

CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

MIEMBRO DE LA FEDERACION INTERAMERICANA DE LA INDUSTRIA DE LA CONSTRUCCION

351.860 923
CCHC
C172
v.2
c1

DESARROLLO URBANO

La Cámara Chilena Chilena de la Construcción, por iniciativa de su Presidente, constituyó un grupo de trabajo de alto nivel y especialización para estudiar y analizar la problemática del Desarrollo Urbano. Ello con miras a formular a las actuales y futuras autoridades de Gobierno proposiciones concretas del sector privado sobre estas materias, de innegable importancia y actualidad, ya que se consideran como un factor esencial en la calidad de vida de los asentamientos humanos.

Esta comisión quedó integrada como sigue:

- Sr. Víctor Manuel Jarpa, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción.
- Sr. Juan Ignacio Silva, Primer Vicepresidente de la Institución.
- Sr. Blas Bellolio. Gerente General de la misma.
- Sr. Salvador Valdés, designado como Presidente de la Comisión.
- Sr. Sergio Gómez del Canto, quien es designado como Secretario Técnico de la Comisión.
- Sr. Eugenio Cienfuegos.
- Sr. Alberto Collados.
- Sr. Cristián Fernández
- Sr. Jaime Muñoz
- Sr. Pedro Murtinho.
- Sr. Eugenio Velasco

La tarea fundamental de la Comisión en su primera etapa fue el análisis y revisión de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, vigente desde 1985, producto de los cuales se emitió un Informe que resume las principales observaciones formuladas.

Para una mejor comprensión de este Informe se ha editado un documento en cuyas páginas, al lado izquierdo, se ha incluido el texto de la Política vigente; a su vez, al lado derecho, se han señalado, donde corresponde, los respectivos comentarios. No obstante, al comienzo del documento citado, se indican las observaciones generales que a este Grupo de Trabajo le mereció la Política analizada.

Santiago, Abril de 1993.

04319.-
CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación

COMENTARIO GENERAL

REPUBLICA DE CHILE
 MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
 DIVISION JURIDICA

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
 SUB-SECRETARIA
 DECRETOS
 TRAMITADO
 FECHA 29 ABR 1985
 FIRMA

APRUEBA EL DOCUMENTO "POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO"

SANTIAGO, 14 MAR 1985

N° 31

MINISTERIO DE HACIENDA
 OFICINA DE PARTES

RECIBIDO

SECRETARIA DE ESTADO
 MINISTERIO DE HACIENDA Y FISCALIA

RECEPCION 27 MAR 1985

Subsecretario	
Asesor	
Asistente	
Secretario	
Contador	
Arquero	

CONTRALORIA GENERAL
 TOMA DE RAZON

RECEPCION

DEPART. JURIDICO	
DEPART. T. R. Y REGISTRO	
DEPART. CONTABIL.	
SUB-DEPART. C. CENTRAL	
SUB-DEPART. L. CUENTAS	
SUB-DEPART. C. P. Y BIENES NAC.	
DEPART. AUDITORIA	
DEPART. V. O. P. - U. Y. T.	
SUB-DEPART. MUNICIPIALES	

VISTO: El D.L. N° 1.305, de 1975, y en especial lo previsto en la letra a) de su artículo 12°, y lo dispuesto en los artículos 24 y 32 N° 8° de la Constitución Política de la República de Chile.

DECRETO:

Apruébase el documento "Política Nacional de Desarrollo Urbano", elaborado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo con fecha Diciembre de 1984, el cual se acompaña y se entenderá formar parte integrante del presente decreto.

Anótese, tómese razón y notifíquese.

Augusto Pinochet Ugarte
 AUGUSTO PINOCHET UGARTE
 GENERAL DE EJERCITO
 PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

REFRENDACION

IMP. POR 1
 IMPUTAC.
 ANOT. POR 1
 IMPUTAC.
 DELEG. DTO.

MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
 HUBEL
 ROQUE SAPIAIN
 MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO
 MINISTRO

TOMADO RAZON
 25 ABR 1985
 CONTRALOR GENERAL
 DE LA R PUBLICA

Después de una prolija revisión de los términos y contenidos de esta Política se llegó a la conclusión que, pese a tener ya varios años desde su formulación y haber sido dictada en una época en que la relación entre el desarrollo urbano y la economía de mercado estaba muy cuestionada, aun mantiene plena actualidad.

Muchos de sus conceptos y orientaciones se han materializado ya a través de diversas disposiciones legales y reglamentarias. Otros, merecen ser analizados desde una perspectiva distinta y los restantes siguen teniendo vigencia por lo cual cabe propugnar iniciativas que conviertan en realidad sus contenidos. En especial, aquellos que configuran con plenitud el rol planificador y normativo del Estado y destacan el papel eminentemente activo y multidisciplinario que le corresponde al Sector Privado; todo lo cual encaja plenamente dentro de una economía social de mercado.

La Comisión designada llegó a la conclusión que se concuerda plenamente con los conceptos principales de los diversos capítulos de la Política, resultante de lo cual la gran mayoría de los comentarios que se han formulado son de carácter formal o secundario, los que pueden conocerse en las sucesivas actas de las numerosas reuniones que se tuvo al efecto.

No obstante lo anterior, hay algunos aspectos conceptuales que merecen destacarse y que se señalan a continuación; los capítulos en que no se expresan opiniones, son aquellos a que se refiere el acápite precedente.

INTRODUCCION

- | | | |
|----|---|---|
| 1. | El crecimiento de los asentamientos humanos | 1 |
| 2. | El desarrollo urbano | 3 |

PRINCIPIOS GENERALES

- | | | |
|----|--|---|
| 3. | El bien común y el rol del Estado | 5 |
| 4. | El derecho de propiedad | 6 |
| 5. | Libre iniciativa y mercado | 7 |
| 6. | La habitabilidad de los asentamientos humanos | 8 |
| 7. | El carácter urbanístico de los asentamientos humanos | 9 |

POLITICAS ESPECIFICAS

- | | | |
|-----|--|----|
| 8. | Política sobre el suelo urbano | 10 |
| | 8.1 Macro-tipología de suelos | 10 |
| | 8.2 Crecimiento | 14 |
| | 8.3 Actividades | 16 |
| | 8.4 División | 17 |
| 9. | Política sobre la infraestructura urbana | 18 |
| 10. | Política sobre el equipamiento | 24 |
| 11. | Política sobre los instrumentos de planificación | 31 |
| 12. | Política sobre la participación de la comunidad | 37 |

INTRODUCCION

1. EL CRECIMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

La población chilena ha experimentado una fuerte migración desde lo rural hacia las áreas urbanas, alcanzándose en 1982 una proporción del 81% de población urbana, guarismo cercano al que presentan países en etapa de desarrollo post-industrial.

Una segunda migración, paralela a la anterior, ha llevado a la población desde las ciudades menores hacia las más importantes, al punto de existir hoy una concentración del 56% en sólo tres áreas metropolitanas.

El primer proceso migratorio —de lo rural a lo urbano— ha llegado a niveles que hacen prever un próximo estado de consolidación. No sucede así, en cambio, con el segundo, lo que permite suponer que en el mediano y largo plazo el mayor incremento de la concentración poblacional afectará a sólo

una decena de ciudades.

Si a los procesos migratorios indicados se agrega el crecimiento demográfico vegetativo (1.70/o anual), se concluye que los principales centros urbanos chilenos deben enfrentar en las próximas décadas un crecimiento poblacional de gran magnitud. Traducido éste a términos de extensión urbana, puede estimarse que cada año deberían agregarse no menos de 1.200 hectáreas a las actuales áreas urbanas, esto sin considerar todavía lo necesario para superar el actual déficit de viviendas.

Por otra parte, si se analiza retrospectivamente el proceso ya producido de crecimiento urbano, se constata que la ciudad, junto con entregar a sus habitantes ventajas reales en comparación con la vida rural, los ha envuelto en graves problemas de índole económica y social. Altos costos y deseconomías, deterioro de las condiciones ambientales, carencias de viviendas y de servicios, ineficiencias operativas y administrativas, etc., caracterizan la vida ciudadana de hoy.

Entre las múltiples causas que han originado estos problemas, tal vez la más evidente es el hecho de que las principales ciudades no fueron capaces de absorber armónicamente ni el intenso flujo de población que llegó a ellas, ni el acelerado cambio de hábitos de sus habitantes. Por el contrario, ambos factores quebrantaron sus estructuras, y el crecimiento se desbordó fuera de control produciendo aglomeraciones humanas altamente ineficientes.

Si, por una parte, se consideran las inversiones acumuladas y los gastos de operación incurridos en las principales ciudades chilenas durante los últimos 40 años y, por otra, se evalúa el resultado físico, ambiental y de funcionamiento de las mismas, se llega a la conclusión de que su deterioro e ineficiencia actuales no se deben tanto a escasez en la cuantía de los recursos invertidos y gastados en ellas, cuanto al proceso por medio del cual dichos recursos fueron empleados: proceso que no siempre se ajustó a previsiones de largo plazo, ni a planes estables, ni a prioridades adecuadas; proceso que sufrió la falta de coordinación de los numerosos organismos involucrados en él; proceso, finalmente, que por sus mismas fallas permitió constantes especulaciones que esterilizaron parte de los recursos disponibles.

Como resumen de lo expresado anteriormente, resulta lícito afirmar que el crecimiento de los centros urbanos en las últimas décadas generó problemas graves en las ciudades. Es de prever que, en los próximos decenios, las ciudades mayores del país estarán frente a un crecimiento similar. Se hace necesario, entonces, proceder al ajuste o rectificación de la planificación empleada hasta ahora.

2 EL DESARROLLO URBANO

Frente a la perspectiva descrita y a la experiencia de los decenios anteriores, resulta imperativo ajustar la planificación de nuestras ciudades y replantear el rol que en ellas cabe al Estado y a la iniciativa privada.

Esta acción debe enmarcarse en un concepto de "Desarrollo", entendido éste como un proceso de mejoramiento y también cuando proceda, de crecimiento, ambos planificados y complementarios.

Dado que las acciones privadas, sean individuales o colectivas, orientadas por los mecanismos de mercado son insuficientes por sí solas para implementar este Desarrollo y para evitar las externalidades negativas que derivarían de un crecimiento inorgánico, corresponde al Estado la irrenunciable responsabilidad de procurar que las áreas urbanas en que vive la gran mayoría de los habitantes alcancen un estándar aceptable de habitabilidad. Esto sólo será posible mediante una adecuada, estable y eficiente planificación del Desarrollo Urbano, que concilie desde una perspectiva superior los intereses de los particulares con el interés del Bien Común, y que coordine las inversiones privadas con las del Estado, en procura de un óptimo efecto.

Es por ello que, siendo el desarrollo urbano hoy día inseparable del desarrollo integral de un país todas las naciones de occidente han dedicado preferente atención a la planificación urbana dotándola, sin excepciones, de una completa y completa instrumentalización

La planificación del desarrollo urbano debe estar orientada por principios generales y también por políticas específicas que precisen objetivos y definan los medios para alcanzarlos. Estos principios y políticas específicas constituyen la presente POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Ella será pauta y guía para la revisión de la Ley y orientará y regulará el desarrollo urbano, coordinándolo con el proceso de regionalización del país

En cuanto a los principios generales expuestos, pueden ser considerados a la vez como políticas de general aplicación. En cuanto a las políticas específicas, se exponen distinguiendo sus fundamentos, sus objetivos, y las políticas propiamente tales. En este último aspecto, el presente documento no pretende agotar el enunciado de las acciones y medidas que serán propias de cada política específica.

