

7M.4
C172
u

GRUPO DE TRABAJO PARA LA REFORMA DE LA CIUDAD

**APORTES HECHOS POR LA CAMARA
CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**

Santiago, Enero 2001.

— 09573 —

**CAMARA CHILENA DE
LA CONSTRUCCION
Centro Documentación**

Santiago, 26 Enero 2001.

Señor
Jaime Ravinet de la Fuente
Ministro de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales
Presente

REF: Grupo de Trabajo para la Reforma de la Ciudad.

Estimado señor Ministro:

Me es grato entregar a Ud. un complemento de la comunicación que le enviara el día 17 del pte., la cual contiene un conjunto de principios y criterios que a nuestro juicio deberían informar los proyectos de modificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

La presente comunicación contiene los aportes concretos que hicieron los representantes de la Cámara Chilena de la Construcción en los **Grupos de Estudio para la Reforma de la Ciudad**, a los que fuimos invitados por su antecesor en ese Ministerio. Dichos aportes se han concentrado en los grandes temas, y por la presente queremos entregar a Ud. una síntesis de ellos, agregando como Anexos los textos completos de las propuestas.

La presente comunicación se ha ordenado como sigue:

TEMA I. CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES.

I-A. Crecimiento por Densificación.

- Remodelación (Anexo 1).
- Reciclaje (Anexo 2)

I-B. Crecimiento por Extensión

- Subdivisiones rurales D.L.3.516(Anexo 3, 2ª. parte)
- Zonas Desarrollo Condicionado. ZDUC. (Anexo 3, 3ª.parte)

TEMA II. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION.

II-A. Participación de la Comunidad en los Planes Reguladores y Parámetros para medir el Desarrollo Urbano.(Anexo 4).

II-B. Relación entre Planes Intercomunales y Comunales en cuanto al Uso del Suelo y Densidades. (Anexo 5).

_____ • _____

//.

TEMA I. CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES

La Cámara estima que son legítimos los dos grandes modos de crecimiento urbano: por **Densificación** y por **Extensión**, y deben estar disponibles para que los ciudadanos ejerzan libremente sus preferencias.

Dicha legitimidad se basa, en todo caso, en el principio de que los agentes causantes del crecimiento deben absorber o internalizar los efectos negativos que sus proyectos generen.

TEMA I-A. CRECIMIENTO POR DENSIFICACION.

Hemos entregado dos trabajos al respecto, que se adjuntan como Anexos 1 y 2, a saber: Remodelación y Reciclaje.

- **REMODELACION (Anexo 1).**

Siendo un tema vastamente conocido por el Sr. Ministro a través de sus fecundas acciones en la Municipalidad de Santiago, lo hemos esquematizado en el Anexo 1, aportando una idea práctica para determinar el "justo precio" de terrenos pequeños con edificaciones irrecuperables, lo cual constituye el principal obstáculo para aplicar a estos predios un sistema de expropiación cuando las gestiones directas y los estímulos no den resultados. La expropiación por causa de interés público, pagada al contado y en su justo precio, es una institución jurídica incorporada a nuestra Constitución, que en Chile se aplica permanentemente, y que en el caso de las Remodelaciones Urbanas adquiriría especial relevancia al ser regulada por ley especial. El sistema para determinar el "justo precio" que propone nuestro estudio, permitiría superar la impopularidad y el rechazo a las eventuales expropiaciones.

- **RECICLAJE (Anexo 2).**

La otra gran vertiente para dar lugar al crecimiento por densificación, consiste en aprovechar el patrimonio edificado existente, mediante acciones de reciclaje que intensifiquen su uso y salven a miles de metros cuadrados edificados de la obsolescencia física o funcional que los conduciría al abandono y finalmente a la demolición.

En el Anexo 2 exponemos cifras de las Cuentas Nacionales que son impresionantes por sí solas, y que otorgan a las acciones de reciclaje una connotación directa con la política de Ahorro Nacional. Se recuerda asimismo que la inversión en reciclaje representa una cuota sustantiva de la actividad de la construcción en los países desarrollados, superando el 40% en Estados Unidos y el 60% en Francia.

El reciclaje, a la vez, se vincula directamente con la movilidad habitacional en que está empeñado el Ministerio que Ud. dirige.

En el trabajo se señalan las medidas y estímulos necesarios para hacer factible estas acciones, y se pone énfasis en los reciclajes más significativos y que actualmente son impracticables, cuales son los correspondientes a los edificios acogidos a la ley Sobre Copropiedad Inmobiliaria (ex Venta por pisos).

TEMA I-B.

CRECIMIENTO POR EXTENSION (Anexo 3).

Este segundo modo de crecimiento de las ciudades reconoce dos tipos: las extensiones que se producen dentro de las áreas urbanas, y las que se producen fuera de ellas, o sea, en las áreas rurales.

Las primeras están ya controladas por los respectivos planes reguladores, motivo por el cual no las consideramos en el grupo de los Grandes y Urgentes Temas del Desarrollo Urbano Chileno.

Las extensiones urbanas que se producen en las áreas rurales, en cambio, constituyen una antigua preocupación de esta Cámara Y respecto de ellas cabe distinguir dos aspectos: las subdivisiones de las áreas rurales acogidas al D.Ley 3.516, y los Desarrollos Condicionados llamados ZDUC.

En el Anexo 3 presentamos un trabajo que abarca dichos dos temas. Ambos forman parte del mismo Anexo N° 3, porque ambos se benefician de una parte preliminar (“antecedentes”) que les es común. Luego cada tema está tratado por separado, y en ambos se proponen líneas concretas de solución.

- **SUBDIVISIONES RURALES D.LEY 3.516 (Anexo 3, Primera Parte).**

El uso que se ha hecho del territorio rural desde el punto de vista urbano en los últimos 20 años, a través de las subdivisiones que usan al D.Ley 3.516 de 1980 como resquicio legal, violando flagrantemente sus expresas disposiciones y creando una carga tributaria enorme e injusta para los futuros contribuyentes, amerita una acción urgente por parte de las autoridades y del Congreso. En la primera parte del Anexo 3 se propone soluciones plenamente factibles.

- **ZONAS DESARROLLO CONDICIONADO. ZDUC (Anexo 3, Segunda Parte).**

La intención aparente del MINVU de extender una fórmula inventada para el Plan de la Provincia Chacabuco, llamada ZDUC (Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado) como solución a los usos urbanos en las áreas rurales, nos parece doblemente grave e inconveniente. Por un lado, como “solución” es inútil e insuficiente; y por otro lado, las ZDUC llevan en sí el germen de la corrupción y la arbitrariedad. En la segunda parte del Anexo 3 se plantea una alternativa realista y transparente, que protege satisfactoriamente el Bien Común.

TEMA II. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION.

Nuestra Cámara ha contribuido con dos trabajos al respecto: la Participación de la Comunidad en la elaboración de los Planes Reguladores; y la Relación entre los Planes Reguladores Intercomunales y Comunales. A continuación nos referiremos a ellos como Tema II-A y Tema II-B.

TEMA II-A.**PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD EN LOS PLANES REGULADORES Y PARAMETROS DE MEDICION (Anexo 4).**

La participación que actualmente establece la Ley General de Urbanismo y Construcciones se reduce a recibir comentarios sobre un proyecto de Plan Regulador cuando éste se expone terminando después de dos, tres o más años de trabajo. Esta participación no es tal, ya que todo cambio del Plan una vez terminado totalmente, significaría rehacerlo en diversos grados, con las demoras consiguientes. Por ello, en la práctica, las observaciones formuladas a esas alturas casi nunca son acogidas. Y por lo mismo, los Planes Reguladores no cuentan en general con la adhesión de importantes grupos de ciudadanos, y generan interminables conflictos a lo largo de su aplicación.

Si bien sobre estas materias será imposible lograr unanimidad absoluta de criterios, la Cámara cree que una participación de la Comunidad hecha durante el proceso de estudio, de manera informada y selectiva en cuanto a materias y participantes, permitirá ir apoyando el proceso de formulación de un Plan regulador con aprobaciones parciales, hasta llegar a constituir un cuerpo normativo que represente ampliamente a la comunidad.

En el Anexo 4 se precisan las fórmulas de participación que propone la Cámara. Asimismo, se agrega una proposición para establecer un sistema de medición del Desarrollo Urbano sobre la base de Parámetros.

TEMA II-B.**RELACIONES ENTRE PLANES INTERCOMUNALES Y COMUNALES(Anexo 5)**

Una de las causas más poderosas y frecuentes de las demoras de aprobación de los Planes Reguladores Comunales, la constituye su falta de concordancia con los Planes Intercomunales en dos aspectos: uso del suelo y densidad.

Estos dos parámetros, que son los esenciales de toda planificación, están asignados según la Ley actual a ambos tipos de Planes Reguladores. Pero como los Intercomunales, hechos por el Poder Central (MINVU) prevalecen sobre los Comunales, hechos por el Poder Municipal, en la práctica se priva a los Municipios de las herramientas más importantes de su planificación.

El problema se analiza in extenso en el Anexo 5, y la Cámara se inclina decididamente porque se restituya a los Municipios el elemento básico de sus facultades de planificación, lo cual, de paso, destrabaría numerosas aprobaciones pendientes de Planes Reguladores Comunales.

Sin perjuicio de lo anterior, la Cámara reconoce la necesidad de los Planes Intercomunales, los cuales deben ordenar los numerosos elementos que son comunes o continuos entre áreas urbanas de comunas vecinas, tales como vialidad, infraestructuras, etc.

La Cámara Chilena de la Construcción está dispuesta a continuar colaborando en esta iniciativa, que la estima del más alto interés a nivel nacional.

Saluda atentamente a Ud.,

Juan Ignacio Silva Alcalde
Presidente

GRUPO DE TRABAJO PARA LA REFORMA DE LA CIUDAD

APORTES HECHOS POR LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

TEMAS

TEMA I. CRECIMIENTO DE LAS CIUDADES.

I-A. CRECIMIENTO POR DENSIFICACIÓN.

- Remodelación..... Anexo 1.
- Reciclaje Anexo 2.

I-B. CRECIMIENTO POR EXTENSION

- Subdivisiones rurales D.L. 3.516 Anexo 3 1ª. parte
- Zonas Desarrollo Condicionado. ZDUC. Anexo 3 2ª. parte

TEMA II. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION.

