

**DOCUMENTO DE TRABAJO N° 33**

**PLANIFICACIÓN INTERCOMUNAL EN CHILE**

**OBSERVACIONES Y PROPUESTAS**

Este documento fue elaborado, en representación de la Cámara Chilena de la Construcción, por un grupo de trabajo compuesto por los señores Eugenio Cienfuegos, Alberto Collados y Bernardo Echeverría, en conjunto con la Delegación de Temuco y las profesionales de la Gerencia de Estudios, Pilar Giménez y Alexandra Petermann.

**Resumen**

*Aunque se reconoce la necesidad de que exista una planificación a nivel intercomunal, para tratar las materias de ámbito territorial que traspasan los límites de una comuna, vale decir; vialidad estructurante, condiciones para la localización de actividades molestas o peligrosas, tratamiento de zonas o situaciones de riesgo natural y protección del patrimonio natural o paisajístico de escala intercomunal, la planificación intercomunal que se aplica en Chile tiene importantes deficiencias. Éstas se relacionan con la zonificación a gran escala que el instrumento realiza del territorio, el conflicto que genera al inmiscuirse en ámbitos que son propios de la planificación comunal, la deficiente relación entre su normativa y la factibilidad técnica y ambiental del territorio, el mal manejo en el tratamiento de zonas de riesgo y la escasa o ninguna participación del nivel local en su formulación y aprobación. Para abordar estas deficiencias se requiere reorientar el instrumento a las materias que realmente tienen un ámbito intercomunal y abordarlas con un esquema de planificación por condiciones junto con una real y efectiva participación de las Municipalidades y de la comunidad.*

*JEL Classification: RO, R1, R5, H7*

*Keywords: Regional Planning, Urban Development, Urban Planning, Urban Growth, Metropolitan Planning, Rural Development.*

*La publicación de los Documentos de Trabajo no esta sujeta a la aprobación previa de la Mesa Directiva de la Cámara Chilena de la Construcción. Tanto el contenido de los Documentos de Trabajo, como también el análisis y conclusiones que de ellos se deriven, son exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no reflejan necesariamente la opinión de la Cámara Chilena de la Construcción o sus directivos.*

## CONTENIDOS

	<b>PÁGINA</b>
<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	3
<b>Capítulo 1: Antecedentes</b>	5
<b>Capítulo 2: Regulación Intercomunal en Chile: Normativa actual</b>	5
<b>Capítulo 3: Principales deficiencias de los Planes Intercomunales</b>	8
<b>Capítulo 4: Propuestas de solución a los conflictos de la planificación intercomunal</b>	11
<b>PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LAS DELEGACIONES REGIONALES DE LA CCHC</b>	16
<b>REFERENCIAS</b>	19
<b>ANEXOS</b>	20
ANEXO 1: Estado de los instrumentos de planificación en Chile	
ANEXO 2: Planificación territorial en Chile	
ANEXO 3: Caso Emblemático: Plan Regulador Intercomunal Villarrica-Pucón	
ANEXO 4: Resumen de normativa y usos de suelo según zona, PRI Villarrica Pucón	
ANEXO 5: Estudio de impacto urbano, PRI Villarrica-Pucón	
ANEXO 6: Tabla niveles de uso de suelo, PRI Villarrica-Pucón	
ANEXO 7: Argumentos de Contraloría y de la Municipalidad de Pucón en contra del PRI Villarrica-Pucón	

## PLANIFICACIÓN INTERCOMUNAL EN CHILE

### OBSERVACIONES Y PROPUESTAS

#### RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento tiene como objetivo analizar la planificación intercomunal en Chile, identificando los conflictos que se presentan en su aplicación y proponiendo algunas vías de solución que puedan traducirse en cambios normativos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).

Aunque se reconoce la necesidad de que exista una planificación a nivel intercomunal, para tratar las materias de ámbito territorial que traspasan los límites de una comuna, la planificación intercomunal que se aplica en Chile tiene importantes deficiencias. A juicio de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC), éstas se relacionan con la zonificación a gran escala que el instrumento realiza del territorio, el conflicto que genera el instrumento al inmiscuirse en ámbitos que son propios de la planificación comunal, la deficiente relación entre la normativa de los PRI y la factibilidad técnica y ambiental del territorio, el mal manejo en el tratamiento de zonas de riesgo y finalmente, el proceso de elaboración del instrumento, que es sumamente centralizado, con escasa o ninguna participación del nivel local.