Las referencias que en el presente documento se hacen a la Ley, se entiende que comprenden tanto la Ley General de Urbanismo y Construcciones, como la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, las Normas Técnicas y los instrumentos de planificación.

Se acota que el Desarrollo Urbano debe ser sostenible y sustentable.

De igual manera, dichas referencias a la Ley incluyen la necesidad de una extensa labor de coordinación con otras leyes distintas a las nombradas, tanto del sector Vivienda y Urbanismo como de otros sectores. En este sentido, debe tenerse presente que una Política Nacional de Desarrollo Urbano, si bien debe originarse en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por fuerza debe tocar y plantear aspectos que son normados por otros Ministerios, especialmente Agricultura (uso del suelo); Obras Públicas (infraestructura); Interior (Municipios); Transporte, Bienes Nacionales, etc. Para estos efectos, la Política constituirá el documento base en torno al cual se buscará la armonización y el consenso con las demás autoridades para lograr la necesaria coordinación legal y administrativa en Desarrollo Urbano.

PRINCIPIOS GENERALES

3. EL BIEN COMUN Y EL ROL DEL ESTADO

De acuerdo a una definición clásica, el Bien Común es el bien de cada uno para el bien de todos.

Esta definición implica que el bien se origina en el individuo y que de todos los bienes posibles para él, sólo aquellos que constituyen a la vez un bien para todos acceden a la categoría de Bien Común. Visto en sentido inverso, es condición del Bien Común no dejar de ser bien para cada uno, sin perjuicio que su grado pueda disminuir en función de su mayor extensión.

La noción de "bien" desde el punto de vista del desarrollo urbano es una noción relativa que se mide según la mayor o menor aproximación a un objetivo. Este está determinado por factores variables, como son la cultura y la economía, que representan la aspiración y la capacidad de hacer. En consecuencia, el Bien Común en el desarrollo urbano es el grado positivo posible, en cada caso, en que los asentamientos humanos se aproximan al mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios.

La Constitución Política de Chile, en su primer artículo, asigna al Estado la finalidad de promover el Bien Común.

Toda promoción lleva implícito el concepto dinámico de acción, para lo cual el Estado necesita de voluntad y de medios.

En la promoción del desarrollo urbano, la voluntad del Estado es de carácter político; los medios son la ley y los instrumentos de planificación urbana.

Se señala que en el último párrafo, la frase "la voluntad del Estado es de carácter político" quedaría mejor interpretada si se expresa que "el Estado debe actuar con voluntad política".

4. EL DERECHO DE PROPIEDAD

La Constitución Política, en su artículo 19 N° 24º, asegura a todas las personas el derecho de propiedad, en sus diversas especies, sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

El mismo artículo establece conceptos precisos sobre la limitación y la privación de la propiedad, que se consignan a continuación.

Con respecto a la limitación, dice:

"Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental".

Con respecto a la privación de la propiedad, la Constitución dice:

"Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador".
"El expropiado (...) tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado...".

Para los efectos que puede producir la planificación del desarrollo urbano sobre la propiedad privada, resulta claro que dicha planificación, sancionada por ley, tiene la capacidad para establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad sin comprometer al Estado a indemnizar.

Resulta claro, también, que dicha planificación puede recurrir a la privación de la propiedad, o de sus atributos, estableciéndolo en sus instrumentos; sin embargo, esta privación no podrá ser materializada sin previo pago de indemnización.

En consecuencia, toda norma urbana de carácter restrictivo que no produzca la privación de la propiedad o de alguno de sus atributos, deberá entenderse que constituye sólo una limitación a la misma y, como tal, no originará indemnización.

No obstante lo anterior, ciertas limitaciones a la propiedad podrían llegar a tales grados que en la práctica fueran equivalentes a una privación de la misma, situación que, al no estar compensada con indemnización, vulneraría la Constitución. Para evitar estas situaciones, la ley deberá precisar los grados máximos que podrán establecerse para ciertas limitaciones a la propiedad y sus atributos, en los instrumentos de planificación.

En la fijación de estos grados máximos, se considerarán tanto los valores absolutos de las restricciones, como el valor relativo de ellas con respecto a las establecidas anteriormente.

Se propenderá también a que la Ley establezca que, en aquellos casos de privación del dominio de sólo una parte de la propiedad, la evaluación de la indemnización considere tanto el valor de la parte expropiada, que pierde el propietario, como el mayor valor que a causa de la misma expropiación pudiere ganar la parte no expropiada.

5. LIBRE INICIATIVA Y MERCADO

La Constitución Política de Chile asegura (artículo 19, Nº 21º) a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica. Por otra parte, la participación del Estado en las actividades empresariales sólo debe tener carácter subsidiario.

Los principios aludidos consagran la libre iniciativa del sector privado el cual, en el desarrollo urbano, está llamado a ser gestor principal.

La planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado. En dicha planificación serán consideradas, entre otras informaciones, las tendencias del mercado, las que se evaluarán a la luz del Bien Común y de un horizonte de mediano y largo plazo, sin perjuicio de tener presente, además, parámetros de corto plazo cuando ello proceda.

La iniciativa privada deberá sujetarse a la planificación que establezca el Estado, y, dentro de este marco, orientará naturalmente sus decisiones por el mercado.

Siendo el mediano y largo plazo el horizonte propio y natural de la planificación urbana y, debiendo sus disposiciones inscribirse en dicho horizonte, la inclusión de espacios de uso público en los respectivos instrumentos, no deberá estar condicionada a que se cuente con los recursos económicos al momento mismo de aprobarse la planificación. Se entiende que esto no obsta al sentido de realismo económico que debe inspirar a toda planificación.

En las obras de urbanización que emprenda la iniciativa privada, todos los costos directos seguirán siendo de cargo de ella. También deberían serlo ciertos pagos o aportes que compensen los costos sociales y externalidades negativas que dichas obras pudieren generar, de acuerdo a lo que se propone en las Políticas Específicas del presente documento.

6. LA HABITABILIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Las condiciones de diseño y conservación de los espacios que ocupan los asentamientos humanos influyen, en gran medida, en la subsistencia y la calidad de vida de sus habitantes.

Por una parte, la subsistencia y la integridad física de las personas dependen, en cierto modo, de las características de seguridad y salubridad de dichos espacios. Respecto a la calidad de vida, ciertas modalidades de los referidos espacios son determinantes en la eficiencia; economía, accesibilidad, comodidad y privacidad con que ellos pueden ser usados y gozados por las personas.

Las referidas características, que contribuyen a la subsistencia y a la calidad de vida, pueden ser comprendidas bajo la noción de "habitabilidad", la que es aplicable al espacio urbano en todas sus expresiones y niveles.

Por otra parte, la Constitución Política de Chile establece ciertas obligaciones del Estado y ciertos derechos de las personas, vinculados directamente con la referida habitabilidad. Ellos son:

- a. El artículo 1 establece que el Estado está al servicio de la persona humana, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.
- b. El artículo 19, N° 1º, asegura a todas las personas el derecho a la vida y a su integridad física y psíquica.
- c. El artículo 19, N° 4º, asegura a todas las personas el respeto y protección a la vida privada.
- d. El artículo 19, N° 8º, asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.
- e. Finalmente, el artículo 19, N° 9º, asegura la protección de la salud.

Sobre la base de lo anterior corresponde al Estado, a través de la planificación y de las normativas urbanas, fijar las condiciones mínimas de diseño y conservación que sean necesarias y convenientes para que las urbanizaciones y edificaciones aseguren a los ciudadanos una habitabilidad satisfactoria

Se plantea que en este artículo debiera hacerse referencia al problema "estético". Al respecto se propone tener en consideración el "paper" denominado "La Belleza como atributo intrínseco de la calidad de vida", que se incluye adjunto.

del espacio urbano, tanto en su expresión de espacio público, como en las de los espacios prediales y edificados.

7. EL CARACTER URBANISTICO DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS

La Constitución Política establece (artículo 19, Nº 10º) que corresponde al Estado estimular la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. También establece (artículo 19, Nº 8º) el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza.

Los asentamientos humanos, al desarrollarse en el tiempo, suelen expresar un conjunto de valores de tipo cultural que, a menudo, son registrados por la forma de sus urbanizaciones y edificaciones. Dichos valores, tales como la historia, las costumbres, las creencias y las actitudes frente a la geografía, el clima y el paisaje, forman parte del patrimonio cultural de una ciudad. Este patrimonio puede ser puesto en valor tanto retrospectivamente, a través de su conservación y realce, como prospectivamente, a través de su proyección e incremento.

Por otra parte, los asentamientos humanos al extenderse, van transformando áreas naturales en áreas urbanas y van irradiando y anticipando a grandes distancias su efecto sobre la naturaleza. Este proceso crea un permanente desafío ecológico y su mejor equilibrio forma parte del patrimonio natural de una ciudad.

Los patrimonios cultural y natural dan por resultado un conjunto de modalidades propias de cada ciudad, que le otorgan identidad y personalidad, diferenciándola de otras, y que la asocian afectivamente a sus habitantes, todo lo cual puede denominarse el "carácter urbanístico" de la ciudad.

Los instrumentos de planificación urbana deberán procurar la definición y estimular la puesta en valor del carácter urbanístico de todo asentamiento, a través de la preservación e incremento de sus patrimonios cultural y natural.

Se observa la necesidad de destacar la problemática de monumentos nacionales, tema de suyo complejo e importante en que la actual ley ha demostrado ser totalmente inoperante.

POLITICAS ESPECIFICAS

8. POLITICA SOBRE EL SUELO URBANO

8.1 Macro-tipología de suelos

FUNDAMENTO

Los diversos usos y grados de inversión que caracterizan a los suelos urbanos y a sus alrededores, y las diversas potencialidades de evolución que presentan, hacen necesario aplicar normativas y acciones diferenciadas para cada tipo de suelo.

OBJETIVO

Distinguir macro-áreas que corresponderán a aplicación de distintas macro-normativas sobre el suelo.

POLITICAS ESPECIFICAS

a) Lo urbano y lo rural

La primera clasificación que se formulará sobre el suelo será la siguiente:

- Suelo urbano.
- Suelo rural.

Administrativamente, se definirá como suelo urbano el área comprendida dentro de los límites urbanos. Como suelo rural se definirá el área exterior a dichos límites urbanos, o sea, el resto del territorio.

Se considerará que los asentamientos humanos pasan a tener características urbanas y, por ende, podrán ser objeto de planificación urbana, cuando lleguen a poseer las tres condiciones siguientes:

- Una población mínima de 300 habitantes.
- Una densidad mínima de 30 hab./Há.
- Un elemento de equipamiento.

El suelo urbano será planificado por medio de los Planes Reguladores Urbanos e Inter-Urbanos.

El suelo rural será planificado, desde el punto de vista de sus relaciones con lo urbano, por medio de los Planes Urbano-Regionales e Inter-Urbanos. Además, cuando proceda, le serán aplicables, proyectos específicos de villorrios agrícolas.

Los límites urbanos que separan las áreas urbanas de las rurales, se revisarán cada 10 años. La Ley establecerá, además, los motivos por los cuales se podrán revisar en otras oportunidades.

b) Area Urbana

Las áreas urbanas estarán constituidas por tres tipos de áreas, a saber:

- áreas consolidadas
- áreas urbanizables
- áreas especiales.

Los límites entre estas áreas se revisarán también cada 10 años, sin perjuicio que la ley establezca los motivos por los cuales podrán ser revisados en otras oportunidades.