II-A. Participación de la Comunidad en los Planes Reguladores y Parámetros de Medición del Desarrollo Urbano..... Anexo 4.

II.B. Relación entre Planes Intercomunales y Comunales en cuanto al Uso del Suelo y Densidades..... Anexo 5.

_____ . _____

**GRUPO DE TRABAJO “REFORMA DE LA CIUDAD”
COORDINADO POR DON CARLOS HURTADO.**

SUBCOMISION USO DEL SUELO

TEMA: REMODELACION URBANA.

Salvador Valdés P. Cámara Chilena de la Construcción.

ANTECEDENTES

1. Existen sectores en áreas urbanas centrales que tienen:
 - edificación antigua muy deteriorada
 - residentes pobres.
 - bajo aprovechamiento del suelo.
 - abundante equipamiento de servicios en el sector.

2. Debe considerarse como objetivo de Bien Común, y de utilidad pública, regenerar estos sectores, porque su actual situación:
 - implica un desaprovechamiento de recursos nacionales (suelo urbanizado, equipamiento sobrante)
 - contribuye a aumentar el crecimiento por extensión de las ciudades, lo que significa mayores costos de tiempo, transporte y servicios para los habitantes.

3. Estos sectores no tienen capacidad de regenerarse por sí mismos porque:
 - sus residentes son pobres.
 - la propiedad del suelo está muy fraccionada.

4. La remodelación de estos sectores debe incorporar los conceptos de:
 - mayor y mejor aprovechamiento del suelo.
 - Una cierta cantidad o volumen mínimo de edificación (“masa crítica”) que sea capaz de cambiar la calidad de un sector urbano.

5. De lo anterior se deriva la necesidad de disponer de terrenos grandes, estimándose un mínimo de 0,5 a 2 hás. Para lograr estas grandes superficies es necesario agrupar numerosos terrenos pequeños colindantes.

Este proceso es inabordable por la empresa privada, porque tan pronto se adquiere uno o dos lotes, se genera en el resto una escalada de precios, o una negativa a vender para ser “el último”, y así cobrar más.

6. De lo anterior se deduce la necesidad de que actúe la autoridad, aplicando la institución de la expropiación, proceso que no es posible en la actual legislación.

7. La expropiación es siempre impopular, aunque se proyecte pagar al contado el justo precio, porque:
- Lo “justo” de un precio es controvertible.
 - Aunque la vivienda que exista sobre un pequeño terreno sea de pésima calidad, y sólo pueda ser destinada a la demolición, el inmueble es más que un puro terreno, porque la vivienda sirve como tal a su propietario.

PROPOSICION.

Considerando los antecedentes anteriores, se propone el siguiente procedimiento para hacer posible un sistema de Remodelación. El procedimiento propuesto requeriría una legislación especial para hacerlo factible.

- A. Declaratoria de los sectores susceptibles de remodelarse, sobre la base de análisis objetivos de sus condiciones de deterioro físico, deterioro socio-económico, densidad habitacional, equipamientos cercanos, etc. Estas declaratorias deberían ser efectuadas por una entidad mixta Municipio-SERVIU.
- B. Tasación “preliminar” de cada una de las propiedades de que se compone el sector susceptible de remodelarse. Esta tasación preliminar considerará los valores comerciales de cada propiedad individualmente en el estado en que se encuentre.

En tasación preliminar, cuando se trate de viviendas habitadas, se aplicará en todo caso un valor mínimo, equivalente al valor de reemplazo, o cambio, o reposición por otra vivienda de reciente generación cuyo programa –no su superficie– sea equivalente.

- C. Formulación por parte del Municipio, de una ordenanza especial o plan seccional que abarque el sector a remodelar. Este plan seccional se valdrá de parámetros –constructibilidad, alturas, ocupación de suelo, densidad, etc.– pero en ningún caso tenderá a representar un diseño, ni siquiera un diseño meramente volumétrico.
- D. Oferta de compra, y en caso de respuesta negativa de los propietarios, expropiación, de los inmuebles, por parte de la entidad mixta Municipio-SERVIU. Tanto la oferta de compra como la expropiación incluirá la siguiente condición: el valor de adquisición será igual a la Tasación Preliminar –ya descrita– más el excedente que se obtenga en la licitación del total del terreno, según se explica más adelante.
- E. Toma de posesión y desocupación de las propiedades. A los “residentes –propietarios” se les ofrecerá pagar parte del precio con una vivienda. A los “residentes –no– propietarios” se les otorgará un subsidio estándar para la adquisición de vivienda.
- F. Licitación o remate del terreno total consolidado. El adjudicatario deberá dar las garantías necesarias para asegurar que edificará de acuerdo a la ordenanza especial o plan seccional, y dentro de los plazos establecidos en las bases del remate o licitación. El valor mínimo de adjudicación será equivalente a lo pagado a los propietarios anteriores según la “tasación preliminar”, más un porcentaje que equivalga a los gastos del proceso en que incurrió la entidad mixta Municipio-SERVIU, y más un excedente mínimo a determinarse en cada caso.
- G. El excedente que efectivamente resulte del remate o licitación, se distribuirá proporcionalmente a los propietarios anteriores de los inmuebles.

El proceso descrito se basa en el supuesto que un terreno grande y desocupado es considerablemente más valioso que la suma de terrenos pequeños, individuales y ocupados que lo componían originalmente. Como los propietarios recibirán el mayor de los dos precios, no habría discusión sobre cual es el "precio justo".

Se basa, asimismo, en que la mayor densidad de un conjunto nuevo y en altura permite pagar mejor precio por los terrenos originales.

Se basa también en que la entidad Municipio- SERVIU se limita a realizar sólo aquello que la empresa privada no puede realizar, cumpliendo así el principio de subsidiaridad del Estado.

Se basa también en que el traspaso del terreno, de la entidad Municipio- SERVIU a la INMOBILIARIA privada, sea mediante compra-venta en licitación, y en ningún caso mediante asociación, para resguardar la transparencia del proceso y la sana competencia.

Y se basa en que a la entidad Municipio-SERVIU no le corresponde obtener utilidades en la gestión, sino sólo recuperar sus gastos.

Diciembre 2000.

Salvador Valdés Pérez

GRUPO DE TRABAJO REFORMA DE LA CIUDAD
Coordinado por don Carlos Hurtado.

SUB GRUPO VIVIENDA – USO DEL SUELO.

TEMA: EL PATRIMONIO CONSTRUIDO EN RELACION CON LA MOVILIDAD HABITACIONAL, LA REMODELACION URBANA Y EL AHORRO NACIONAL.

Planteos de la Cámara Chilena de la Construcción. 1° Diciembre 2000. Salvador Valdés P.

El patrimonio construido al cual me voy a referir no es el patrimonio histórico, ni monumental, ni cultural. El patrimonio sobre el cual quiero tratar corresponde a un concepto más amplio, e incluye al patrimonio cultural. Aún más: este último difícilmente podría salvarse sin dar solución al primero, pues no sería duradero recuperar valiosos edificios aislados si van a estar rodeados de entornos urbanos cada vez más degradados. A la vez, el aprovechamiento inteligente de lo que el país ya posee, contribuiría a impulsar la movilidad habitacional.

Por ello, me referiré al “stock” total de lo edificado, incluyendo en ello viviendas, industrias, oficinas, escuelas, comercio, etc., independiente del valor histórico que puedan tener.

Para dar una idea de la magnitud de este stock, expondré algunas cifras gruesas.

La superficie edificada total existente actualmente en Chile, según las Cuentas Nacionales, es del orden de 510 millones de m². De éstos, corresponde a viviendas aproximadamente el 74%, o sea unos 377 millones de m².

En cuanto a valor, las Cuentas Nacionales estiman el stock edificado –sin incluir terrenos– en alrededor de 86 mil millones de dólares.

De este patrimonio, aproximadamente un 58% tiene más de 30 años de antigüedad. A partir de esta edad, se considera que empieza una depreciación acelerada, cuya velocidad puede ser mayor o menor según sea la inversión en mantenimiento, y su proceso pasa del deterioro a la degradación, y de ésta al abandono y a la demolición. Pero de todos modos, aún con un mantenimiento adecuado que compense la obsolescencia física, se produce ineludiblemente la obsolescencia funcional, y es en esta obsolescencia, y en sus caminos de solución, en las que quiero focalizar la presente exposición.

Entendemos por obsolescencia funcional la no adecuación que se va produciendo en los edificios, frente a la dinámica de cambios en los hábitos y necesidades de sus ocupantes. El edificio puede mantener sanos su estructura y demás elementos físicos, pero va dejando de satisfacer los requerimientos de sus habitantes, por motivos de costumbres, de nuevas tecnologías, e incluso de aspectos estéticos.

La obsolescencia funcional se produce silenciosa y gradualmente, y si bien al fin del proceso queda un valor residual, éste generalmente se compensa a través de la demolición para recuperar los terrenos.

Para hacer frente a la obsolescencia funcional es necesario recurrir a las acciones de reciclaje —o rehabilitación según algunos autores—, campo de actividad muy rico y promisorio cuyos beneficios no se limitan a los solos edificios, sino que se extienden al entorno urbano y contribuyen a la renovación urbana. Entendemos por reciclaje las acciones de construcción aplicadas a un edificio antiguo, que detienen el deterioro, mejoran la forma e intensidad de uso, y adecuan sus espacios, instalaciones y aspecto a los nuevos requerimientos.

El reciclaje puede tener muy diversos grados, y puede incluir o no cambios de destino.

Las obras de reciclaje son responsables de una proporción muy importante de la actividad de la construcción en los países desarrollados, superando el 40% en Estados Unidos, y el 60% en Francia.

Si no se interviene una edificación entre los 30 y los 60 años en forma radical, vale decir, vía reciclaje, el valor de uso se pierde irremediamente. La superficie edificada que hoy tiene más de 30 años de edad, es aproximadamente de 300 millones de m², y representa un valor de unos 50 mil millones de dólares.

El reciclaje de edificaciones que pertenecen a un solo dueño es relativamente factible de acuerdo a la actual legislación, y sólo hace falta estimular a la demanda mediante certificaciones de calidad y mejores subsidios, y estimular a la oferta mediante adecuaciones de la Ordenanza y franquicias tributarias. En cambio, el reciclaje de edificios vendidos por partes de acuerdo a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria presenta hoy día dificultades administrativas y comerciales prácticamente insalvables. A estos nos referiremos especialmente.

