitando por sus riberas desde un camino público.

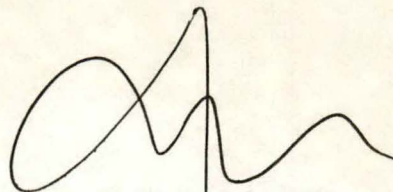
9.- Areas verdes.

El texto legal en estudio tampoco aborda el problema de la falta de áreas verdes para estas áreas en estudio. Teniendo en cuenta la cuantía y grandes dimensiones de algunos desarrollos basados en esta ley, alguna disposición mínima debería adoptarse en tal sentido, como destinar un porcentaje de 5% a 8% del suelo a subdividir, para áreas verdes. Aún cuando ellas no puedan ser desarrolladas en un principio, constituirán una reserva inapreciable en el futuro.

10.- Situación de las subdivisiones existentes.

Teniendo presente que gran parte del territorio nacional susceptible de ser dividido en parcelas agro-residenciales ya está efectivamente subdividido, con efectos negativos y dificultades para asegurar la calidad de vida y el desarrollo de esas áreas, cabe la posibilidad que esta ley en estudio subsane algunos aspectos posibles de ser mejorados. Lamentablemente el texto legal no se ha referido a esta posibilidad, por lo cual sería posible considerar por lo menos el estudio de los siguientes puntos:

- a) Posibilidad de aplicación del efecto de retroactividad de esta ley en estudio.
- b) Obligación del propietario ante cualquier cambio jurídico de posesión o de uso de suelo de un predio, ya sea por venta, herencia, permiso de edificación u otros, de ampliar a 7.5 m. y ceder al uso público las calles frente a su propiedad y mantener un antejardín de 10 m. mínimo.
- c) Obligación del propietario de predios resultantes de subdivisiones acogidas a la Ley 3.516 de presentar en un plazo determinado sus antecedentes de planos de subdivisión y edificación a la Dirección de Obras respectiva, bajo las sanciones del caso, de modo que las subdivisiones existentes sean ingresadas en los planos territoriales comunales, para preparar la planificación regional, base de futuras áreas urbanas del país.



Arq. Patricio Silva Uribe
Consejero Nacional
Comisión de Urbanismo
Comité de Viviendas e Inversiones
Inmobiliarias del Sector Privado
Cámara Chilena de la Construcción

Santiago, 5 de Febrero de 1996