Se destaca que la clasificación del territorio en urbano y rural es absolutamente insuficiente. Por una parte, la definición de lo urbano parece arbitraria; no implica ninguna gradualidad entre lo que se entiende por comuna, metrópoli, ciudad y pueblo, de lo que se deduce que su planificación debe ser diferenciada; por otra parte, se postula que el llamado territorio rural debe ser planificado, al igual que el urbano, y debe distinguirse entre sus diversas áreas características: desiertos, cordilleras, valles, bosques, costas, lagos, tundras, hielos, etc., distinguiendo entre las actividades agrícolas, mineras, forestales, ganaderas, industriales, pesqueras, etc.

A continuación se describen cada una de dichas áreas:

b.1) Áreas consolidadas

Serán las áreas que cuentan efectivamente con urbanización completa, entendiéndose por tal la que ha capacitado al suelo para ser dividido y para recibir edificación debidamente conectada a las redes de los servicios de utilidad pública.

Los límites exteriores de las áreas consolidadas, se denominarán "límites de consolidación".

Los límites de consolidación serán ajustados, automáticamente, con una periodicidad no superior a 6 meses, para lo cual la Ley y su Ordenanza deberán implementar el correspondiente sistema administrativo de información. Se considerará a las urbanizaciones como efectivamente realizadas, cuando estén recibidas por la Municipalidad respectiva.

b.2) Áreas urbanizables

Serán las áreas planificadas externas a las áreas consolidadas, capaces de recibir el crecimiento en extensión previsto para la ciudad, en los 30 años siguientes a la aprobación del Plan Regulador que las defina.

Las "áreas urbanizables" se dividirán en tres tipos de sub-áreas, en función de la prioridad que deberá tener su desarrollo. Cada grupo de sub-áreas del mismo tipo representará la superficie de terreno necesaria para el crecimiento en extensión de la ciudad durante 10 años. No obstante, en aquellas ciudades donde el crecimiento previsto sea escaso o inexistente, las áreas urbanizables podrán dividirse en sólo dos tipos de sub-áreas, o no dividirse.

Las sub-áreas urbanizables se denominarán "de primera prioridad", "de segunda prioridad" y "de tercera prioridad", siendo las primeras las adyacentes a las áreas consolidadas.

Los límites que separen las sub-áreas urbanizables entre sí no tienen que coincidir necesariamente con los límites de zonificación en cuanto a actividades, constructibilidad, densidades, división del suelo y demás aspectos de la normativa urbana.

Los criterios para determinar la extensión de las sub-áreas urbanizables serán fijados por la Ley, considerando las bases siguientes:

- Proyección demográfica, que estimará el crecimiento poblacional para cada período de 10 años.
- Evaluación de aquella parte del crecimiento poblacional que se emplazará dentro de las áreas consolidadas mediante el proceso de renovación urbana.
- Aplicación, a cada sub-área urbanizable, de una densidad poblacional media igual a 1,5 veces la densidad media de las áreas consolidadas adyacentes.

Los criterios para determinar la forma y ubicación de cada sub-área urbanizable también serán fijados por la Ley considerando, entre otras, las siguientes bases:

- Tendencias del mercado.
- Factibilidad y costos de las extensiones viales y de servicios.

b.3) Areas especiales

Serán las áreas planificadas que, en razón de su especial destino o naturaleza, estarán sujetas a restricciones casi totales en cuanto a su urbanización y edificación. Ejemplos: aeropuertos, márgenes de ríos, orillas de mar, grandes parques, zonas de protección ecológica, quebradas, pantanos, etc.

c) Area rural

c.1) El área rural debe ser objeto también de la Política de Desarrollo Urbano, por los siguientes motivos:

- Porque el crecimiento en extensión de las áreas urbanas se hace ocupando áreas rurales. Por tanto, las características que presenten éstas en cuanto a infraestructura, edificación y división, al momento de ser incorporadas al área urbana, son de gran importancia para su planificación y utilización como suelo urbano.
- Porque en el área rural se producen constantemente procesos de agregación y densificación de asentamientos rurales que, en algún momento, trasponen el umbral que separa lo rural de lo urbano y pasan a constituirse en hechos de carácter claramente urbano y, por lo tanto, objetos de planificación urbana.
- Porque en el área rural se crean a menudo asentamientos nuevos que, sin tener el carácter de una fundación de ciudad, presentan no obstante modalidades propias de los núcleos urbanos. Como ejemplos podemos citar los campamentos mineros y los asentamientos turísticos.

Se expresa que a cada área sub-urbanizable debe aplicarse una densidad poblacional media igual a 1,5 veces la densidad media de las áreas consolidadas adyacentes. Lo señalado constituye un indiscutible error matemático, ya que de aplicarlo sucesivamente, la densidad podría llegar hasta el infinito; razón por la cual debería dársele una nueva redacción que mantenga, racionalmente, la idea de ir aumentando la densidad poblacional.

Se recomienda agregar a los ejemplos citados el caso de las "fallas geológicas".

- c.2) Los procesos descritos anteriormente deben ser objeto de una planificación y de un control primarios. La planificación se efectuará, como ya se dijo, a través de los planes urbano-regionales. El control se ejercerá a través de la intervención de organismos del Estado en tres operaciones propias de dichos procesos, a saber: la división del suelo, el cambio de destino del suelo y los permisos de edificación.

Para estos efectos, conviene que la Ley establezca las atribuciones y la coordinación que al respecto tendrán el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de Agricultura y las Municipalidades.

Especial importancia reviste que la división de predios rústicos no genere núcleos urbanos al margen de la planificación urbana.

8.2 Crecimiento

FUNDAMENTOS

- a) El suelo es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica.
- b) En la medida que el suelo de una ciudad sea usado más intensamente, se aprovecha mejor el equipamiento y se reducen los costos de la infraestructura y del transporte.
- c) Las personas deben tener libertad para optar a diversas alternativas de ubicación en la ciudad. No obstante, cuando el crecimiento a través de ciertas alternativas signifique un mayor costo social que el crecimiento a través de otras, las personas que opten por las primeras deberán compensar a la comunidad dicho mayor costo.

OBJETIVOS

- a) Procurar que la intensidad de ocupación del suelo urbano sea alta, dentro de lo compatible con la naturaleza y habitabilidad de dicha ocupación.
- b) Promover la orientación de una parte significativa del crecimiento hacia las áreas ya consolidadas, a través de la Renovación Urbana.
- c) Procurar que el crecimiento en extensión de las ciudades siga secuencias que produzcan áreas urbanas continuas, dentro de lo compatible con la libre iniciativa.

POLITICAS ESPECIFICAS

a) Renovación urbana.

El Estado deberá promover y estimular la Renovación Urbana en las áreas ya consolidadas, a través de la Rehabilitación y de la Remodelación.

Con respecto a la primera, será necesario que el Estado establezca un marco legal, técnico y de estímulos económicos para que se desarrolle a través de la iniciativa privada.

Con respecto a la Remodelación, el Estado podrá actuar directamente para lograr la adquisición, desocupación y unificación de los predios necesarios y para fijar las condiciones de edificación de acuerdo a las Ordenanzas y al Plan Director que para cada caso se seleccione. Cumplida esta labor, el Estado deberá licitar dichos predios bajo condiciones que aseguren su edificación por parte de la empresa privada, en la oportunidad y forma previstas.

b) Crecimiento en extensión

Aquella parte del crecimiento de una ciudad que opte por ocupar "suelo nuevo", o sea, externo al área consolidada, deberá ubicarse dentro del "área urbanizable" que, a su vez, estará compuesta —como ya se indicó— por sub-áreas urbanizables de diferente prioridad.

Además de los costos directos de toda nueva urbanización, que son absorbidos por el propietario, ésta normalmente genera a la comunidad "costos indirectos" o "costos sociales" de tres tipos, a saber:

- Costos de enlace.
- Costos de equipamiento.
- Costos de operación.

La cuantía de dichos costos está relacionada con la distancia que media entre la nueva urbanización y el área consolidada, relación que encontrará expresión en la secuencia de prioridad de las sub-áreas urbanizables.

La Ley establecerá la forma en que las personas interesadas en ocupar áreas urbanizables compensarán a la comunidad los costos sociales que dicha ocupación genera, para lo cual se aplicará el siguiente criterio general:

- En la ocupación de las sub-áreas urbanizables de primera prioridad —las adyacentes a las áreas consolidadas—, el urbanizador deberá pagar todos los costos de enlace y un porcentaje reducido de los costos del equipamiento mínimo.

Se indica que entre las políticas de estímulo debieran considerarse adecuadamente los "estímulos administrativos", referidos principalmente a la actuación de los municipios que, con tanto trámite en sus accionar, parecieran querer desincentivar la renovación urbana antes que promoverla.

Se acota que debe considerarse la "Densificación Urbana" como una forma de Renovación Urbana, eliminando del numeral a) lo de la promoción y estímulo del Estado, ya que esta idea está bastante explícita en las letras b) y c) que siguen.

Se conviene que es necesario destacar que el proceso de "renovación urbana" involucra necesariamente la idea de "masa crítica".

Se manifiesta conformidad con lo ya dispuesto en el decreto MINVU 158/87 que aclara la Política de Desarrollo Urbano, en el sentido de eliminar los indicados "costos de operación".

- En la ocupación de las sub-áreas urbanizables de segunda prioridad, el urbanizador deberá pagar todos los costos de enlace y un porcentaje mediano de los costos de equipamiento. Además, tales urbanizadores entregarán un aporte especial al Municipio equivalente a los costos de operación de 10 años. Este aporte podrá pagarse al contado a su valor presente, o a plazo con las debidas garantías.
- En la ocupación de las sub-áreas urbanizables de tercera prioridad —las más alejadas de las áreas consolidadas— el urbanizador deberá pagar todos los costos de enlace, más todos los costos de equipamiento. Además, entregará un aporte especial al Municipio equivalente a los costos de operación de 20 años. Este aporte podrá pagarse al contado a su valor presente, o a plazo con las debidas garantías.
- Cuando el urbanizador sea un organismo del Estado y el objetivo sea desarrollar programas habitacionales para familias de escasos recursos, se aplicarán las mismas exigencias citadas, todas las cuales deberán ser cumplidas por dichos organismos en virtud del principio de subsidiariedad.

La Ley establecerá también las cantidades mínimas de viviendas que se exigirá a cada urbanización o grupo de urbanizaciones colindantes que se emplacen en las sub-áreas urbanizables de segunda y tercera prioridad, con el objeto de que estos asentamientos relativamente aislados puedan autosostenerse en cuanto a servicios y equipamiento local.

Cuando las urbanizaciones hayan ocupado un alto porcentaje de las sub-áreas urbanizables de primera prioridad, se producirá una traslación en secuencia de las exigencias indicadas precedentemente, de manera que las sub-áreas de primera prioridad tendrán exigencias iguales a las de las áreas consolidadas; las sub-áreas de segunda prioridad pasarán a tener las exigencias de las de primera prioridad; y las sub-áreas de tercera prioridad, tendrán las de las de segunda prioridad. La Ley fijará las condiciones, oportunidades y formalidades administrativas que sustentarán este proceso, teniendo presente el alto dinamismo del desarrollo urbano.

c) Densidad

Se procurará que en los Planes Reguladores se establezcan normas de ocupación mínima y máxima en las áreas urbanas. La Ley fijará los parámetros que se emplearán para este efecto, los que podrán referirse al volumen edificado y/o a la densidad poblacional, ambos en relación al área urbanizada útil.

8.3 Actividades a ser emplazadas sobre el suelo urbano

FUNDAMENTOS

- a) El hombre tiene libertad para emplazar diversas actividades lícitas sobre el suelo urbano; sin embargo, dicha libertad debe reconocer como límites los derechos de los demás y el Bien Común.
- b) Las actividades que el hombre realiza sobre el suelo urbano producen intensos efectos, tanto directos como indirectos, sobre los vecinos, sobre el sector y sobre la ciudad.
- c) La administración comunal, en procura del Bien Común, tiene derecho a establecer normas que ordenen y regulen; prohíban, restrinjan o permitan, el desarrollo de las diversas actividades susceptibles de ser emplazadas sobre el suelo urbano.