A título de ejemplo, cientos de bloques de departamentos tipo 1.010 y 1.020 construidos por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo están entrando en profunda obsolescencia funcional, por la no correspondencia entre los hábitos e ingresos de sus habitantes, y las características de esas viviendas. Numerosos edificios de oficinas del centro de Santiago se están desocupando, por no contar con ascensores, climatización y dispositivos de seguridad de moderna tecnología que ahora constituyen exigencias normales.

El deterioro y degradación de los edificios en condominio tienen un factor de contagio que acelera el proceso. Como efecto de este factor, unas pocas unidades degradadas hacen que otras cambien ocupantes hacia niveles económicos y culturales más bajos, los cuales tienen menos recursos aún para invertir en mantenimiento o reciclaje. El proceso se convierte en un círculo vicioso del cual es imposible salir sin desocupar todo el edificio y reciclarlo a fondo.

De los 300 millones de m² de edificación que tienen más de 30 años, podemos suponer que un 15% son edificios de viviendas y oficinas acogidos a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria y en base a dicha suposición podríamos evaluar en unos 45 millones de m² el patrimonio vendido por pisos que en los siguientes 30 años se perdería por obsolescencia funcional. En términos estadísticos, se podría hablar de una pérdida de 1.500.000 m² anuales, aunque en realidad sería una cifra creciente cada año, porque el volumen edificado que cumple 30 años de edad es mayor cada año, y a la vez se incrementa el porcentaje de lo acogido a la Ley de Copropiedad Inmobiliaria. Un millón y medio de m² edificados equivale a 30.000 viviendas de 50 m² c/u, cada año. En este país llevamos muy bien las cuentas de lo que se edifica, pero nadie se preocupa de la edificación que estamos perdiendo año a año. Y si esta pérdida pudiera revertirse, se convertiría en ahorro nacional,

ese ahorro que con tanto ahínco buscan elevar todos los ministros de Hacienda, porque es la base del desarrollo del país.

No quiero extenderme aquí en la parte analítica, porque, aún siendo muy interesante, nos quitaría tiempo para plantear algunas proposiciones concretas que mejoren la actual situación, lo cual es, entiendo, el objetivo del presente seminario.

Previamente, vale la pena una aclaración. Este mismo tema, hace algunos decenios, se habría tratado en forma muy diferente. El patrimonio edificado asísmico era minoritario, y el predominio de la edificación en adobe y en tabiquería de adobe, limitaba enormemente las posibilidades de reciclaje. Ahora, en cambio, llevamos medio siglo construyendo mayoritariamente en albañilería y hormigón, y los terremotos han reducido las edificaciones de adobe a unas pocas e interesantes reliquias, dejándonos estructuras sanas en la gran mayoría del stock.

Nuestra proposición, en cuanto a líneas de solución que deberían estudiarse urgentemente, son las siguientes:

- 1°. Considerando que los reciclajes de los edificios vendidos por pisos requieren disponer de la totalidad del edificio, debería establecerse un sistema que impidiera que una minoría pequeña obstaculizara una acción de reciclaje previamente calificada por la autoridad como necesaria, ya que con la legislación actual se requiere para ello de la unanimidad de los copropietarios, lo cual es absolutamente imposible en la práctica. Por eso, debería estudiarse una legislación que permitiera a los dueños de, por ejemplo, el 80% de los derechos de una copropiedad, adquirir el 20% restante mediante algún sistema judicial que asegure a estos últimos el pago de un precio justo por su unidad. El concepto de "justo" debería incorporar no sólo el valor comercial, sino el valor de reposición o reemplazo cuando se trate de viviendas habitadas por su dueño.

Se trata de organizar un marco legal-judicial para los casos que la autoridad califique de "reciclajes necesarios", a fin de generar la apertura de poderes de compra por parte de particulares, similares a las "OPAS", que no requieran llegar al 100% para ser exitosos.

Conviene hacer notar que un sistema de este tipo complementaría sustancialmente la actual política de movilidad habitacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dándole un dinamismo que difícilmente se logrará con viviendas individuales.

El planteo no es simple, toca puntos sensibles del derecho de propiedad, pero es perfectamente factible, y entendemos que la legislación argentina presenta experiencias al respecto.

- 2°. La Ley de Copropiedad Inmobiliaria también debería modificarse en el sentido de reducir exigencias técnicas a aquellas edificaciones que se subdividan interiormente como efecto de una acción de reciclaje, a fin de facilitarles acogerse al sistema de condominio. Entendemos que esta idea ha sido recogida en el proyecto de nueva Ordenanza General que está por terminar el Ministerio.
- 3°. Debería establecerse para las edificaciones recicladas que pretendan venderse como tal, un sistema de inspección y certificación que asegure al comprador el buen estado de aquellas instalaciones que el interesado no puede ver o revisar, tales como las sanitarias, eléctricas, energéticas y mecánicas.
- 4°. A fin de estimular la inversión en reciclaje – que ahorraría al país enormes sumas de dinero– podría establecerse que la edificación reciclada mantuviera el mismo avalúo

fiscal por un período de 10 o 15 años, y en consecuencia no se aumentarán las contribuciones a causa del mayor valor que produce el reciclaje.

Estas proposiciones deberían ser desarrolladas por un grupo interdisciplinario. Lo que pretendo ahora es crear conciencia de que el problema **existe**, es **real**, es **grande**, y que las soluciones deben iniciarse **ahora**.

Salvador Valdés Pérez

**GRUPO DE TRABAJO "REFORMA DE LA CIUDAD"
COORDINADO POR DON CARLOS HURTADO.**

SUBCOMISION USO DEL SUELO

TEMA: LIMITE URBANO – SUELO RURAL.

Salvador Valdés P. Cámara Chilena de la Construcción.

PRESENTACION.

En la primera parte del presente Informe describiremos los Antecedentes que estructuran el tema, y las legislaciones vigentes aplicables al respecto. De éstas nacen dos problemas de carácter mayor, de efectos gravísimos para el territorio, y absolutamente medulares, que son: las divisiones del suelo rural en 5.000 m², y las nuevas Zonas de Desarrollo Urbano Concertado (ZDUC.)

En la segunda parte del Informe se tratará de las divisiones del suelo en 5.000 m², y en la tercera parte, de las ZDUC. En ambas se expondrán los problemas, y se propondrán líneas de solución.

PRIMERA PARTE. ANTECEDENTES.

Los límites urbanos son líneas imaginarias determinadas por los planes reguladores, que separan la áreas urbanas del resto del territorio. Se entiende por "área rural" todo el suelo de la Nación que no ha sido declarado legalmente "área urbana". Son áreas rurales, por tanto, los campos, los desiertos, los bosques, la cordillera. Se estima que las áreas rurales abarcan más del 98% del territorio nacional.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones (Ley G.U.C.) supone que en las áreas rurales no existen asentamientos de carácter urbano, y en su artículo 55 encomienda al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) "cautelar" que en dichas áreas "no se originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación". Esa suposición de la Ley G.U.C. tuvo tal vez cierta base hasta hace unos veinte o treinta años, pues entonces la ocupación de carácter urbano de las áreas rurales se limitaba a campamentos mineros, pequeños balnearios y similares. Pero hoy día, como se verá más adelante, dicha suposición está absolutamente reñida con la realidad.

El primer paso para establecer un asentamiento de carácter urbano en el área rural es la división del suelo, por cuanto el tamaño del terreno es la primera y obvia diferencia entre un predio urbano y uno de uso agrícola o similar. La división del suelo es un acto de carácter jurídico que, aprobado por la autoridad, crea un nuevo título de propiedad y permite su enagenación separada.

Dentro de las áreas urbanas, el acto de dividir está condicionado a la ejecución de la urbanización respectiva por cuenta del interesado. En las áreas rurales, en cambio, la división no se vincula con exigencias de urbanización, porque la ley supuso que en los suelos así divididos no se producirían asentamientos urbanos, y en consecuencia no sería necesaria su urbanización. Y para asegurarse de ello, la ley estableció superficies mínimas de terreno.

Hasta 1980, dicha superficie mínima era de 8 hás, cantidad suficiente para asegurar el no uso urbano de los predios resultantes de la división. En 1980 se produjo un cambio en la legislación sobre esta materia, cuya trascendencia ha sido enorme: se dictó el Decreto Ley 3.516, que permitió dividir el suelo rural en hasta 0,5 hás (5.000 m²). Su objetivo original fue permitir

entregar título de propiedad a los obreros agrícolas sobre la vivienda y su terreno adyacente que en los antiguos predios rurales se denominó “casa o cerco de inquilino”.

Para conjurar el riesgo de que el objetivo original de dicho Decreto-Ley se desvirtuara, los legisladores establecieron en su Artículo 1° que debía conservarse el destino agropecuario del predio, prohibiéndose el cambio de uso del suelo; en su artículo 2° se prohibió destinar estos predios a fines habitacionales; y en su artículo 3° se penó la contravención a dichas disposiciones con nulidad del título (pena que ya se derogó) y con multas ascendentes al 200% del avalúo fiscal (pena que está vigente pero nunca se ha aplicado).

Considerando el objetivo original de este Decreto-Ley, resulta evidente que existió falta de visión en las autoridades encargadas de planificar el desarrollo urbano, por cuanto no establecieron canales legales para encauzar oportunamente la aspiración ya manifiesta, y experimentada en otras partes del mundo, de vivir alejado de los centros urbanos tradicionales, o sea, en las áreas rurales. Las consecuencias de esta omisión las veremos en la segunda parte de estos comentarios.

Además de las disposiciones sobre división del suelo rural que hemos explicado, existen otras dos legislaciones que tienen directa relación con el suelo rural.

La primera corresponde a la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, que en su última modificación (1999) dio a los municipios la facultad de planificar la totalidad de su territorio comunal. Hasta esa fecha, cada Municipio podía planificar sólo sus áreas urbanas, mediante el Plan Regulador Comunal, pero carecía de facultades de planificación en su área rural. Ahora las tienen, aunque aún no han sido reglamentadas ni, que sepamos, ejercidas. Esta disposición orgánico-constitucional está llamada a producir trascendentales efectos en el futuro de nuestro territorio, y por ello será muy importante el cómo se reglamente dichas facultades.