El problema no es menor si se considera que actualmente el MINVU está liderando un programa de actualización y elaboración de instrumentos de planificación, el cual implica en el corto plazo 23 nuevos PRI, que se suman a los 13 ya vigentes.

Las propuestas de la CChC sobre la planificación intercomunal se pueden resumir como sigue:

- i. Las materias de ámbito intercomunal que deben ser tratadas por los PRI corresponden a; definición de vialidad estructurante, condiciones para la localización de actividades molestas o peligrosas, tratamiento de zonas o situaciones de riesgo natural y protección del patrimonio natural o paisajístico de escala intercomunal.
- ii. Se plantea que el mecanismo de planificación más adecuado para tratar estas materias es la *planificación por condiciones*, mediante el cual se busca que los proyectos y desarrollos internalicen sus externalidades. De esta forma se logra una mayor eficiencia en el desarrollo urbano.
- iii. Se requiere abordar el problema de la carencia de una autoridad intercomunal, con respaldo jurídico y económico, que coordine y actúe como mediador en los conflictos intercomunales, sobre todo en áreas metropolitanas.
- iv. Si bien, se requiere esta autoridad de nivel central-regional, se debe incluir una participación real y efectiva de los Municipios involucrados y de la comunidad, tanto en la gestación del instrumento, como en su proceso de elaboración y aprobación.

- v. Se propone incorporar los *Seccionales Intercomunales* para abordar la problemática de los Subcentros Metropolitanos.
- vi. Finalmente, en la formulación de los PRI se requiere incorporar todos los estudios necesarios que den sustento técnico a sus normas, especialmente en lo relativo a la infraestructura urbana y a los aspectos de sustentabilidad ambiental.

En cuanto a la situación de las Delegaciones Regionales de la CChC que se están viendo enfrentadas a una planificación intercomunal, se plantean las siguientes recomendaciones:

- Pese a que los PRI no consideran procesos formales de participación, se recomienda propiciar una cercanía con las autoridades de la Seremi MINVU, ofreciendo la colaboración de la CChC para revisar los antecedentes y borradores del instrumento, y entregar sugerencias u observaciones desde la mirada del sector construcción e inmobiliario. Para ello se recomienda la formación de un grupo de trabajo ad-hoc.
- Insistir frente a las autoridades municipales sobre la importancia e impactos de la planificación intercomunal en los intereses de la comuna, de tal forma de motivar a la Municipalidad a participar activamente en la consulta que la Seremi MINVU realiza a los municipios involucrados, desde las etapas iniciales de formulación del instrumento.
- Verificar que el PRI propuesto se limite a tratar las materias que por ley son de competencia intercomunal. En la práctica, se aprecia una clara tendencia en los PRI a incorporar materias de ámbito comunal, tales como establecimiento de coeficientes de constructibilidad, densidades para proyectos, etc., que deben ser objetadas.
- En casos extremos, se puede considerar la presentación de objeciones a la COREMA, Gobierno Regional y Contraloría, e incluso recursos de protección ante la justicia, como fue el caso del Plan Regulador Intercomunal Villarrica-Pucón, que logró detener la entrada en vigencia del instrumento.

Finalmente, cabe destacar que a nivel central, la CChC está involucrada con el MINVU en los procesos de modificación de la LGUC, con el objeto de lograr, entre otros temas, una revisión de los términos en que se plantea la planificación intercomunal en dicho cuerpo legal.

## **CAPÍTULO 1**

### **Antecedentes**

El pasado 21 de Abril del 2005, la Contraloría General de la República rechazó el Plan Intercomunal Villarrica-Pucón, por considerar que el instrumento propuesto no se ajustaba a derecho e implicaba una desigual atribución de los beneficios y cargas de la planificación entre los propietarios afectados.