OBJETIVOS

- a) Procurar que la localización de las diversas actividades, sean éstas permitidas, restringidas o prohibidas, contribuya al desarrollo armónico de las ciudades.
- b) Procurar que las diversas actividades que se emplacen sobre el suelo urbano, estén localizadas de tal manera que los efectos que ellas causen sobre los vecinos y el sector, no tengan carácter negativo.
- c) Permitir el accionar de la iniciativa privada orientada por el mercado, con respecto a la localización de sus actividades, dentro del marco fijado por los objetivos precedentes a) y b).
- d) Procurar la mayor permanencia posible en el tiempo, de la normativa de localización para las diversas actividades dentro del área urbana.

POLITICAS ESPECIFICAS

- a) Deberá establecerse un listado detallado de las actividades susceptibles de emplazarse sobre el suelo urbano, con un grado de desglose tal que permita evaluar las diversas incompatibilidades de las mismas. Se implementará un mecanismo administrativo expedito para agregar nuevos desgloses a dicha clasificación.
- b) Deberán establecerse en los Planes Reguladores las localizaciones permitidas, restringidas y prohibidas para las diversas actividades.

- c) Deberá condicionarse el emplazamiento de las actividades en sus localizaciones permitidas y restringidas, al cumplimiento estricto de estándares de habitabilidad con respecto a los vecinos y al sector.
- d) La Ley deberá asegurar cierto grado de permanencia en el tiempo de las disposiciones sobre localización de actividades, que permita asegurar la validez de las inversiones en el largo plazo y estimular la confianza de los propietarios y usuarios.
- e) Se procurará condicionar los cambios de las disposiciones sobre localización de actividades a la aprobación mayoritaria de los vecinos afectados, a través de una fuerte y organizada participación de la comunidad en toda formulación o modificación del Plan Regulador.

8.4 División del suelo urbano

FUNDAMENTOS

- a) La división de predios urbanos es un acto de naturaleza jurídica y administrativa, por medio del cual una unidad de terreno se fracciona en dos o más partes, constituyéndose cada una de ellas en una nueva unidad, que puede transferirse por separado.
- b) La urbanización es un conjunto de obras físicas destinadas a dotar a terrenos urbanos de elementos de defensa y vialidad y de servicios de agua potable, aguas servidas, aguas lluvias, energía y comunicaciones.
- c) La división es una de las primeras etapas de la secuencia de actos que conduce a la urbanización y la edificación. Para que dicha secuencia produzca un desarrollo urbano armónico, es necesario que cada una de sus etapas se ajuste a normas.
- d) Los tamaños de los terrenos urbanos constituyen un parámetro y un elemento de control de gran importancia para la regulación del desarrollo urbano.
- e) La división del suelo facilita el acceso masivo a la propiedad del suelo urbano, proceso que compromete económica y socialmente a los adquirentes. Corresponde al Estado vigilar que dicho proceso se complete adecuadamente y no sea contrario al Bien Común.

OBJETIVOS

- a) Establecer un conjunto de normas sobre división del suelo, que asegure la habitabilidad de los espacios urbanos de tipo público y predial y la factibilidad de las edificaciones.

Se recomienda incluir entre las obras que forman parte de la urbanización, "la regulación de las obras de regadío que pudieren afectar los predios urbanos".

Se expresa que la Política omite un aspecto importante relativo a la división del suelo, que apunta a un mayor uso de éste; lo cual no debe implicar, necesariamente, un fraccionamiento legal excesivo que dificulte, en el largo plazo, la renovación urbana de los sectores comprometidos.

- b) Asegurar a los adquirentes de lotes que sean producto de divisiones de terrenos, que éstos cuenten o contarán oportunamente con las obras de urbanización correspondientes.

POLITICAS ESPECIFICAS

- a) Los planes reguladores deberán fijar, en función de su zonificación y de sus actividades permitidas, la superficie y el frente mínimos de los lotes de terreno que sean producto de divisiones del suelo urbano.
- b) La Ley establecerá los casos y las condiciones de las cesiones de terreno que deberán hacer los propietarios cuando dividan sus predios, para ser destinadas a vialidad, a áreas verdes u otras áreas de uso público y a equipamiento.
- c) La Ley establecerá las formas y oportunidades en que se condicionará la aprobación de la división del suelo, al debido cumplimiento de las exigencias de urbanización.

9. POLITICA SOBRE LA INFRAESTRUCTURA URBANA

INTRODUCCIÓN

Con el objeto de definir el ámbito que abarca esta política específica, se enumeran a continuación los diversos tipos de Infraestructura, clasificándolos en MACRO infraestructura y MICRO infraestructura.

- a) La MACRO infraestructura comprende:

a.1 En lo Sanitario:

- Obras de embalse, captación, abastecimiento y tratamiento de agua potable, y su sistema de conducción externo al área urbana.
- Obras de tratamiento y disposición final de aguas servidas.
- Obras de disposición final de aguas lluvias.

a.2 En lo Energético:

- Centrales productoras, líneas de transmisión de alta tensión y estaciones de transformación, de electricidad.

Asimismo, estrechamente ligado con lo anterior, se plantea la conveniencia de buscar otras formas de dominio de una propiedad para evitar tal fraccionamiento exagerado; por ejemplo, el que el dominio pudiera tener un plazo a fijar y que después deje de haber individualidad. Se expresa que esta idea básica es sumamente delicada por cuanto afecta sustancialmente la legislación vigente al respecto y compromete un importante sentir y forma de pensar del ciudadano común.

Por último, respecto de las obligaciones que conlleva una urbanización, en lo relativo a áreas verdes, se plantea que este aporte se estima de justicia siempre que concurren las siguientes condicionantes: a) que se analice en cada comuna la real necesidad de áreas verdes; b) que se estudie la factibilidad de ejecutarlas; c) que se planifique su desarrollo, y d) que este aporte sólo lo podrán exigir las comunas que tengan un plan basado en lo precedentemente señalado.

Se expresa que el avance tecnológico hace que se echen de menos algunos tipos de obras, tales como oleoductos, repetidores de TV, fibra óptica, miniplantas de aguas servidas, etc.

Se plantea la conveniencia, para evitar lo anterior, que se agregue, al indicar lo que comprende la macro y la microinfraestructura, la expresión "entre otros".

- Plantas productoras y almacenamiento de gas corriente y gas licuado y su sistema de conducción externo al área urbana.

- Plantas productoras de vapor y su sistema de conducción externo al área urbana.

a.3 En Comunicaciones:

- Centrales y grandes antenas de telefonía y su sistema de conducción externo al área urbana.

- Grandes antenas de TV.

- Antenas de radio - emisoras.

a.4 En Vialidad:

- Carreteras, caminos y sus obras complementarias, emplazadas fuera de las áreas urbanas.

a.5 En Defensa:

- Obras para la defensa de terrenos externos al área urbana.

- Obras para la defensa de terrenos urbanos, emplazadas fuera del área urbana.

b) La MICRO infraestructura urbana comprende:

b.1 En lo Sanitario:

- Obras de almacenamiento, distribución mayor y distribución menor de agua potable, emplazadas dentro del área urbana.

- Obras de recolección mayor y recolección menor de alcantarillado, emplazadas dentro del área urbana.

b.2 En lo Energético:

- Obras de distribución mayor y distribución menor de electricidad, emplazadas dentro del área urbana.

- Obras de alumbrado de los espacios públicos urbanos.

- Obras de distribución mayor y distribución menor de gas corriente y gas licuado, emplazadas dentro del área urbana.

– Obras de distribución de vapor, emplazadas dentro del área urbana.

b.3 En Comunicaciones:

– Obras de conducción y transmisión de telefonía, telex y TV-cable, dentro del área urbana.

b.4 En Vialidad:

– Obras que constituyen la vialidad estructurante urbana (avenidas, calles, cruces a desnivel, puentes, etc.), dentro del área urbana.

– Obras que constituyen la vialidad menor (calles, pasajes, etc.), dentro del área urbana.

– Vías férreas y fluviales, en la parte que cruzan áreas urbanas.

– Redes de Metro.

b.5 En Defensa:

– Obras para la defensa de los terrenos urbanos, emplazadas dentro del área urbana, a saber:

- Defensas marítimas.
- Defensas fluviales.
- Defensas lacustres.
- Defensas geo-morfológicas.

FUNDAMENTOS

a) La MACRO-infraestructura supera el ámbito propio de una Política de Desarrollo Urbano, tanto por la magnitud de alcance regional o nacional de muchas de sus obras, como por la ubicación externa al área urbana de la mayor parte de sus elementos. Debido a lo anterior, dicha MACRO-infraestructura no será objeto de la presente Política. Sin embargo, todas las obras y elementos de ella que deban emplazarse dentro de las áreas urbanas, deberán ubicarse y diseñarse en coordinación con la planificación urbana.

b) Sólo la MICRO-Infraestructura urbana es el objeto de las siguientes consideraciones de este Capítulo y se denominará simplemente "Infraestructura".

c) Con el objeto de determinar equitativamente el agente responsable de soportar el costo inicial y el costo de operación de cada infraestructura, convendrá clasificar éstas según los siguientes parámetros:

- c.1 La posibilidad de explotar rentablemente la infraestructura.
- c.2 El carácter de obligatoria o facultativa de cada infraestructura.
- d) Deberá considerarse también que la asignación de la responsabilidad del costo inicial de cada infraestructura reviste gran significación para efectos de orientar el desarrollo urbano, ya que dicha asignación siempre contendrá factores de estímulo o disuación económica para los agentes del mismo. En consecuencia, al momento de asignar dichas responsabilidades de costo deberán tenerse presente los siguientes parámetros:
 - d.1. La ubicación del predio servido por la infraestructura, con respecto a la macro-tipología de áreas urbanas establecida en el párrafo 8.1. del presente documento.
 - d.2. El origen de la iniciativa para ejecutar la infraestructura.
- e) El "costo inicial" de ciertos tipos de infraestructura se calcula sobre la base de una demanda de uso que abarca un amplio sector de la ciudad, demanda que normalmente es mayor que la generada por el predio que toma la iniciativa de su ejecución. Por tanto, es preciso desglosar el "costo inicial" en dos conceptos:
 - "costo inicial propio", que corresponde a las obras que serían necesarias para satisfacer solamente la demanda generada por el predio servido que toma la iniciativa.
 - "costo inicial marginal", que corresponde a la diferencia entre el "costo inicial propio" y el costo necesario para satisfacer la demanda total del sector, sea ésta existente o proyectada.

OBJETIVOS

- a) Establecer la necesaria coordinación entre los diversos proyectos de infraestructura, y los instrumentos de planificación urbana.
- b) Orientar el desarrollo urbano hacia su mejor realización, por medio del incentivo o disuación que sobre él pueden ejercer los diversos tipos de infraestructura.
- c) Determinar a qué agentes corresponderá soportar el costo inicial y el costo de operación de cada infraestructura.