La otra legislación relativa al suelo rural está contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que establece tres tipos de instrumentos de planificación territorial, dependiendo de la extensión del área a planificarse: los Planes Reguladores Regional, Intercomunal y Comunal.

Podría pensarse que el primero de ellos, por su extensión, se refiriera a las áreas rurales, pero la ley lo define como “orientador del desarrollo de los centros urbanos de la región”. Algunos de sus contenidos son los mismos que los de los otros dos tipos de instrumentos, y los demás propósitos que le asigna la ley son vagos, imprecisos, y nos atrevemos a decir que inútiles, todo lo cual explicaría por qué nunca ha sido aprobado un Plan Regional de Desarrollo Urbano, en los 25 años que van corridos desde la dictación de la Ley que los estableció.

En la práctica, la única aplicación de la Ley G.U.C. sobre áreas rurales, se ha producido en los casos en que los Planes Reguladores Intercomunales incluyen en su territorio algunas áreas rurales entremedio de áreas urbanas no contiguas entre sí, como es el caso de los Planes Intercomunales de Valparaíso, Concepción y Santiago. En este último se introdujo una importante innovación relativa al uso urbano de áreas actualmente rurales, cuando se extendió dicho Plan en 1998 sobre la Provincia de Chacabuco. Allí se establecieron, dentro de las áreas rurales, zonas potencialmente urbanas, denominadas “Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado” (ZDUC) cuyo desarrollo por la empresa privada está sujeto al cumplimiento de un conjunto especial de normas que deberán negociarse en cada caso con la autoridad.

SEGUNDA PARTE: DIVISIONES DEL SUELO RURAL.

a) **Los Problemas**

Desde hace unos quince años, una cantidad significativa de chilenos ha llegado a disponer de automóvil, teléfono y otros medios de comunicación electrónica, tales como Fax, e-mail e Internet. Al mismo tiempo, los niveles de contaminación, congestión e inseguridad de los centros urbanos han crecido alarmantemente. A lo anterior se agrega un alza insospechada en los precios de los terrenos urbanos.

Como consecuencia de lo precedente se ha generado una demanda explosiva por habitar –y a veces también por trabajar– fuera de las ciudades, o sea, en el área rural. A esta demanda se ha agregado, como efecto del aumento del ingreso, un interés creciente por adquirir la “segunda casa”, para disfrutar los fines de semana fuera de la ciudad.

Esta demanda real, legítima, creciente, conocida desde antiguo en los países desarrollados, se topó con una legislación chilena que supone que en las áreas rurales no existen asentamientos de carácter urbano (Art. 55 de Ley General de Urbanismo y Construcciones). Y como no existían, no hacía falta regularlos.

Toda demanda fuerte incita la creación de ofertas, y en este caso la oferta, no disponiendo de un canal regular a través del cual ordenarse, recurrió al Decreto-Ley 3.516 –al cual ya nos referimos– para dividir a su amparo grandes extensiones rurales, y ofrecer a lo largo de todo Chile lotes de 5.000 m², eufemísticamente llamados “parcelas de agrado”. Con dos evidentes ventajas para sus promotores: por una parte, eludiendo las inversiones en pavimentación, agua, luz, servicios y equipamientos que son obligatorias en las áreas urbanas, y por otra, dejando de cargo del ingenuo comprador las prohibiciones legales de cambiar el uso agropecuario del suelo y de destinar el predio a residencia, prohibiciones que, naturalmente, todos han violado a vista y paciencia de las autoridades, que no han aplicado las duras multas previstas para esas infracciones.

El proceso descrito, aplicado a cientos de miles de hectáreas agrícolas, ha dado satisfacción aparente a una demanda legítima, pero está convirtiendo en improductivo picadillo ese recurso no renovable que es el Territorio. Sus consecuencias serán profundamente nocivas para el Bien Común y la equidad social, y también para la futura calidad de vida y el patrimonio de los compradores de parcelas, según veremos a continuación.

La vialidad de las parcelaciones la ha inventado cada parcelador a su amaño, sin sujetarse a ningún plan general. Si se yuxtapusieran los planos de las vialidades de las parcelaciones colindantes, se tendría la imagen de un laberinto perfecto. Ahora bien; se sabe que en los procesos de crecimiento urbano por extensión, los caminos rurales de hoy terminan siendo las calles de la ciudad de mañana. Antes de existir estas parcelaciones, los caminos rurales estaban espaciados varios kilómetros entre sí, lo que permitía proyectar a través de potreros las futuras grandes vialidades al planificar la expansión de las áreas urbanas. Ahora, en cambio, las vialidades de las parcelas forman una tupida y desordenada malla que prefigura el laberinto de calles de la futura ciudad. Cuando ésta necesite una red vial estructurante que le permita funcionar con un mínimo de eficiencia, deberá recurrirse a expropiaciones de costos gigantescos, que se habrían evitado si se hubiera parcelado sobre un terreno planificado previamente.

Por otra parte, la inmensa mayoría de las parcelaciones carece de urbanización y servicios, constituyendo una excepción algunos casos en Huechuraba y otros lugares, que por motivos de mercado sí los tienen. Lo que prevalece a lo largo de todo Chile son parcelaciones en bruto, y son éstas las que a futuro, si no se legisla ahora, van a generar un colosal e injusto traspaso de riqueza por parte de todos los chilenos en favor de los parceladores y

adquirentes de parcelas. En efecto, cuando los caminos de tierra hechos sin cumplir ninguna norma técnica colapsen al cabo de unos pocos inviernos lluviosos; cuando el agua de noria prometida baje de nivel y se contamine, o bien el agua potable proyectada sin control técnico resulte insuficiente; cuando la falta de alumbrado en la vialidad incremente la inseguridad; cuando vastos sectores lleguen a una cierta densidad de habitantes y carezcan de todo equipamiento; cuando suceda todo esto – y es seguro que sucederá en una altísima proporción de las parcelaciones rurales— entonces, los propietarios de parcelas recurrirán al Estado o a la Municipalidad, para que éstos, con los dineros de todos los chilenos, les financien las urbanizaciones, los servicios y los equipamientos cuyo valor no pagaron ni los que parcelaron, ni los que compraron. Y es presumible que las autoridades no serán sordas a peticiones que sin duda se relacionarán con promesas electorales.

b) **Las Proposiciones.**

El primer efecto negativo que hemos descrito se refiere a la vialidad de las parcelaciones y su falta de coherencia con el resto de la malla vial. Con respecto a aquellas parcelaciones que ya se han materializado, creemos que lo único –y poco– que cabría hacer es dictar una norma general que obligue a dejar un retiro frontal o antejardín sin construir no menor de 15 mts., a fin de precaver los ensanches viales que serán necesarios en el futuro. Con respecto a aquellas parcelaciones que aún no se han materializado, se podrá evitar parte de los daños anotados, en la medida que los Municipios exijan condiciones de coherencia en los proyectos, mediante la aplicación del Artículo 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Ley G.U.C.) según veremos más adelante.

El segundo efecto negativo que hemos descrito consiste en la carencia de obras de urbanización en la inmensa mayoría de las parcelaciones ya materializadas, y la perspectiva de que esto aumente a medida que se ejecuten las parcelaciones que sólo están “registradas”.

El punto de partida de las líneas de solución que proponemos al respecto se encuentra en una norma legal actualmente vigente; aún más, vigente desde antes de la dictación del D.Ley 3.516 de 1980. Se trata del Artículo 116 de la Ley G.U.C. que ordena que todas las urbanizaciones y edificaciones que se hagan en el territorio nacional, incluyendo expresamente aquellas en las áreas rurales, requerirán permiso de las respectivas Direcciones de Obras Municipales. El hecho de que en la práctica muchos Municipios no hayan exigido esos permisos en las áreas rurales, no afecta la validez de la norma, y sólo demuestra la necesidad de mejorar su control e incrementar las sanciones.

En las áreas urbanas, los actos jurídicos de división que originan nuevos títulos de propiedad, se condicionan a los actos materiales de urbanización. En las áreas rurales, el D.Ley 3.516 no condicionó el acto jurídico de dividir, a la materialización de las urbanizaciones, porque el propósito de dicho D.Ley, según vimos en la primera parte de estos comentarios, fue otorgar títulos de propiedad a los predios y casas existentes de los antiguos “cercos” asignados a quienes fueron “inquilinos” de fundos, todos los cuales tenían ya una vialidad de acceso, y la mayoría de ellos carecía de posibilidad inmediata de servicios sanitarios. Se trató de una legislación coyuntural, en la cual exigir obras de urbanización habría sido innecesario o bien imposible de cumplir. El gran error de dicho D.Ley fue no haber establecido un plazo corto para su vigencia, ya que el propósito que tuvo se cumplió totalmente en poco tiempo. A partir de entonces, ha servido sólo como resquicio legal para divisiones con otras finalidades.

Toda parcelación del área rural en lotes de 5.000 m² requiere a lo menos de una infraestructura vial, por precaria que sea. Las infraestructuras viales están definidas en el Art. 1.1.2. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, como formando parte del concepto de “urbanización”, de lo cual se sigue que dichas parcelaciones deben ser

consideradas legalmente como urbanizaciones, y como tal, sometidas a la obligación de permiso previo municipal.

Resulta, pues, evidente que de acuerdo con la legislación vigente, todas las parcelaciones del área rural, y también sus edificaciones, han estado y están sometidas al trámite de permiso municipal y, en consecuencia, a las obligaciones de urbanizar. Parece increíble que la mayoría de los municipios de este país se haya abstenido de ejercer su potestad al respecto, contribuyendo así al caótico uso urbano de la áreas rurales.

Establecido este principio, las líneas de solución deben abrirse para los dos grandes grupos de casos de divisiones acogidas al D.Ley 3.516: aquellos que constituyen en la actualidad sólo unos teóricos "derechos de división", por no haberse materializado y constar sólo del registro de un plano en el respectivo Conservador de Bienes Raíces; y aquellos que ya se han materializado, y carecen de obras completas de urbanización.

Respecto de los primeros, la solución es simple: el Ministerio de Vivienda y Urbanismo deberá aplicar la obligatoriedad de ejecutar o garantizar las obras completas de urbanización por parte del loteador rural, como condición previa para otorgar el permiso de división o loteo, homologando las obligaciones de los loteos del área rural con los del área urbana. Y dicho permiso de división o loteo debe ser exigido por los Notarios para autorizar escrituras de enagenación de lotes o parcelas.