Lo anterior es un ejemplo concreto de los conflictos que los planes reguladores intercomunales (PRI) generan en el territorio. De hecho, la planificación intercomunal en Chile tiene importantes deficiencias entre las que se destacan la superposición de atribuciones con los planes reguladores regionales y comunales, elaboración centralizada del instrumento, discrecionalidad en la definición de sus normas las cuales no responden necesariamente a criterios técnicos objetivos, inadecuado manejo de las zonas de riesgo, deficiencias en los procesos de participación e ineficiencias en los procedimientos de elaboración, modificación y/o aprobación del instrumento, entre otros.

El problema no es menor si se considera que actualmente el MINVU está liderando un programa de actualización y elaboración de instrumentos de planificación, el cual llevará a una masificación de la planificación intercomunal en todo Chile. De hecho, a Junio del 2005, existen 6 nuevos PRI en proceso de aprobación y 17 en etapa de elaboración, los que se sumarán a los 13 PRI ya vigentes. Es decir, el conflicto que causan los planes intercomunales, y que fue especialmente notorio en el caso del PRI Villarrica-Pucón, lo están experimentando otras localidades de Chile y, en el corto plazo, es esperable que gran parte del territorio nacional se vea sometido a este tipo de conflictos también (Ver ANEXO 1).

Lo anterior ha motivado a la CChC a elaborar este documento de trabajo, que tiene como objetivo analizar los principales conflictos de la planificación intercomunal y proponer algunas vías de solución que puedan traducirse en cambios normativos en la LGUC.

## **CAPÍTULO 2**

### **Regulación Intercomunal en Chile: Normativa actual**

De acuerdo a la LGUC y a su Ordenanza General (OGUC), el PRI tiene como objetivo regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Este plan se denomina metropolitano cuando sobrepasa los 500.000 habitantes.

#### **2.1. Jerarquía del instrumento**

Las disposiciones del PRI son obligatorias y tienen jerarquía por sobre el plan regulador comunal, por lo cual se entienden automáticamente incorporadas a los planes reguladores comunales. En las comunas donde no hay un plan regulador comunal, el PRI hace las veces de tal.

#### **2.2. Materias reguladas**

Según la OGUC, el PRI debe abordar las siguientes materias:

- Definición de los límites de extensión urbana, para los efectos de diferenciar el área urbana del resto del territorio, que se denominará área rural.
- Relaciones viales intercomunales, mediante el trazado de las vías troncales.
- Zonificación general, en la cual se contempla las construcciones e instalaciones de alto impacto. En ella se incluyen las zonas o condiciones a cumplir para la instalación de industrias molestas y peligrosas como vertederos de basura o instalaciones de alto riesgo (de radioactividad, almacenamiento de explosivos o productos inflamables, químicos tóxicos, o residuos industriales o mineros, etc).
- Definición de áreas de desarrollo prioritario, para los efectos de orientar la inversión en materia de infraestructura urbana.
- Establecimiento de densidades promedio para los centros urbanos, preferentemente diferenciadas por comuna, para la confección o modificación de los planes reguladores comunales.
- Fijación de los porcentajes mínimos de superficie urbana, preferentemente diferenciados por comuna, que deberán contemplarse en la elaboración de los planes reguladores comunales, para dar cabida a la localización de equipamiento.
- Determinación de las áreas verdes de nivel intercomunal.

Asimismo, los PRI, indistintamente con los planes reguladores comunales, pueden establecer fundamentamente a través de estudios lo siguiente:

- Determinación de áreas de riesgo, por constituir un peligro para los asentamientos humanos, tales como zonas inundables o potencialmente inundables, zonas propensas a avalanchas, rodados, aluviones o erosiones acentuadas, zonas de actividad volcánica, ríos de lava o fallas geológicas y zonas, franja o radio de protección de obras de infraestructura peligrosa (aeropuertos, helipuertos públicos, torres de alta tensión, embalses, acueductos, etc.) entre otras.

Estas áreas de riesgo podrán definirse como no edificables o con condiciones restringidas de edificación, en cuyo caso un proyecto determinado podrá ser autorizado si, de acuerdo a estudios fundados, cumple los requisitos y condiciones establecidas, incluida la evaluación de impacto ambiental correspondiente.