POLITICAS,ESPECIFICAS

- a) La Ley establecerá los procedimientos por medio de los cuales deberán coordinarse los proyectos y ejecuciones de infraestructura con los instrumentos de planificación urbana. Las fundamentaciones técnico-económicas de los proyectos de infraestructura serán consideradas a la par que las fundamentaciones del desarrollo urbano, relativas a habitabilidad, uso del suelo, mercado y carácter. La Ley establecerá también la coordinación necesaria cuando los proyectos de infraestructura correspondieren a dos o más Ministerios o Servicios.
- b) Los instrumentos de planificación urbana deberán considerar en toda el área urbana la trama vial estructurante, como asimismo las redes matrices de la demás infraestructura.
- c) La Ley y la Ordenanza General establecerán qué tipos de infraestructura serán obligatorios para toda urbanización. Los tipos restantes serán facultativos del urbanizador.
- d) La Ordenanza General definirá los estándares mínimos que deberán cumplir las obras de infraestructura obligatorias. Las Ordenanzas Locales podrán establecer estándares superiores a dichos mínimos en determinados sectores del área urbana.
- e) La Ley determinará el agente que soportará en cada caso el costo inicial y el costo de operación de cada tipo de infraestructura, aplicando el criterio de una mayor responsabilidad económica del Estado y sus organismos en el área consolidada con el objeto de incentivar su desarrollo, y de una mayor obligación financiera del urbanizador en las áreas urbanizables de segunda y tercera prioridad, con el objeto de disuadir de su ocupación prematura. En el Cuadro Anexo N° 1 se expresa la aplicación de dicho criterio. Los agentes responsables de dichos costos podrán ser:
 - El Estado.
 - La empresa de servicio de utilidad pública respectiva.
 - El urbanizador.
 - El propietario de lote urbanizado o semi-urbanizado, a través de pagos a la empresa de servicio respectiva.

Con respecto a los costos de infraestructura en las áreas especiales de que trata el párrafo 8.1. del presente documento, la Ley señalará a los agentes responsables en los diversos casos.

POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.
 CUADRO Nº 1. RESPONSABILIDAD DE COSTOS DE LA INFRAESTRUCTURA.

INFRAESTRUCTURA		UBICACION DEL PREDIO SERVIDO								
		Area Consolidada			Area Urbanizable de 1ª. Prioridad			Area Urbanizable de 2ª. y 3ª. Prioridad		
		Costo Inicial		Costo de Operación	Costo Inicial		Costo de Operación	Costo Inicial		Costo de Operación
		Propio	Marginal		Propio	Marginal		Propio	Marginal	
Sanitaria	Agua Potable	S	S	P	U	S	P	U	U	P
	Aguas Servidas	S	S	P	U	S	P	U	U	P
	Aguas Lluvias	P	E	P	U	E	P	U	U	P
Energía	Electricidad	S	S	P	U	S	P	U	U	P
	Gas	S	S	P	U	S	P	U	U	P
Comunicaciones	Teléfono - Telex - TV Cables	S	S	P	U	S	P	U	U	P
Vialidad	Vialidad Estructurante	E	E	E	U	E	E	U	U	E
	Vialidad Menor Existente	P	-	E	-	-	-	-	-	-
	Vialidad Menor Nueva	U	-	E	U	-	E	U	-	E
	Vías Ferreas y Metro	S	S	S	S	S	S	S	S	S
Defensa	Defensas	E	E	E	U	E	E	U	U	E

E - Estado.
 S - Empresa de servicio de utilidad pública.
 U - Urbanizador.
 P - Propietario de lote urbanizado o semi-urbanizado.

Se expresa la conveniencia de actualizarlo, habida consideración que, a la fecha de la Política, aún se consideraban como propias del Estado numerosas obras que hoy se plantean como susceptibles de ser abordadas por el sector privado, tales como servicios de utilidad pública, caminos, túneles, vialidad urbana, etc.

10. POLITICA SOBRE EL EQUIPAMIENTO

INTRODUCCION

a) Para los efectos del presente documento, se define como "equipamiento" a los terrenos y edificios urbanos destinados a complementar las funciones básicas de habitar, producir y circular. En consecuencia, forman parte del "equipamiento" los terrenos y edificios destinados a:

- Salud
- Educación
- Seguridad
- Cuido
- Cultura
- Areas verdes
- Deportes
- Esparcimiento
- Comercio minorista
- Servicios públicos
- Servicios profesionales
- Servicios artesanales.

b) Según el ámbito de acción del equipamiento, éste se clasifica en:

- Equipamiento de escala regional y metropolitana
- Equipamiento de escala comunal
- Equipamiento de escala vecinal.

c) Con el objeto de precisar los conceptos anteriores se enumeran, a título de ejemplo, diversos elementos que corresponden a cada tipo de equipamiento.

Se hace presente la conveniencia de incorporar o aclarar los siguientes conceptos: a) incorporar el concepto omitido respecto de la "operación del equipamiento"; b) que los municipios debieran contar con un plan comunal de equipamiento; c) que deberá distinguirse con claridad el concepto de equipamiento público y equipamiento privado; d) que los edificios públicos a que se refiere la Política deben ser de propiedad municipal; e) que si las municipalidades enajenan un bien raíz destinado a estos fines, el producto obtenido deberá reinvertirse en los mismos fines, y f) recalcar que la exigencia del equipamiento es progresiva con la finalidad de desincentivar el uso de las áreas de menor prioridad.

TIPO	ESCALA REGIONAL Y METROPOLITANA	ESCALA COMUNAL	ESCALA VECINAL
SALUD	Hospitales Clínicas	Clínicas Postas Cementerios Plantas y botaderos de basura.	Dispensarios Consultorios
EDUCACION	Universidades	Liceos Academias Institutos Colegios	Escuelas básicas Jardines infantiles Parvularios
SEGURIDAD	Bases Militares Cuarteles Cárceles	Comisarías Tenencias Bomberos	Retenes
CULTO	Catedrales Templos Santuarios	Templos Parroquias	Capillas
CULTURA	Museos Bibliotecas Salas de concierto Teatros Auditoriums Zoológicos Jardines botánicos	Bibliotecas Salas de conciertos Auditoriums Teatros Casas de la cultura	Bibliotecas
ORGANIZACION COMUNITARIA	-----	Juntas de vecinos	Juntas de vecinos Centros de madres Centros sociales.
AREAS VERDES	Parques nacionales Santuarios de la naturaleza Grandes parques	Parques Plazas	Plazas Jardines

TIPO	ESCALA REGIONAL Y METROPOLITANA	ESCALA COMUNAL	ESCALA VECINAL
DEPORTES	Grandes estadios Canchas Centros deportivos Medialunas Coliseos	Estadios Canchas Piscinas Centros deportivos Gimnasios	Canchas
ESPARCIMIENTO Y TURISMO	Hipódromos Circos Clubes sociales Parques de entretenimientos Zonas de picnic Hoteles Moteles Casinos	Teatros Cines Clubes sociales Discotecas Restaurantes Quintas de recreo Hosterías Moteles Hospederías Residenciales	Cines Juegos electrónicos Bares Fuentes de soda
COMERCIO MINORISTA	Centros comerciales Supermercados Grandes tiendas Terminales de distribución	Centros comerciales Mercados Supermercados Ferias Locales comerciales Servicentros	Locales comerciales Ferias
SERVICIOS PUBLICOS	Ministerios Intendencias Cortes de justicia Serv. de utilidad pública Serv. de la administrac. pública	Municipios Juzgados Correos Telégrafos Serv. de utilidad pública	Correos
SERVICIOS PROFESIONALES	Oficinas en general (Abogados, arquitectos, consultores, etc.) Bancos	Oficinas en general (Abogados, médicos, dentistas, notarios, etc.) Bancos	-----
SERVICIOS ARTESANALES	-----	Garages Talleres	Lavanderías Peluquerías Gasfiterías Costurerías-Modas Jardines de plantas Talleres pequeños

d) Según la calidad del propietario, el equipamiento puede clasificarse en "público" y "privado".

Se considerará "público" el equipamiento que tenga el carácter de bien nacional de uso público, de bien fiscal, de bien municipal, o que pertenezca a organismos semifiscales o mixtos en los cuales el Fisco o el Municipio tengan participación importante.

Se considerará "privado" el resto del equipamiento.

FUNDAMENTOS

- a) El equipamiento contribuye de manera significativa a la calidad de la vida urbana. Un nivel mínimo aceptable de calidad de vida requiere absolutamente de una dotación adecuada de equipamiento.
- b) La realidad urbana de Chile demuestra que la dotación de equipamiento ha sido, en general, insuficiente con respecto al desarrollo de los sectores habitacionales, lo que ha influido negativamente en la calidad de la vida urbana. El reconocimiento de esta situación por una parte y, por la otra, la voluntad de evitar que vuelva a producirse en el futuro, hacen necesario que el desarrollo urbano planteé diferentes políticas sobre equipamiento respecto a las áreas consolidadas y a las áreas urbanizables.
- c) Corresponde al Estado, como promotor del Bien Común, determinar los estándares de equipamiento mínimo de escalas comunal y vecinal.

OBJETIVOS

- a) Asegurar la existencia de un equipamiento mínimo para la población urbana del país, cualquiera que sea su nivel socio-económico.
- b) Determinar las obligaciones en cuanto a provisión de terrenos y edificios para los diferentes tipos de equipamiento y a su eficiente operación.
- c) Orientar el desarrollo urbano hacia su mejor realización por medio del incentivo o disuación que sobre él pueden ejercer las exigencias en cuanto a equipamiento.

POLITICAS ESPECIFICAS PARA TODA EL AREA URBANA

- a) La Ley fijará los estándares del equipamiento mínimo de escalas comunal y vecinal estableciendo su tipo, calidad, cantidad y condiciones de ubicación y agrupamiento. La cantidad se fijará en

función del número de personas servidas por dicho equipamiento y se expresará en superficies de terreno y de edificación. Asimismo, serán fijadas las dimensiones de las unidades mínimas de cada tipo.

- b) Todo espacio destinado a equipamiento deberá cumplir con las condiciones de habitabilidad que señale la Ley y deberá emplazarse de acuerdo a las disposiciones sobre actividad en el suelo urbano que establezca el respectivo Plan Regulador.

POLITICAS ESPECIFICAS PARA LAS AREAS CONSOLIDADAS

- a) La existencia de equipamiento público y su ubicación, cantidad, calidad y oportunidad, serán objeto de estudios y decisiones por parte de los organismos correspondientes.
- b) La existencia de equipamiento privado y su ubicación, cantidad, calidad y oportunidad, serán determinadas por el mercado.
- c) Los proyectos de remodelación urbana que cuenten, directa o indirectamente, con apoyo del Estado, deberán considerar una dotación proporcional de equipamiento de escala vecinal cuando el existente fuere insuficiente, de acuerdo a los estándares mínimos que establezca la Ordenanza.

POLITICAS ESPECIFICAS PARA LAS AREAS URBANIZABLES

- a) El desarrollo de nuevos sectores residenciales debe considerarse inseparable de la dotación del equipamiento respectivo en su nivel mínimo. En consecuencia, todo urbanizador de nuevos sectores en las áreas urbanizables deberá cumplir, simultáneamente, con las exigencias de la urbanización propia y de la infraestructura y con las obligaciones sobre equipamiento mínimo que señale la Ley.
- b) Se establecerá un fondo financiero cuyo objeto exclusivo será la adquisición y/o construcción de terrenos y edificios para equipamiento público o privado según corresponda. Dicho fondo recibirá los recursos que para esos efectos entreguen los urbanizadores, en cumplimiento de las exigencias que más adelante se indican. El fondo llevará cuentas separadas para el equipamiento de escala comunal y para el de escala vecinal. La administración y operación del equipamiento público de escala vecinal se hará con recursos distintos de los del citado fondo.
- c) Los planes reguladores establecerán los sectores donde se permitirá el equipamiento como actividad en el suelo urbano, distinguiendo, para estos efectos, el equipamiento de escala comunal y el de escala vecinal. Se exceptúan de lo precedente las áreas verdes de escala vecinal, cuya ubicación será determinada en los respectivos proyectos de urbanización. La actividad que corresponde a equipamiento no será establecida como exclusiva en los planes reguladores.