Respecto de las parcelaciones que ya se han materializado, las soluciones son más complejas. Las obras de urbanización son, por su naturaleza, comunes y unitarias, de modo que no son realizables por la sola voluntad y financiamiento de unos pocos propietarios. Se necesita para ello de la unanimidad, lo cual es casi imposible de alcanzar en la práctica, de donde nace la necesidad de intervención de un poder público, en este caso, del Municipio.

Toda solución debe basarse en asignar a los propietarios el total de los costos de sus urbanizaciones, limitándose el Municipio a organizar los mecanismos administrativos que permitan y obliguen a la totalidad de ellos a concurrir al saneamiento de su propia parcelación.

Para sostener exitosamente este principio hay que proponer mecanismos realistas, que permitan largos plazos para la financiación. Como estos casos difícilmente podrían aspirar a una financiación bancaria, que se pagaría después de ejecutadas las obras, es forzoso que las financiaciones sean anteriores a la ejecución de las obras, lo que implica un sistema de acumulación y reserva de fondos. Por otra parte, para liberar a los Municipios de la administración de fondos ajenos, y para que sean los propios interesados quienes manejen y decidan al respecto, será necesario establecer por ley un mecanismo que asegure el correcto procedimiento.

Los límites que impone un informe general como el presente impiden detallar los sistemas administrativos que hemos estudiado para hacer factible esta solución, que en esquema es la siguiente: a) exigir permiso de edificación a toda construcción ya ejecutada o por ejecutarse en las parcelaciones ya materializadas; b) evaluar el valor de las carencias de urbanización en cada parcelación dentro de la cual se solicite permiso de edificación; c) exigir como condición para otorgar el permiso de edificación, un depósito equivalente a una primera cuota del costo en que hayan sido calculadas las obras de urbanización faltantes, en la proporción que al propietario solicitante le correspondiere. Este depósito tendrá el carácter de patrimonio de afectación y se manejará en cuentas individuales; d) agregar al cobro de contribuciones de los siguientes años, las cuotas restantes hasta completar el valor estimado de la urbanización faltante; e) establecer los mecanismos que permitan a los propietarios de una misma parcelación organizarse como Condominio Rural Abierto, modificando para ello la actual Ley de Condominios. f) entrega por parte del Municipio a la administración del correspondiente Condominio, de los fondos acumulados y destinados a

completar la urbanización, cuando éstos hayan alcanzado una determinada proporción del total; g) descontar de dicho fondo un porcentaje en beneficio del Municipio, que represente la recuperación del costo administrativo en que éste haya incurrido con motivo del proceso escrito; y h) facultar a los Comités de Administración de los Condominios Rurales Abiertos para seguir percibiendo las cuotas destinadas a financiar la urbanización y para contratar los trabajos, estableciendo sistemas claros de control, garantías y rendiciones de cuentas a sus condómines, análogos a los de los condominios de las áreas urbanas (antigua ley de venta por pisos).

Algunas personas podrían pensar que no corresponde a los Municipios solucionar problemas de particulares. Otras ni siquiera verán como problema los hechos que acaecen en las parcelaciones rurales. Nosotros estamos ciertos, en cambio, que en aquellos condominios rurales que carecen de obras de urbanización, la calidad de vida va a decaer hasta hacerse insostenible, y que al llegar a ese punto va a ser tarde para iniciar la acumulación de fondos para efectuar las obras de urbanización. Tarde porque esas parcelas ya estarán desvalorizadas; tarde porque la calidad de vida así deteriorada, carente de accesibilidad y de servicios sanitarios suficientes, no podrá esperar largos plazos para acumular el financiamiento. Es entonces cuando va a aparecer la presión para que sea el Fisco o el Municipio quien complete la urbanización, lo cual significaría un injusto traspaso de fondos de todos los chilenos en favor de los parceleros.

Las autoridades chilenas ya mostraron falta de visión e iniciativa durante estos últimos veinte años respecto del manejo de los asentamientos urbanos en las áreas rurales. Todavía existe una oportunidad de ponerles remedio; más tarde será demasiado tarde.

TERCERA PARTE: ZONAS DE DESARROLLO URBANO CONCERTADO (ZDUC).

a) Los problemas.

Para una mejor explicación, vamos a referirnos al Plan Intercomunal de la Provincia de Chacabuco, promulgado en 1998, que forma parte del Intercomunal de Santiago ("Plan Metropolitano") y en el cual se usó por primera vez la fórmula "ZDUC".

El Plan Chacabuco normó un territorio de 200.000 hás, del cual 3.500 hás fueron reconocidas como áreas urbanas, y el saldo quedó en calidad de rural. Dentro de este saldo, de 196.500 hás, el Plan fijó 10 sectores que suman 4.000 hás, o sea, el 2 % de lo rural, en donde se podría hacer los desarrollos urbanos denominados "ZDUC".

A causa de esa disposición, el valor comercial de cada há destinada a "ZDUC" pasó a ser varias veces superior al valor de la há próxima vecina, aún cuando ésta tuviera las mismas características físicas. Surgen las preguntas: ¿en virtud de qué análisis pudo determinar el planificador que eran esas y no otras las únicas ubicaciones donde se podría desarrollar un asentamiento urbano? ¿Con qué visión del futuro y del la demanda estableció que ese 2% excepcional del área rural debía desarrollarse sólo en esos terrenos?. A continuación de estas preguntas es ineludible que surja la reflexión de que cada uno de esos sectores tiene propietario con nombre y apellido.

Un proceso de planificación como el descrito lleva en sí el riesgo de error del planificador, el riesgo de corrupción, y el efecto cierto de discriminación. El error implica que es altamente probable que las condiciones futuras de la demanda y otros mil factores determinen a la postre que eran otras las ubicaciones convenientes para un desarrollo urbano en el área rural. El riesgo de corrupción es evidente. Y el efecto cierto de discriminación afectará al patrimonio de los particulares a través de un proceso que obviamente resulta arbitrario.

Pero aún hay otros inconvenientes en los planteos de las "ZDUC". Después de definidas las ubicaciones exclusivistas de estos futuros enclaves, la Ordenanza del Plan Intercomunal de Chacabuco establece que las normas que deban cumplir los proyectos en las ZDUC se determinarán caso a caso. Esto significa una negociación abierta entre una autoridad y una empresa inmobiliaria, respecto de inversiones cuantiosísimas. Nuevamente el proceso se basa en la discrecionalidad administrativa, lo que hace temer, en un extremo, la corrupción, y en el otro, la arbitrariedad.

El suelo urbano ha sido planificado en Chile, bien o mal, durante décadas. El suelo rural también necesita ser planificado, pues es imperativo frenar su deterioro y encauzar funcional y apropiadamente su eventual uso urbano, a la vez que es preciso proteger la calidad de vida de los millones de chilenos que en el futuro residirán allí. Pero la planificación a que aspiramos debe basarse en que los loteadores paguen las externalidades negativas que generen, y que el proceso sea equitativo y transparente, evitando toda simiente de arbitrariedad y corrupción. Creemos que ello es posible, y lo expondremos a continuación.

b) **Premisas.**

La línea de solución que hemos desarrollado se basa en las siguientes premisas:

1. Conviene mantener el concepto de límite urbano por dos motivos: porque define el territorio susceptible de planificarse hasta la etapa de diseño urbano; y porque diversas legislaciones de otro orden –tributario, jurisdiccional, penal, etc.– se refieren a esta disposición.
2. La institucionalidad existente ofrece un instrumento que, con algunas modificaciones, podría ser útil para la planificación de las áreas rurales, instrumento que no se ha usado nunca en los 25 años transcurridos desde su instauración, y al cual bastaría modificar el contenido que le asigna la ley. Nos referimos al "Plan Regional de Desarrollo Urbano" (PRDU).
3. Designaremos con la palabra "intervención" todo acto de división del suelo y de edificación en las áreas rurales. Será preciso que la Ordenanza General distinga entre "Intervención Menor", "Intervención Media" e "Intervención Mayor", tomando como base para esta clasificación la magnitud de las externalidades que genera cada intervención.

Se considerará Intervención Menor, aquella que genera externalidades que por su pequeña magnitud, son absorbidas por el entorno sin daño para éste ni para la calidad de vida y el patrimonio de sus habitantes. Ejemplo: la división de una hacienda de 100 hás en diez porciones; la edificación de un galpón o una vivienda en un predio de 10 Hás.

Se considerará Intervención Media aquella que genera externalidades en una magnitud tal que pueden ser mitigadas y/o compensadas mediante el cumplimiento de las Tablas de Condiciones Mínimas de que se trata más adelante. Ejemplo: la división de un predio de 20 hás, en 50 lotes para 50 viviendas, ubicado aisladamente con respecto a otras intervenciones.

Se considerará Intervención Mayor, aquella que por la magnitud de las externalidades que genera, necesita de un plan regulador de nivel comunal para mitigar o compensar sus externalidades. Ejemplo: el mismo caso del ejemplo

anterior, pero no aislado sino que contiguo o muy próximo a otras intervenciones importantes.

4. Existe una diferencia esencial entre los actos de división del suelo y de edificación en las áreas urbanas, y los mismos actos en las áreas rurales. En las primeras, dichos actos van a suceder forzosamente, y esas áreas urbanas se planifican para recibirlos y ser completadas por ellos, y se supone que en algún momento del futuro, dichos actos se producirán en la totalidad del área urbana. En las áreas rurales, en cambio, ese tipo de actos, que hemos llamado "intervenciones", serán siempre aleatorios y excepcionales, y representarán una mínima parte de la superficie del área rural.

Por ello, la planificación de las áreas urbanas es de carácter totalizador, y la de las áreas rurales tiene carácter de excepción.

Esto corresponde, asimismo, a la diferencia de escala de ambos tipos de territorio. Mientras la planificación de las áreas urbanas abarca sólo cientos, o pocos miles de há, y por eso se puede llegar hasta el nivel de diseño urbano, la de las áreas rurales abarcará millones de há, en las cuales sólo se pueden establecer criterios generales.

Por las diferencias anotadas, podemos decir que la planificación de las áreas urbanas es asertiva, mientras que la de las áreas rurales es meramente indicativa.

5. Debe aplicarse el principio de que todo cambio en el uso del suelo promovido por un propietario, obliga a éste a ejecutar a su costa las obras que son inherentes a la naturaleza del nuevo uso.
6. Debe aplicarse, asimismo, el principio de que corresponde al propietario promotor asumir todos los costos de las externalidades producidas sobre los espacios públicos y de terceros, y sobre el funcionamiento de las infraestructuras comprometidas.
7. Debe reconocerse la no previsibilidad de todos los numerosos y complejos procesos que afectarán al uso del suelo rural en el largo plazo. La experiencia nacional y mundial al respecto permite asegurar que es imposible prever para el largo plazo todas las tendencias de la demanda en cuanto a localización y carácter de las futuras intervenciones.

Ningún profesional podría asegurar dónde va a concentrarse la demanda de intervenciones de tal tipo u otro, y ni siquiera podría prever todos los tipos de las demandas futuras. Lo anterior no se opone al hecho de que sí es posible, y debe hacerse, establecer cuales serían las exigencias aplicables a cada tipo de demanda de intervenciones, cuando éstas se produzcan.

b) Proposiciones.

Sobre la base de las 7 premisas anteriores, es posible formular las siguientes proposiciones concretas para un sistema de planificación de áreas rurales desde el punto de vista de sus eventuales usos urbanos.

1. Las áreas rurales de cada región se regularán mediante el nuevo Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU).

El PRDU señalará la ubicación de las macro–infraestructuras (vialidad, aguas, energía, etc.) tanto de las existentes como de las proyectadas por los Ministerios de Obras Públicas, Economía, y otras entidades competentes.

El PRDU definirá los sectores donde existirán restricciones totales o parciales a toda intervención, por motivos de riesgos, de ecología, de preservación histórica y paisajística, de contaminación industrial, u otros.

2. En todas las áreas no restringidas, será posible efectuar intervenciones, siempre que se sujeten a los procedimientos y exigencias que se expresan más adelante.
3. El PRDU establecerá un conjunto de “Tablas de Condiciones Mínimas”, que serán obligatorias para toda intervención en las zonas no restringidas del área rural. Habrá una Tabla para cada uso de suelo, y dentro de ésta, un conjunto de condiciones para cada alternativa de densidad–constructibilidad. Estas condiciones se referirán a vialidad, tamaño de lote, ocupación de suelo, obras de urbanización, porcentajes de terrenos para equipamiento y áreas verdes, etc. Para los usos de suelo industriales, señalarán especialmente los distanciamientos con respecto a otros usos de suelo.

Las Tablas de Condiciones Mínimas formarán parte del PRDU y en consecuencia serán de público conocimiento.

4. Todo propietario interesado en efectuar una Intervención en zonas no restringidas del área rural, deberá presentar las características de su proyecto a la autoridad municipal, la cual evaluará, sobre la base de parámetros precisos del PRDU y de la Ordenanza General, si se trata de una Intervención de tipo Menor, Medio o Mayor. Si se califica de Menor, se aprobará sin mayor exigencia. Si se califica de Media o Mayor, deberá cumplir con las Tablas de Condiciones Mínimas, y además, si es de tipo Mayor, deberá proponerse como Plan Regulador de tipo Comunal, cumpliendo con los contenidos y procedimientos de aprobación usuales de un Plan Regulador Comunal.
5. Corresponderá a los propietarios interesados proponer los usos de suelo y las densidades (constructibilidad) de sus proyectos de intervención.

El sistema descrito precedentemente viene a ser como una ZDUC sin ubicación previa en el espacio, y con condiciones fijadas previamente.

Creemos que si este esquema se desarrollara integralmente por un equipo multidisciplinario, y llegara a formar parte de una nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones, permitiría realizar el ordenamiento del territorio rural en forma transparente, eficiente, y coherente con el Bien Común.

Salvador Valdés Pérez
Comisión de Urbanismo
Cámara Chilena de la Construcción

**GRUPO DE TRABAJO "REFORMA DE LA CIUDAD"
COORDINADO POR DON CARLOS HURTADO.**

SUBGRUPO: CIUDADANIA, ESPACIOS PUBLICOS Y PATRIMONIO.

TEMA: PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN EL ESTUDIO DE PLANES REGULADORES URBANOS COMUNALES

Rodrigo Rojas B. Cámara Chilena de la Construcción.

I INTRODUCCION

La Cámara Chilena de la Construcción ha desarrollado el tema enunciado con el objeto de, a partir de una propuesta concreta, buscar acuerdos que permitan avanzar en la búsqueda de una participación positiva de la comunidad organizada en el debate de la planificación urbana. Esta propuesta busca en principio insertarse en el ordenamiento legal, sin perjuicio de reconocer, que un debate en detalle hace concluir que sería altamente conveniente introducir cambios legales en diversas materias con el objeto de otorgar un rango más concordante con la importancia que la participación reviste para el proceso de planificación y el ordenamiento del territorio nacional y de nuestras ciudades.

Se ha abordado como un esquema para ser aplicado en los procesos de elaboración de las normas que deben ser contenidas en los Planes Reguladores Comunales, haciendo la consideración de que en el nivel comunal debe reconocerse la existencia de diferentes niveles de planificación que permitan a la vez de fijar normas claras y estables contar con instrumentos flexibles para adaptarse oportunamente a singularidades que se detectan en la contingencia de la construcción y a eventos sobrevinientes en el tiempo.

En esta distinción de instrumentos comunales al de mayor jerarquía, el Plan Regulador, le corresponde fijar el marco dentro del cual se desarrollarán los planes de detalle, de menor jerarquía, identificados como seccionales, los cuales, si regulan materias comprendidas dentro del marco fijado por el Plan Regulador Comunal, deben contar con un procedimiento simple y rápido de aprobación en que la participación sería restringida para así cumplir con su objetivo.

Otro alcance, se refiere a la necesaria distinción que debe hacerse en relación al contenido del Plan Regulador que corresponde a diferentes jerarquías de centros poblados. Sobre el particular, en la identificación de materias a ser debatidas durante el proceso participativo que se propone se han incluido los temas que deberán ser considerados en los diferentes niveles, correspondiendo desarrollar más detalladamente estas materias en los casos de elaborarse planes destinados a situaciones más complejas, o reduciéndose las etapas propuestas en los casos de estudios de situaciones más simples. Estas precisiones deberán regularse en la discusión inicial relativa a la metodología a emplearse, las cuales además, deben concordarse con los organismos técnicos superiores encargados de supervisar el desarrollo del estudio, aspecto institucional éste que en la presente proposición no ha sido abordado.

II ANTECEDENTES.

1.- La Política Nacional.

En el N° 12 de la Política Nacional de Desarrollo Urbano se establecen los siguientes objetivos para la participación de la comunidad en las instancias de Planificación.

- 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.

2.- La Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General.

La Ley G. de U. y C., en su artículo 43, establece los procedimientos a emplearse en la aprobación del Plan Regulador elaborado y/o actualizado por la Municipalidad respectiva.

Esta tramitación, establece la obligación de la autoridad comunal de exponer al público el proyecto elaborado, con el objeto de que éste formule por escrito y en el plazo establecido, las observaciones que estimen convenientes.

Asimismo, cautela que dichas observaciones sean consideradas en tres instancias posteriores, en el Concejo municipal quien debe ser informado por el técnico responsable del Plan, el SEREMI de Vivienda y Urbanismo quien debe informar a la tercera instancia compuesta por el Consejo Regional, quien es responsable de la aprobación del Plan.

En los artículos 44 y 49 de la Ley G. de U. y C., se establecen, la competencia del MINVU para fijar las normas que regulan la confección de Planes Reguladores, y la facultad de la Municipalidades para designar comisiones con representación municipal, particular y de la administración pública, encargadas de asesorar en el estudio y coordinar su programación y realización.

3. Dificultades actuales.

Durante el proceso de elaboración y aprobación de los Planes se detecta en la actualidad las siguientes deficiencias, que motivan conflictos, demoras en el proceso y debilidades en el instrumento que finalmente se aprueba.

Durante el proceso de elaboración:

- a) Bases contractuales, cuando su elaboración se realiza mediante un proceso de contratación de equipos externos a la municipalidad, que no identifican con claridad los alcances y objetivos del contrato, en especial por no considerarse procedimientos para la toma de acuerdos.
- b) Falta de claridad en la definición de objetivos comunales
- c) Deficiente conciliación entre los objetivos regionales y/o metropolitanos y los comunales.
- d) Un debate fuertemente marcado por la consideración de efectos particulares sin consideración de la trascendencia de las medidas en el mediano y largo plazo.
- e) Proceso concebido para la confección de un elemento, Plan Regulador, que no tiene continuidad en el tiempo y que se elabora para un situación estática.

En la exposición al público:

- a) no logra informarlo adecuadamente de los contenidos,
- b) no se distingue entre los objetivos que se persigue alcanzar, y los aspectos técnicos.
- c) consulta a posteriori, cuando todo el proyecto se encuentra terminado.

En la etapa de aplicación de los Planes, se puede detectar las siguientes particularidades:

- a) Por parte de la autoridad responsable del contenido normativo se advierte una sobrevaloración de éste el cual prevalece por sobre la consideración de los objetivos.
- b) Dificultad de adaptación a los hechos sobrevinientes, pérdida de oportunidades para encauzar los procesos y reacción extemporánea frente a los efectos negativos.
- d) Incapacidad de dar señales adecuadas a todos los actores comprometidos en la construcción del medio físico.

III PROPUESTA

4.- Objetivos de la participación.

Las posibilidades de acción y de ejecución que se implementen a partir del Plan dependen claramente de la capacidad de llegar a acuerdos y al compromiso y colaboración que se logre entre los diferentes actores. En consecuencia, respecto de los objetivos planteados por la Política Nacional de Desarrollo Urbano, se propone definir y regular el alcance de la participación de la comunidad, entendiéndose que ésta está integrada no sólo por actores sociales sino que también por actores económicos y técnicos.

5.- Características de la proposición.

Esta propuesta, acerca de la participación, busca en primera instancia actuar dentro del marco legal existente, y ser una proposición destinada a aplicarse en todas las comunas que les corresponda elaborar Planes Reguladores.

Para ello, en la formulación de normas para la confección de Planes Reguladores (Artículo 44 de la Ley G. de U. y C.), se establecerá los siguientes procedimientos que podrán ser implementados por las municipalidades a través de las facultades conferidas para designar una comisión asesora según Artículo 49 de la Ley G. de U. y C..