- d) En las áreas urbanizables de primera prioridad será obligación del urbanizador entregar los recursos físicos o financieros necesarios para dotar al sector de los siguientes elementos de equipamiento:
- d.1 Terrenos para el equipamiento público mínimo de escala vecinal.
 - d.2 Terrenos y edificios para el equipamiento privado mínimo de escala vecinal que corresponda a comercio minorista.
- e) En las áreas urbanizables de segunda prioridad será obligación del urbanizador entregar los recursos físicos o financieros necesarios para dotar al sector de los siguientes elementos de equipamiento:
- e.1 Los terrenos y el 50% de la superficie de edificación que corresponda al equipamiento público mínimo de escala vecinal.
 - e.2 Los terrenos y edificios para el equipamiento privado mínimo de escala vecinal que corresponda a comercio minorista.
 - e.3 Los terrenos para el equipamiento público mínimo de escala comunal.
- f) En las áreas urbanizables de tercera prioridad será obligación del urbanizador entregar los recursos físicos o financieros necesarios para dotar al sector de los siguientes elementos de equipamiento:
- f.1 Los terrenos y el 100% de la superficie de edificación que corresponda al equipamiento público mínimo de escala vecinal.
 - f.2 Los terrenos y edificios para el equipamiento privado mínimo de escala vecinal que corresponda a comercio minorista.
 - f.3 Los terrenos para el equipamiento público de escala comunal.
- g) Los urbanizadores deberán entregar los recursos físicos o financieros para el equipamiento público que se indica en los párrafos d.1, e.1, e.3, f.1 y f.3, precedentes, según el procedimiento siguiente:
- g.1 La cuantía de dichos recursos se calculará aplicando los estándares mínimos a la población proyectada en función del número de personas servidas y se expresará en términos de superficie de terrenos y superficies edificadas, lo cual constituirá la obligación que debe cumplir el urbanizador.

g.2 La obligación constituida por terrenos que correspondan a áreas verdes de escala vecinal, deberá ser cumplida mediante la entrega de dichas áreas en el mismo predio que se urbaniza y de acuerdo a los estándares y demás condiciones que fije la Ordenanza.

g.3 La obligación constituida por terrenos que no correspondan a áreas verdes, y la obligación constituida por edificación, podrán ser cumplidas por el urbanizador a través de tres alternativas:

1. Mediante pago al fondo financiero antes referido del dinero equivalente al valor del terreno y de la edificación que constituyen la obligación, entendiéndose que el valor del terreno se calculará sobre el precio promedio de los lotes urbanizados del mismo predio que genera la obligación.

2. Mediante la entrega del terreno urbanizado respectivo y, cuando corresponda, de la edificación. En caso de optarse por esta alternativa, las superficies de terreno y de edificación que se entregan deberán ser iguales o mayores que las superficies de las unidades mínimas del tipo de equipamiento respectivo; asimismo, la ubicación de los terrenos que se entregan deberá concordar con lo establecido en el Plan Regulador respecto a equipamiento.

3. Mediante una combinación de las alternativas 1. y 2. anteriores, entendiéndose que la obligación que esté constituida por edificación puede pagarse sólo con superficie edificada o con su equivalente en dinero.

h) Los urbanizadores deberán entregar los recursos físicos o financieros para la dotación del equipamiento privado mínimo de escala vecinal que se indica en los párrafos d.2, e.2 y f.2.

La cuantía de dichos recursos se calculará aplicando el estándar mínimo de comercio minorista de escala vecinal a la población proyectada y se expresará en términos de superficie de terreno y de superficie edificada.

Cuando la obligación resultare igual o mayor que la superficie de la unidad mínima del referido equipamiento y el urbanizador dispusiere de terrenos cuya ubicación concuerde con lo establecido por el Plan Regulador para equipamiento vecinal, el urbanizador podrá cumplir la obligación edificando el respectivo equipamiento y disponiendo libremente de él. En este caso, el edificio quedará inhabilitado para ser objeto de cambio de destino durante el plazo que establezca la Ley.

Cuando el urbanizador no cumpla la obligación de la manera indicada precedentemente, deberá satisfacerla enterando el equivalente en dinero al fondo financiero ya citado.

- i) El valor económico de los recursos físicos y financieros que entreguen los urbanizadores para equipamiento no podrá ser destinados a otros fines.

11. POLITICA SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION Y REGULACION DEL DESARROLLO URBANO

FUNDAMENTOS

El creciente grado de complejidad de los centros urbanos, en especial los de mayor tamaño, requiere la intervención orientadora, reguladora y planificadora del gobierno a nivel municipal, regional y nacional, a fin de conciliar los intereses particulares que presionan por ocupar suelo urbano para fines específicos, con el interés común de disponer de un hábitat urbano que otorgue a todos sus habitantes condiciones aceptables de subsistencia y de calidad de vida.

Esta intervención del Estado se desarrolla sobre tres campos de acción: la planificación territorial, la regulación de las obras de urbanización y la regulación de las obras de edificación.

Lo anterior se traduce, en la práctica, en la necesidad de contar, por una parte, con instrumentos de planificación en los correspondientes niveles territoriales y, por otra, con normas que permitan materializar adecuadamente las obras de urbanización y edificación.

OBJETIVOS

Contar con los instrumentos adecuados que permitan cumplir los siguientes objetivos en cada uno de los campos de acción señalados:

- a) En la planificación territorial. Se podrán reconocer tres ámbitos de acción: la región, las áreas inter-urbanas y las áreas urbanas. En la región se determinarán las áreas con mejores condiciones de habitabilidad para los asentamientos humanos. En las áreas urbanas e inter-urbanas se proyectará una adecuada habitabilidad y carácter urbanístico.
- b) En la regulación de obras de urbanización. Se definirán las condiciones que deben cumplir los proyectos, materiales y sistemas con que se ejecuten las obras de urbanización y se señalarán indicadores o medios que permitan velar por el cumplimiento de las exigencias técnicas y de los estándares que definan la Ley y su Ordenanza General, todo ello con el propósito de asegurar una habitabilidad satisfactoria a los conglomerados urbanos.
- c) En la regulación de obras de edificación. Se definirán las condiciones que deben cumplir los proyectos, materiales y sistemas de construcción con que se ejecuten las obras de edificación, cualquiera que sea su destino, y se establecerán indicadores o medios que permitan velar por el cum-

Se destaca que deben agregarse los Planes Metropolitanos como instrumentos diferentes en la Planificación y Regulación del Desarrollo Urbano.

Se expresa la conveniencia de incluir en la Política, a través de sus instrumentos, el concepto de calidad, en su amplio sentido referido al producto en sus aspectos materiales y de calidad de vida.

Se añade la importancia de destacar las problemáticas actuales de equilibrio ecológico y de contaminación, con las diversas temáticas que ellas involucran.

plimiento de las exigencias técnicas y de los estándares de habitabilidad que definan la Ley y su Ordenanza General.

POLITICAS ESPECIFICAS

Para alcanzar los objetivos anteriormente señalados se dispondrá de diversos instrumentos técnico-legales, tanto generales como de planificación territorial y normativos, que tendrán las características y connotaciones señaladas a continuación:

a) Instrumentos generales

Los instrumentos generales y comunes a todos los campos de acción, que establecerán la definición, el objetivo, la orientación y el contenido de todos los instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano, serán la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General, que la reglamentará. Estos instrumentos se referirán, además, a los aspectos administrativos (competencia, responsabilidades, sanciones, etc.), legales (declaración de utilidad pública, copropiedad, etc.) y de acción (renovación, rehabilitación, etc.) que regulen los derechos y relaciones, tanto del Estado como de los particulares, cuando intervengan en el proceso de división del suelo, de su urbanización y de los edificios que sobre él se construyan.

Se considerarán complementos a los instrumentos generales de planificación y regulación del desarrollo urbano todas las leyes y sus reglamentos u otros cuerpos normativos, o la parte de ellos, que se refieran a los mismos campos de acción antes enunciados o que tengan alguna incidencia sobre éstos. La autoridad correspondiente deberá velar porque estas disposiciones armonicen con el conjunto de instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano, de modo que resulte coherente el accionar de los diversos sectores del Estado en estas materias.

b) Instrumentos de planificación territorial

b.1 Nivel regional

El instrumento de planificación territorial de este nivel será el Plan Urbano-Regional.

La planificación del territorio urbano-regional constituirá el marco de referencia que definirá las condiciones generales de ocupación del territorio, orientará el crecimiento de las áreas urbanas existentes y entregará las mejores alternativas de habitabilidad para la creación de nuevos centros poblados.

En relación al equilibrio ecológico, esta planificación velará por la protección de aquellas áreas que contribuyen a mejorar la calidad del medio ambiente.

La planificación urbano-regional será una instancia de coordinación que recogerá los antecedentes necesarios para la proyección de la infraestructura regional de vialidad, energía, recursos de agua y de telecomunicaciones.

En este nivel se definirán también las normas de subdivisión y urbanización para cualquier actividad distinta a la explotación agrícola que se desarrolla en el área rural.

Estos planes contendrán disposiciones de carácter indicativo y de carácter normativo.

b.2. Nivel inter-urbano

El instrumento de planificación territorial de este nivel será el Plan Inter-Urbano.

El Plan Inter-Urbano incluirá los sectores consolidados, urbanizables y rurales de una o más comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad de planificación urbana.

El Plan Inter-Urbano contendrá los elementos macro-urbanos cuya importancia trasciende el ámbito de cada área urbana, tales como la vialidad estructurante, la infraestructura sanitaria, áreas verdes, áreas industriales, áreas de protección, todo ello según lo defina la Ley. Dentro de las áreas de interés macro-urbano antes señaladas, como también en las áreas rurales de influencia, el Plan Inter-Urbano señalará, además, las normas urbanísticas aplicables a estas áreas.

El Plan Inter-Urbano consultará una Memoria que establecerá los fundamentos y objetivos del Plan, y el sentido de las medidas propuestas. Dicha Memoria se considerará presente y activa durante todo el período de aplicación del Plan, y a ella se referirá la autoridad municipal en casos de dudas sobre la forma de implementación del Plan. Del mismo modo, los fundamentos de toda modificación del Plan deberán expresarse a través de un complemento de dicha Memoria, que se referirá expresamente a los planteos de la Memoria original.

b.3 Nivel urbano

El instrumento de planificación territorial de este nivel será el Plan Regulador Urbano.

Los Planes Reguladores Urbanos serán los instrumentos de planificación que promuevan el desarrollo de los centros poblados dentro del territorio comunal.

El Plan Regulador Urbano proyectará la adecuada habitabilidad de las áreas urbanas mediante la fijación de las áreas consolidadas, las urbanizables y las especiales. Determinará, además, el uso del suelo incluyendo el equipamiento y la preservación e incremento del patrimonio cultural y natural, la trama vial estructurante, y las obras de infraestructura en cuanto a seguridad, los espacios de uso público, la fijación de líneas oficiales y de edificación y las normas urbanísticas de edificación predial. Incluirá, también, la trama de las redes matrices sanitarias y energéticas según lo determinen los servicios legalmente competentes.

El Plan Regulador Urbano contendrá también una Memoria, cuyas características serán las mismas que las indicadas a propósito del Plan Inter-Urbano. Contendrá también un Plan de Inversiones de tipo indicativo, que establezca la prioridad de las obras que se propone sean ejecutadas por los servicios e instituciones públicas, y la magnitud aproximada de los recursos financieros necesarios para realizarlas.

Los alcances de los Planes Reguladores Urbanos serán establecidos por la Ley considerando las diferenciaciones necesarias en función de la magnitud o importancia de los núcleos urbanos a que dichos Planes se refieran.

b.4 Seccional

Es el instrumento que se utilizará cuando en la aplicación de un plan urbano regional, de un plan inter-urbano o de un plan regulador urbano, se requiera de estudios más detallados, el que complementará o modificará dichos planes.

c) Instrumentos normativos para la realización de obras de urbanización y de edificación

Estos instrumentos serán las Normas Técnicas.

Estas normas definirán las características de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización y contendrán los indicadores o medios que permitan el cumplimiento de las exigencias técnicas y de los estándares determinados por la Ley y su Ordenanza General.

Las Normas Técnicas podrán ser elaboradas por entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras y su aplicación podrá ser obligatoria o tener carácter meramente indicativo. Tanto las normas obligatorias como las meramente indicativas podrán ser declaradas Normas Oficiales.

Considerando que existe, además, una diversidad de instrumentos normativos emitidos por diversos organismos del Estado que tienen competencia legal sobre aspectos parciales de la urbanización y construcción, pero cuya aplicación no siempre resulta coherente ni debidamente coordinada entre sí, la Ley establecerá mecanismos adecuados para que toda esta normativa se compatibilice con las disposiciones de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización.

Los estándares mínimos establecidos en las normas técnicas obligatorias referentes a las condiciones de seguridad y salubridad de los ocupantes de un edificio no podrán disminuirse, cualquiera que sea la legislación especial a que se desee acoger el edificio.

d) Coordinación intersectorial y aprobación de los instrumentos de planificación territorial

Los planes urbano-regionales, inter-urbanos y reguladores urbanos serán una instancia de coordi-

nación intersectorial para la proyección de la vialidad estructurante, infraestructura sanitaria mayor, áreas de protección y otros elementos cuya localización y ejecución depende de diversos ministerios y servicios.

Se propenderá a fortalecer la regionalización en la ejecución y aprobación de los planes territoriales de desarrollo urbano. Para ello, se aplicará el principio de que el plan correspondiente a un nivel determinado debe ser aprobado en el nivel inmediatamente superior. De este modo, los planes reguladores urbanos e inter-urbanos deberán sancionarse a nivel regional y solamente los planes urbano-regionales requerirán aprobación a nivel nacional.

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION Y REGULACION DEL DESARROLLO URBANO

CAMPO DE ACCION	INSTRUMENTOS			
PLANIFICACION TERRITORIAL	Ley General de Urbanismo y Construcciones. Ordenanza General de Construcciones y Urbanización.	Planes urbano regionales Planes inter - urbanos Planes reguladores urbanos Seccionales		Leyes Especiales.
OBRAS DE URBANIZACION		Normas técnicas	Obligatorias Indicativas	
OBRAS DE EDIFICACION		Normas técnicas	Obligatorias Indicativas	

12. POLITICA SOBRE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

FUNDAMENTOS

Nuestra legislación establece canales de participación de la comunidad en el nivel comunal a través de las Juntas de Vecinos, como un modo de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones y responsabilidades para orientar el desarrollo comunal.

La integración de la población al territorio y al proceso de desarrollo urbano se logra en forma más efectiva con la participación de la comunidad en las instancias de planificación.

No obstante lo anterior, hay niveles de la planificación cuyo ámbito territorial excede la posibilidad práctica de realizar una consulta a la comunidad, como son el nivel regional y el inter-urbano.

OBJETIVOS

- a) Informar y crear una conciencia urbanística en el ciudadano, que contribuya a una mejor comprensión de los problemas urbanos y a una participación activa en la solución de los mismos.
- b) Incorporar a la población, a nivel comunal, en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano, a fin de mejorar su participación en la planificación local asegurando el posterior cumplimiento de sus disposiciones.
- c) Enriquecer, con la incorporación de la opinión de la comunidad, los planteamientos sobre el desarrollo urbano.

POLITICAS ESPECIFICAS

Dado que existen diversos niveles para la planificación territorial, se definirá previamente en cuáles de ellos dicha participación es factible. Con dicho objeto se postulan los grados de participación en los niveles e instrumentos de planificación señalados a continuación:

a) Nivel A

En este nivel se incluyen los instrumentos de planificación que, por su extensión territorial, no hacen factible una consulta a la comunidad. Ellos son:

- Planes reguladores urbano-regionales.
- Planes inter-urbanos.

Se señalan varias acciones tendientes a incrementar la participación de la comunidad y mejorar la calidad y oportunidad de ésta:

Que es necesario ampliar el campo educacional a que se refiere el último párrafo.

Que, en el nivel B, es conveniente ampliar el ámbito de la consulta, ya que la expresión "Junta de Vecinos" se considera limitante.

Que, en el nivel A y en general, debe cambiarse la idea de que hay grados de participación en que no es factible una consulta a la comunidad, dado que es siempre posible una participación especializada, orientada a través de los grupos intermedios a que se refiere la Constitución Política de Chile; aunque, en ciertos casos ésta debe ser selectiva o apropiada.

Que es importante destacar la oportunidad de la participación, ya que ésta debe darse durante todo el proceso de la planificación y no sólo al final; también, que ella debe darse en las diversas instancias en que se realiza - debiendo ser oportuna e informada- y que éstas tienen que estar claramente establecidas y precisadas.

b) Nivel B

En este nivel se incluyen aquellos aspectos globales de la planificación urbana que exceden el ámbito del interés particular. Para estos casos, se aplicará un sistema de consulta a la comunidad a través de las juntas de vecinos. Esta consulta no tendrá carácter decisorio. Los aspectos a consultar serán:

- Planes reguladores urbanos:
 - Vialidad estructurante
 - Infraestructura general
 - Límites urbanos
 - Definición de macro-áreas
 - Carácter urbanístico
 - Uso del suelo
 - Priorización de obras municipales y estatales.
- Normas Urbanísticas:
 - Línea oficial
 - Línea de edificación en la vialidad estructurante
 - Estacionamientos
 - Densidad.

c) Nivel C

En este nivel se incluyen aquellos aspectos de la planificación urbana que inciden más directamente en la forma de construir en los predios individualmente considerados y que repercuten en las características ambientales del sector o barrio afectando el valor de las propiedades. En estos casos se propenderá a aplicar un sistema de consulta directa a los propietarios del sector afectado, en quienes radicaría la facultad de decidir sobre la materia consultada, dentro de las alternativas o del marco técnico que fije la Municipalidad respectiva. No obstante, en una primera etapa de este proceso progresivo de participación, dichos propietarios podrían actuar a través de la junta de vecinos respectiva. Los aspectos a consultar serán:

- Normas urbanísticas del plan regulador urbano:
 - Líneas de edificación
 - Sistemas de agrupamiento
 - Rasantes y distanciamientos
 - Adosamientos
 - Alturas
 - Porcentaje de ocupación del suelo
 - Coeficientes de constructibilidad
 - Superficie predial y frente mínimos
 - Cierros.

Las formas de consulta señaladas en los niveles B y C se aplicarán tanto en el caso de los planos reguladores nuevos como en la modificación de los existentes. La Ordenanza General reglamentará los mecanismos de participación por los que se regirán las consultas a que se refieren dichos niveles.

d) Educación urbanística

La participación de la comunidad en los respectivos niveles de decisión urbanística, hace necesaria una cierta cultura al respecto. Para contribuir a ella, se procurará incluir en los programas obligatorios de la educación media, cursillos que ilustren sobre estas materias y despierten el interés cívico por el desarrollo urbano.

A N E X O S .

- LA BELLEZA COMO ATRIBUTO INTRINSICO DE LA CALIDAD DE VIDA.
- PRESICIONES A ALGUNOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LA POLITICA DE DESARROLLO URBANO.

1.-El tratamiento de este tema debe ser necesariamente desglosado en dos planos de análisis que son distintos: el plano de los principios y el plano de su implementación práctica.

Así por ejemplo, si se está estableciendo los lineamientos generales de una política de moral pública, no se puede eliminar el principio del control de la pornografía en pro del bien común, no obstante que siempre será difícil implementar en la práctica este control: definir quiénes lo ejercerán y con qué autoridad, como se establecerá los límites precisos entre lo que es o no es pornográfico, etc. Análogamente, al analizarse si la belleza es o no atributo intrínseco de la calidad de vida en el plano de los principios, ello debe hacerse con entera independencia de las mayores o menores dificultades que podrán surgir posteriormente en el plano de su implementación práctica.

2.-Dada la complejidad del tema, pido excusas ya que para acortar camino, deberemos abordar el plano de los principios en su raíz directamente filosófica, sin hacer las consecuentes transiciones inductivas y deductivas desde y hacia el tema de la arquitectura de la ciudad. Para ello, nos limitamos a hacer presente que en la tradición filosófica cristiano-occidental a que pertenecemos, la *belleza*, junto con la *verdad* y la *bondad*, conforman en conjunto e intrínsecamente los tres atributos trascendentales del ser. En esta tradición --que es la misma de la cual extraemos la noción del *bien común* que es fundamento del documento que estamos revisando-- siendo la plenitud del ser equivalente a la plenitud de lo *verdadero*, lo *bueno* y lo *bello*, es obvio que esta última dimensión del ser en plenitud--la dimensión *estética*-- es igualmente intrínseca a dicha plenitud, como lo es la *lógica* y la *ética*. Y por tanto, lo bello es tan inseparablemente inherente a la calidad de vida, como lo verdadero y lo bueno.

3.-Desde hace bastante tiempo, y posiblemente en medida principal a partir del racionalismo analítico y el positivismo, ya ampliamente obsoletos por superados en todos los órdenes de disciplinas, el tercer trascendental --la belleza-- ha sido disociado de los otros dos, con efectos filosóficos desastrosos para el conjunto. Estos negativos efectos, nos pasan desapercibidos por cuanto las distorsiones filosóficas, si bien son sólo tema explícito de los especialistas en la materia, de hecho y tengamos o no conciencia de ello, afectan profundamente los *presupuestos implícitos* de nuestras categorías de pensamiento. Disociada la belleza del resto de los trascendentales, no sólo se la daña a ella misma, sino igualmente a los otros dos, por cuanto la belleza constituye el fundamento filosófico de la *apetecibilidad* de lo bueno y lo verdadero. Y es así como en los implícitos actuales, lo verdadero y lo bueno es considerado en cuanto *lógico* y *ético*, pero no en cuanto vivencialmente *apetecible*; lo que implica una *imago mundi* radicalmente diferente a la que existía cuando el tercer trascendental se asociaba a los otros dos.

4.-Esta cooptación filosófica implícita por *disociación* de la belleza de los atributos de la plenitud del ser, nos deja a nosotros los arquitectos, sin discurso: forzados entonces a olvidar esta dimensión sustancial del aporte de nuestra profesión a la sociedad; o, cuando no queremos olvidarla, a tener que pasarla "de contrabando" mediante el conocido expediente de "pasar liebre por gato". Así por ejemplo, si tuviésemos que justificar la permanencia del Parque Forestal (si alguien propusiese transformarlo en estacionamiento de término de la ya propuesta autopista sobre el Mapocho) tendríamos que defenderlo aduciendo que se trata (a) de un pulmón de la ciudad, (b) un lugar de esparcimiento con agradable temperatura, etc.; como si el Parque Forestal fuese sustituible por un cierto número de balones de oxígeno ("pulmón") o una cancha de fútbol con aire acondicionado ("lugar de esparcimiento"). Lo único que no podríamos decir, es lo más importante: que el Parque Forestal es insustituible por su *belleza*.