- Se propone una diferenciación de cuatro etapas en el proceso de estudio del Plan. Cada una de las etapas deberá finalizar con actas, convenientemente aprobadas, las que reflejarán el contenido de los debates y se referirán a lo menos a las materias indicadas en el cuadro adjunto.
- En la memoria explicativa, cuya elaboración se rige por las instrucciones que emanan del MINVU, se considerará que en los estudios de, análisis, diagnóstico, fijación de objetivos y metas que sirven de base para las proposiciones y las alternativas de estructuración y gestión, se incluya como antecedente obligatorio las opiniones de los organismos participantes en las etapas de desarrollo del Plan.
- Los participantes ("QUIENES" en el cuadro), con el objeto de lograr aportes y opiniones que sean representativos de los deseos y capacidades de la comunidad deben, en general, actuar a través de organizaciones que sean representativas de las actividades económicas relevantes, de las organizaciones de vecinos y de agrupaciones de técnicos afines a la planificación y la construcción.
- Los participantes que deben ser incorporados por la autoridad al debate en las etapas que se identifican son, a lo menos, los señalados en el cuadro; la autoridad comunal podrá ampliar los partícipes con el objeto de incorporar personalidades, representantes de actividades relevantes y/o institutos de profesionales no incluídos entre los organismos indicados. Se entenderá que la autoridad comunal tiene la obligación de incorporar a los actores indicados sin perjuicio de ello ésta, para cautelar el buen desarrollo del trabajo, establece los plazos y procedimientos a emplearse en este proceso.
- En aquellas comunas en que no exista representantes locales de asociaciones de empresarios de actividades relevantes y/o de colegios profesionales e institutos afines, la autoridad deberá solicitar la participación de los representantes correspondientes a la Provincia o a la Región respectiva, quienes tendrán los mismos derechos que los representantes locales.
- Las materias sobre las cuales se busca obtener la opinión de la comunidad, son a lo menos las indicadas en el cuadro, la autoridad comunal podrá ampliar los temas cuando éstos se refieran a aspectos importantes para la definición de particularidades comunales o la

estructura urbana de la ciudad.

- La división en etapas, las materias y los objetivos que se busca cumplir en cada una de ellas se expresan en el siguiente esquema.

ETAPA	OBJETIVO	TAREAS
PRIMERA: DEFINICIÓN DE OBJETIVOS	Acuerdo o decisión respecto del objetivo para el cual se elabora el Plan y de las características de éste.	-Diagnóstico inicial -Objetivos locales -Relación de objetivos locales con objetivos supra-comunales
SEGUNDA: ANTEPROYECTO PRELIMINAR	Identificar las alternativas que mejor cumplan con los objetivos. Prioriza los objetivos y establece las bases para la evaluación de alternativas.	-Identificación de áreas de diagnóstico -Diagnóstico y objetivos por áreas temáticas -Integración de diagnósticos y objetivos -Generación de alternativas
TERCERA: ANTEPROYECTO DEFINITIVO	Identificar y desarrollar la alternativa que sea sustentable y que mejor cumpla con los objetivos.	-Evaluación -Identificación de la opción que se implementa -Desarrollo de la alternativa
CUARTA: PROYECTO DEFINITIVO	Genera los instrumentos normativos para la concreción de la alternativa aprobada.	-Redacción de normas en detalle -Elaboración de los correspondientes documentos planimétricos

**GRUPO DE TRABAJO “REFORMA DE LA CIUDAD”
COORDINADO POR DON CARLOS HURTADO.**

SUBGRUPO: CIUDADANIA, ESPACIOS PUBLICOS Y PATRIMONIO.

**TEMA: PROPUESTA DE PARAMETROS PARA LA MEDICION DEL
DESARROLLO URBANO**

Rodrigo Rojas B. Cámara Chilena de la Construcción.

Antecedentes:

La reciente dictación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, y la proposición de diferentes planes sectoriales de transporte, de vialidad urbana, caminos, etc., ha generado una proliferación de alternativas posibles (escenarios) de desarrollo de la ciudad y del sistema regional, los cuales son difícilmente comprensibles y no son concordantes entre ellos.

Este estado de cosas dificulta que la comunidad tenga una cabal comprensión de los objetivos globales que se persiguen mediante las políticas de planificación recientemente promulgadas y crean una sensación de falta de claridad en las decisiones.

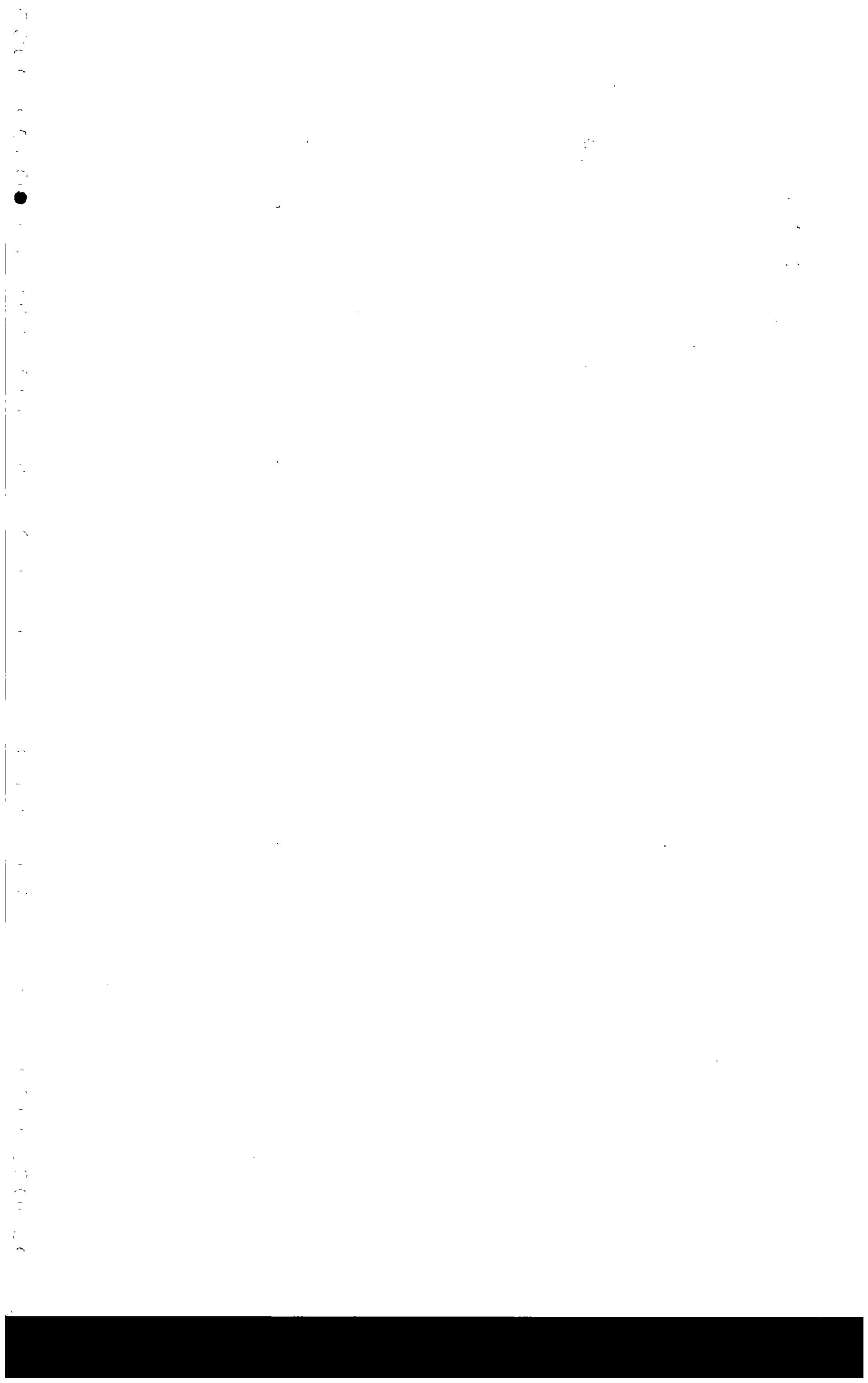
Para avanzar en un proceso que permita facilitar la comprensión y establecer un diálogo más fecundo entre los diferentes sectores sociales, públicos y privados, proponemos la generación de indicadores dinámicos que sean información comprensible y que permitan además evaluar algunos procesos urbanos esenciales.

Dichos indicadores se formulan considerando las siguientes particularidades de la situación actual:

- Un escenario que debe reconocer una creciente participación de la comunidad organizada y el público en general en el debate de las Políticas Urbanas.
- Una situación cada vez más dinámica de cambio, en que se requiere un proceso de adaptación constante y de toma oportuna de decisiones.
- Una necesidad de capacitar e informar adecuadamente a la comunidad a la vez de evaluar dinámicamente los resultados de las políticas.
- Las necesidades de contar con parámetros comunes a los diferentes instrumentos locales y sectoriales que permitan hacerlos comparables e integrar sus resultados parciales a planes globales.

Objetivos de la Planificación Urbana

Para fijar indicadores que permitan medir el proceso de desarrollo urbano, éstos deben referirse a los objetivos que se persigue alcanzar con la planificación. En general podemos señalar que ésta busca establecer un ordenamiento en la utilización del suelo urbano que permita el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles, naturales y generados por la tecnología, en procura de un sistema sustentable y que genere una



creciente calidad de la ciudad.

Los bienes urbanos pueden ser diferenciados entre aquellos que son generables, tales como la dotación de servicios, infraestructuras y equipamientos, y aquellos que no se pueden incrementar y que pasan a ser bienes limitados y eventualmente escasos, tales como aquellos que se agrupan en el patrimonio natural y los recursos naturales, agua, tierra, aire.

En ocasiones el incremento de los bienes generados en el proceso inicial de construcción de la ciudad, cuando ésta se encuentra consolidada, es costoso y de difícil consecución, especialmente cuando se trata de modificar la propiedad del suelo. Entre estos bienes, se encuentra la dotación de espacios públicos destinados a la vialidad y a espacios verdes.

Por lo tanto, identificar, cuantificar la oferta y medir la demanda a que este bien escaso está sometido, permitirá determinar las reservas disponibles y detectar oportunamente sus carencias. En consideración a esta característica la planificación actual se ha fijado una serie de objetivos en procura de incrementar y hacer mas eficiente la utilización de los espacios públicos.