5.-Esta carencia de discurso arquitectónico para legitimar ante la sociedad el imperativo de búsqueda de la belleza, en igualdad con los socialmente aceptados imperativos de búsqueda de la verdad y la bondad, es un problema que tenemos que elucidar en primer lugar los arquitectos entre nosotros mismos. Pero no se trata de un problema que afecte sólo al ámbito exclusivamente arquitectónico, sino como se decía al principio, un problema mucho más general.

El recientemente fallecido teólogo católico Hans Urs Von Balthasar, honrado antes de morir por SS el Papa, con la distinción sin precedentes en la era moderna de ser nombrado Cardenal sin ser Obispo, dice al inicio de su obra magna "Gloria, una estética teológica" (siete volúmenes de una ochocientas páginas cada uno)...

...desearía proferir una primera palabra...una palabra definitiva, lo bastante amplia como para acoger a todas las demás y lo suficientemente clara como para resplandecer a todas ellas...La palabra con la que en este primer volumen iniciamos toda una serie de estudios teológicos es una palabra que no sirve de punto de partida a los filósofos...una palabra que ...nunca ha tenido una voz ni un puesto garantizado y estable en el concierto de las ciencias exactas, y que, cuando alguien se atreve a tematizarla, se ve acusado de diletantismo ocioso por los superatareados especialistas; una palabra, además, de la que, en la época moderna, se ha distanciado la religión y especialmente la teología...una palabra anacrónica para la filosofía, la ciencia y la teología, una palabra...con la que se arriesga uno a predicar en el desierto...

*...ha sonado...la hora de perforar la coraza de "este" tipo de exactitud, que sólo es capaz de comprender un ámbito muy limitado de la realidad.....Nuestra palabra inicial se llama **belleza**...*



REPUBLICA DE CHILE
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

PUBLICADO EN EL BOLETIN OFICIAL
DE... 17 DIC 1987

DESPECHADO
CONTRALORIA
= 9 NOV 1987 =
TRAMITADO EL
- 1 DIC. 1987

APRUEBA DOCUMENTO QUE INDICA

SANTIAGO, 28 OCT. 1987

HOY SE DECRETO LO QUE SIGUE:
N° 158 /

MINISTERIO DE HACIENDA
OFICINA DE PARTES

RECIBIDO

CONTRALORIA GENERAL
TOMA DE RAZON

EXCEPCION

ART. FONCO	
ART. REGISTRO	
ART. TABIL	
DEP. CENTRAL	
DEP. RENTAS	
DEP. P. Y ENAC.	
ART. FORMIA	
DEP. REC.	

VISTO: El D.L. N°1.305, de 1975, y en especial lo previsto en la letra a) de su artículo 12, y lo dispuesto en los artículos 24 y 32 N°8 de la Constitución Política de la República de Chile,

CONSIDERANDO:

1. Que por D.S. N°31, del 14.5.85, de Vivienda y Urbanismo, se aprobó la Política Nacional de Desarrollo Urbano;
2. Que por D.S. N°1.160, de 21.10.86, del Interior, se aprobó la Política de Asentamientos Humanos, que en su letra b) del N°5 estableció que el MINVU debería proseguir con los estudios conducentes a la flexibilización de la mencionada Política;
3. Que por D.S. N°114, de 16.1.87, del Interior, se aprobaron los "Programas Ministeriales año 1987". Entre las Tareas Especificas asignadas al MINVU se incluye la N°7, que establece:

"El Ministerio de Vivienda y Urbanismo presidirá una comisión, integrada además por ODEPLAN, que evalúe la Política de Desarrollo Urbano a la luz de las políticas generales de Gobierno y sus efectos sobre el desarrollo de las ciudades".

4. Que mediante oficio SEGPRES (DE-III) (R) N°15240/151 la Secretaría General de la Presidencia amplió al 30 de Septiembre de 1987 el plazo para informar el cumplimiento de esta tarea específica, y
5. Que la Comisión designada al efecto sesionó en doce oportunidades, llegando a pleno acuerdo en la coordinación de las materias contenidas en los documentos señalados en los considerandos 1 y 2,

FRENDAACION

FOR	S	_____
UTAC		_____
DEL POR	S	_____
UTAC		_____
UC DIO		_____

DECRETO:

1. Apruébase el documento denominado "Precisiones a algunos aspectos contenidos en la Política Nacional de Desarrollo

Urbano", que se entenderá formar parte integrante del presente decreto.

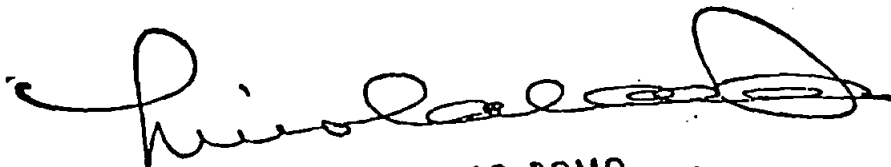
2. Establécese que se ha dado término a los estudios conducentes a la flexibilización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano a que se refiere el acápite N°5, letra b, del D.S. N°1.160, de 21 de Octubre de 1986, del Ministerio del Interior.

Anótese, tómese razón y publíquese.

AUGUSTO PINOCHET UGARTE
GENERAL DE EJERCITO
PRESIDENTE DE LA REPUBLICA

MIGUEL A. PODUJE SAPIAIN
MINISTRO DE VIVIENDA Y URBANISMO

LO QUE TRANSCRIBO PARA SU CONOCIMIENTO



LUIS SALAS ROMO
ABOGADO
Subsecretario de Vivienda y Urbanismo

DISTRIBUCION

- Contraloría
- Diario Oficial
- Ministro de Vivienda y Urbanismo
- Ministro del Interior
- Ministro Director de ODEPLAN
- Subsecretaría MINVU
- División Desarrollo Urbano
- Oficina de Partes
- Sección Decretos



PRECISIONES A ALGUNOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LA
POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

1. Bien Común

Respecto del concepto de Bien Común contenido en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en lo que se refiere específicamente al desarrollo urbano, se señala que representa el "grado positivo posible, en cada caso, en que los asentamientos humanos se aproximan al mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios" y, por ende, que la calidad del medio ambiente es un objetivo común al cual todos deben contribuir.

Dicho propósito es plenamente compatible con la definición de Bien Común contenida en la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile" que señala que "el Bien Común es el conjunto de condiciones sociales que permite a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal". La calidad del medio ambiente es parte de esa plena realización personal.

En consecuencia, no existe inconveniente para que la Política Nacional de Desarrollo Urbano incorpore o cite directamente la definición de Bien Común contenida en la "Declaración de Principios del Gobierno de Chile".

2. Bien Común y Derecho de Propiedad

En este sentido, la Política Nacional de Desarrollo Urbano se ha referido a los dos principios que la Constitución establece al respecto, a saber: la posibilidad de privar y la de establecer limitaciones al dominio de la propiedad que deriven de su función social.

No obstante, dado que los actos de planificación podrían imponer limitaciones de grado tal que fueran equivalentes a una privación de la misma, sin pago de indemnización, la Política ha dispuesto que la ley (Ley General de Urbanismo y Construcciones) defina los grados máximos para ciertas limitaciones a la propiedad que pueda contemplar la normativa de los instrumentos de planificación. Si esta limitación implicara la privación del uso, goce o disposición, se dispondrá la expropiación correspondiente.

Igualmente, se estima que la mayor participación de la comunidad y la acción de los afectados mediante los recursos legales vigentes (Ley de Procedimiento Expropiatorio y el Recurso de Protección), evitarán que la planificación pueda caer en excesos que atenten contra el derecho de dominio.

3. Carácter urbanístico de los asentamientos humanos

Lo dispuesto en esta materia por la "Política Nacional de Desarrollo Urbano" no apunta a definir patrones culturales o estéticos a futuro, ya que ello sería como escoger a priori formas de expresión que no armonizarían con la forma de vida de las futuras generaciones.



En consecuencia, hay un mal entendido sobre el tema: lo que la Política está proponiendo es que se evalúen y preserven los valores histórico culturales legados por el pasado y el patrimonio ambiental, ya que ellos constituyen hitos de un acervo cultural propio de cada comunidad. Lo que además propugna es que en los actos de planificación se investigue si hay valores de este tipo que no hubieran sido detectados o realizados con anterioridad.

4. Alternativas de crecimiento, Desarrollo Urbano y Política de Subvenciones

El hecho de que la Política señale que una parte importante del crecimiento debe orientarse preferentemente hacia las áreas ya consolidadas, a través de la renovación urbana, no significa que esta opción presente a priori beneficios netos frente a otras opciones, sino que las decisiones puntuales deben ser la resultante de un análisis previo de costo-beneficio.

Cuando la opción de crecimiento sea ocupar suelos nuevos la urbanización genera, además de los costos directos, costos indirectos de tres tipos: enlace, equipamiento y operación.

Dado que el área externa al área consolidada contempla 3 grados de prioridad para su ocupación, el objetivo principal de la Política es desincentivar gradualmente la ocupación de las menos prioritarias. El otro objetivo es que se cuente con terrenos disponibles para poder construir el equipamiento necesario en la forma y oportunidad en que la comunidad lo determine a través de la respectiva municipalidad.

Para ello se establece lo siguiente:

- Costos de enlace: Son análogos a los costos directos y debe ejecutarlos y costearlos el urbanizador.
- Costos de equipamiento: El urbanizador deberá entregar los terrenos necesarios y, cuando proceda, aportar recursos al fondo financiero para equipamiento a que se refiere la Política para su posterior construcción en la forma antedicha.
- Costos de operación: Se eliminan.

En todo caso las acciones que se realicen respecto del equipamiento comunitario deben ser coherentes con los enunciados de la política de subvenciones.

5. Resguardo del medio ambiente.

La Política sólo debe establecer principios rectores. Las acciones específicas en resguardo de un medio libre de contaminación deben explicitarse en la ley, reglamentos, ordenanzas y demás normas y, en este caso, solamente aquellas que caen en el campo del urbanismo y la construcción.



6. Plan Urbano Regional

Se considera importante e imprescindible la participación del Gobierno Regional y de sus asesores técnicos en la implementación de éste y de todos los instrumentos de planificación. Al respecto se establece que tanto en la etapa de confección de los instrumentos como en la fase de su aplicación se requiere de una activa coordinación intersectorial. A los Intendentes corresponderá adoptar las medidas necesarias para obtener de los Servicios de la Administración todos los antecedentes necesarios para la confección de los instrumentos de planificación y la participación de los Servicios en la formulación del Plan.

También corresponderá a los Intendentes coordinar la gestión de los Servicios del Estado y de los de utilidad pública a fin de que materialicen oportunamente los proyectos considerados en los instrumentos de planificación respectivos.

En consecuencia, los Planes Urbano Regionales serán confeccionados por las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y autorizados por el respectivo Intendente. Igualmente, serán dichas Secretarías las responsables de evaluar periódicamente y actualizar este Plan.

7. Participación de la comunidad

El propósito de la Política es que la comunidad participe en el mayor grado posible en la toma de decisiones y responsabilidades respecto del desarrollo urbano comunal, en complemento de la participación que establezca la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y Consejos de Desarrollo Comunales y otras disposiciones legales que se dicten sobre la materia.

Se acuerda incorporar al nivel C de la participación de la comunidad el ítem "modificación del uso del suelo".

07319

351.860.983



CCHC
C 172
V 2
C 1

C.H.C.

AUTOR

Desarrollo Urbano

TITULO

FECHA	NOMBRE	FIRMA

351.860.983

CCHC
C 172
V 2
C 1



AUTOR

C.H.C.

TITULO

Desarrollo Urbano

Nº TOP.

07319. V.2, C.1