Indicadores propuestos

Por lo señalado, la cuantificación de la vialidad y de las áreas verdes, tanto en las áreas urbanas consolidadas como en las nuevas urbanizaciones, es una acción esencial que requiere ser realizada, para lo cual proponemos que éstas se midan mediante los siguientes indicadores:

- **Vialidad comunal estructurante expresada en km/há.**

Esta vialidad está conformada por la red de vías expresas, troncales y colectoras, conforme a las definiciones de la Ordenanza General. Para medir su extensión, cuando exista vías troncales y/o colectoras unidireccionales, con calzadas de dos pistas de circulación éstas deben considerarse como un medio de su largo total. Cuando las calzadas, sean de mayor capacidad que las mínimas establecidas en la Ordenanza General, el largo considerando se extenderá en el mismo porcentaje que corresponda.

- **Vialidad comunal estructurante expresada en km/1000 usuarios.**

Para tener una información que relacione los usuarios que se atienden se propone la construcción de este indicador. Los usuarios pueden ser determinados a partir de la superficie construída por destino, aplicándosele un estándar de usuarios por m².

- **Superficie destinada a circulación por usuario m²/1000 usuarios.**

No menos importante que la disponibilidad de vías para dar cabida a los sistemas de transporte es la capacidad de las áreas peatonales, en especial de mayor densidad y/o intensidad de usuarios. La superficie destinada a circulación corresponde al total de la superficie destinada a este concepto, la que deberá ser extraída desde los proyectos de loteo y catastros comunales.

- **Areas verdes expresadas en m²/há. y en % del territorio que cuenta con área**

verde.

Para calcular este indicador, dichas áreas deben estar conformadas por unidades que cumplan con el requisito de relación entre lados establecido por el P.R.M.S., que indica una proporción 1:3 complementariamente considerar aquellas áreas que no cumplen con la proporción indicada pero que su lado menor tiene una extensión de 25 mts.

Para establecer y calcular este indicador se debe considerar el territorio atendido por dicha área verde el cual se extiende en un área distante 500 mts.¹ medidos desde el perímetro del área verde.

El territorio no atendido por áreas verdes se evaluará con un indicador complementario como porcentaje de la superficie territorial que no cuenta con este equipamiento.

- **Edificación del suelo urbano expresada según destino en m²/há**
Esta edificación corresponde a la demanda a que es sometido el espacio público la superficie considerada corresponderá al total edificado en un predio, y mediante diferentes factores de ocupación de ella se puede determinar la intensidad generada sobre el espacio público, pudiendo así cuantificar los efectos de cambios de destino, los efectos de los diferentes usos, a saber, comercio, oficinas, escuelas, etc.
- **Complementariamente cuando el destino de la edificación corresponde a viviendas se empleará el indicador viv/há.**
- **Áreas a considerarse para el cálculo de los indicadores señalados.**

En consideración a que el área territorial de las diferentes comunas no es homogénea se considera que el elemento más adecuado para identificar estas diferencias es la zonificación establecida por los Planes Reguladores.

Por lo tanto, se propone que los índices indicados se calculen para cada una de las zonas diferenciadas por los Planes Reguladores y para el total comunal.

Asimismo, con el objeto de establecer la relación con la población atendida por el recursos de vialidad y área verde se propone que una unidad de agregación de los datos censales sean las zonas en que el Plan Regulador diferencia el territorio.

Santiago, 11 de enero de 2001

¹ Según el "Plan de Desarrollo del Sistema de Transporte del Gran Santiago 1995-2010" SECTRA, pág. 25. "el tiempo promedio de viaje a pié... varía entre 15 a 19 minutos" por lo que "las distancias caminadas variarán entre 1.000 y 1.250 mts."

En el estudio "Diseño de indicadores para medir la calidad del medio ambiente físico en el Área Metropolitana de Santiago y su aplicación a nivel comunal" Documento de trabajo N°102 CIDU-IPU, Universidad Católica de Chile, Santiago 1978. "Se adoptó un estándar de 500 mts. como distancia máxima de cada punto de origen o destino, al cauce más próximo de movilización colectiva y se calcularon -con ese parámetro- las áreas no servidas dentro del área urbana de cada comuna."

**GRUPO DE TRABAJO "REFORMA DE LA CIUDAD"
COORDINADO POR DON CARLOS HURTADO.**

SUB GRUPO: USO DEL SUELO

TEMA: RELACION ENTRE PLANES INTERCOMUNALES Y COMUNALES EN CUANTO AL USO DEL SUELO Y DENSIDADES.

Salvador Valdés P. Cámara Chilena de la Construcción.

Una de las principales causas de los atrasos y conflictos en que se debaten hoy los Planes Reguladores es la falta de concordancia entre los Planes Comunales y los Planes Intercomunales.

La ley General de Urbanismo y Construcciones establece tres tipos de Planes Reguladores Urbanos: Regionales, Intercomunales y Comunales. Al primero no nos referiremos en esta oportunidad, y baste saber que nunca se ha aprobado uno de ellos.

El segundo, el Intercomunal, debe elaborarlo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y prevalece sobre el tercero, el Comunal, que debe proponerlo la Municipalidad. Casi dos tercios de la población urbana de Chile vive en sectores afectados por ambos tipos de Planes.

La Ley establece que las disposiciones de los Planes Intercomunales prevalecen y modifican automáticamente las de los Comunales. Asimismo, señala las materias que deben reglamentar unos y otros, y aquí reside lo que tal vez sea el error básico de la relación entre estos dos instrumentos. Dicho error consiste en que ambos tipos de Planes reglamentan los mismos dos aspectos que son esenciales del ordenamiento urbano, pero con diferentes criterios, ya que son hechos por distintas autoridades y en diferentes tiempos.

¿Cuáles son esas materias repetidas? En primer lugar, el "uso del suelo" o "zonificación", vale decir, lo que define si un predio puede ser usado para vivienda, o para industria, o comercio, o equipamiento, etc. Y en segundo lugar, la "densidad", o sea, lo que define la intensidad de ese uso. Basta con estos dos parámetros, los más poderosos de toda planificación, para que las disposiciones de los Planes Intercomunales constituyan una verdadera camisa de fuerza para los Planes Comunales, al punto de restar a éstos una porción considerable de su capacidad ordenadora.

Las Comunas son como células que tienen cada una su propio metabolismo, y en ellas se dan muy diversas condiciones en cuanto a usos de suelo y densidades. Asimismo, poseen estructuras administrativas y autoridades representativas con capacidad para establecer eficientes comunicaciones con sus habitantes, todo lo cual justifica el ejercicio pleno de las facultades de planificación que les otorga la ley. Pero estas facultades resultan seriamente perturbadas, si el poder central impone a priori a los Municipios los parámetros básicos de toda planificación urbana, cuales son el uso del suelo y la densidad.

Por otra parte, parece prácticamente imposible que los Departamentos de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dotados de un mínimo de personal

y recursos, puedan elaborar Planes Intercomunales que contengan acertadas disposiciones sobre el uso del suelo y la densidad de todos y cada uno de los numerosos microsectores de las grandes ciudades. Se necesitarían varias decenas de planificadores a tiempo completo para evaluar en cada caso la multiplicidad de factores de cada microzona urbana, y aún así, las dificultades de comunicación de los planificadores centrales con la población local, atentarían contra la eficacia del proceso.

En cambio, es propio de cada Municipio conocer a fondo y al detalle su territorio, y las necesidades, aspiraciones y recursos de sus residentes, todo lo cual lo habilita para elaborar planificaciones realistas y apoyadas por la comunidad local.

La historia misma de los Planes Intercomunales avala las consideraciones anteriores. El actual Plan Intercomunal de Santiago se promulgó cuando el anterior llevaba 35 años de vigencia, y había sido objeto de incontables modificaciones, todas ellas verdaderos "parches". Para el nuevo Plan, aprobado en 1994, ya se han solicitado más de 40 modificaciones, habiéndose aprobado sólo algunas, después de trámites que demoran varios años. Muchas de las modificaciones pendientes están deteniendo Planes Reguladores Comunales nuevos que necesitan de ellas para salvar sus propias disposiciones sobre usos de suelo y densidad, de la contradicción con el Plan Intercomunal.

La consulta previa que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo debe hacer a los Municipios involucrados, con respecto a todo proyecto de Plan Intercomunal, no constituye solución al problema aquí planteado, por dos motivos. En primer lugar, la respuesta de los Municipios no es vinculante para el Ministerio; y en segundo lugar, la oportunidad en que se formulan las consultas no tiene relación con los períodos de estudio y revisión de planes reguladores que realizan los municipios, únicos períodos en los cuales éstos podrían dar respuestas seguras y bien fundamentadas a dicha consulta.

La dictación de un Plan Intercomunal invalida, ipso facto, las disposiciones de los Planes Comunales que sean contrarias a aquel, con lo cual decenas de Planes Reguladores Comunales, que se están aplicando día a día, quedan obsoletos en diversos aspectos. Para superar esta situación, los Municipios inician entonces la modificación de sus propios Planes Comunales, a fin de hacerlos coherentes con el Plan Intercomunal, pero en este proceso salen a luz diversos errores o disposiciones inadecuadas del Plan Intercomunal, lo que genera nuevas presiones para modificar a este último. Así, la gestión se va convirtiendo en un círculo vicioso, con el consiguiente perjuicio para la ciudadanía.

De lo expuesto no debe deducirse que estemos proponiendo la supresión de los Planes Reguladores Intercomunales. Por el contrario, los creemos indispensables, porque existen elementos que son comunes o continuos entre el área urbana de una Comuna y el área urbana de la Comuna colindante, y estos elementos deben planificarse coherentemente. Por eso, **los Planes Intercomunales deberían referirse exclusivamente a aquellos aspectos que son comunes a dichas áreas urbanas y que las afectan en conjunto, tales como la Vialidad, el Transporte, la Infraestructura y la industria contaminante, pero no incluir en sus disposiciones las relativas a usos de suelo y densidades.**

El problema descrito podría resolverse modificando pocos artículos de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones y ello equivaldría a quitar un tapón y a destrabar la aprobación de numerosos Planes Reguladores Comunales que el desarrollo urbano y sus habitantes requieren con urgencia.

09573

711.4
C172
a



Cámara Chilena de la...

AUTOR

Grupo de Trabajo para...

TITULO

FECHA	NOMBRE	FIRMA



AUTOR Cámara Chilena...

TITULO Grupo de

N° TOP 09573