- Determinación de áreas de protección ambiental de recursos de valor natural, tales como bordes costeros marítimos, lacustres o fluviales, parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales, altas cumbres y todas aquellas áreas o elementos naturales específicos protegidos por la legislación vigente.

Con todo, mediante estudios de mayor detalle, los planes reguladores comunales podrán precisar o disminuir las áreas afectas a riesgo o de protección ambiental señaladas.

### **2.3. Formato del Instrumento**

El PRI está compuesto de:

- Memoria explicativa, que contiene los aspectos conceptuales y técnicos que justifican las decisiones de planificación adoptadas en relación con los elementos estructurantes territoriales y funcionales de la intercomuna, tales como: objetivos, fundamentos y metodología empleada, incluyendo los estudios y antecedentes técnicos que sirvieron de base a la formulación del

diagnóstico y los antecedentes necesarios para dar cumplimiento a la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente.

- Ordenanza, que contiene las disposiciones reglamentarias pertinentes.
- Planos que expresan gráficamente las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana, densidades, etc.

## 2.4. Elaboración

El PRI es elaborado por la Secretaría Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Seremi MINVU) con consulta a las Municipalidades y a las instituciones fiscales que estime necesario. Sin perjuicio de lo anterior, la Seremi MINVU puede designar comisiones para asesorar en los estudios.

Asimismo, previa autorización de la Seremi MINVU, un grupo de Municipalidades puede confeccionar directamente un plan intercomunal. Éste debe ser aprobado por la Seremi MINVU, previa consulta a los organismos fiscales que estime necesario.

## 2.5. Aprobación

Según la OGUC, los PRI son promulgados por resolución del Intendente<sup>1</sup>, luego de cumplir con el siguiente procedimiento:

1. Consulta a las Municipalidades cuyo territorio está comprendido o es vecino al del Plan, las que deben pronunciarse dentro de un plazo de 60 días, contados desde su conocimiento oficial, vencido el cual la falta de pronunciamiento será considerado como aprobación. Previo a dicho pronunciamiento, la proposición del plan debe ser informada técnicamente por el Asesor Urbanista del municipio.
2. Paralelamente, el proyecto del plan debe someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
3. Cumplido el trámite 1 y 2, la Seremi MINVU remite el expediente completo del PRI al Gobierno Regional para su aprobación<sup>2</sup>.
4. Es promulgado mediante resolución del Intendente.
5. Se publica en el Diario Oficial.

## 2.6. Vigencia

En la legislación no se especifica el horizonte de planificación del PRI o cada cuánto tiempo debe actualizarse este instrumento.

---

<sup>1</sup> Si bien la LGUC señala que los planes intercomunales son aprobados por decreto supremo del MINVU, dictado por orden del Presidente de la República, en la práctica los planes intercomunales son promulgados por el intendente, tal como se especifica en la Ordenanza General.

<sup>2</sup> En este punto existe una discordancia con la LGUC, la cual establece en su artículo 37 que los PRI son aprobados “por decreto supremo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo...”.

## **CAPÍTULO 3**

### **Principales deficiencias de los Planes Intercomunales**

#### **3.1. Críticas al sistema de planificación en general**

Tal como se detalla en el ANEXO 2, el sistema de zonificación y tratamiento diferenciado del territorio, en el cual se basa la planificación comunal, intercomunal y regional en Chile, junto con el sistema de reparto de costos que se utiliza para financiar la infraestructura urbana, genera ineficiencias en las decisiones de localización y momento de los desarrollos en el territorio.

#### **3.2. Cuestionamiento a la zonificación a gran escala**

Aunque se reconoce que la zonificación local permite controlar, al menos en parte, las externalidades negativas de los proyectos en su entorno próximo, principalmente al separar usos de suelo que se consideran incompatibles (por ejemplo, industria molesta de vivienda), en escalas mayores (escala regional o intercomunal) las virtudes de la zonificación son dudosas.

Primero, porque la amplitud del territorio comprendido en un PRI y la escala de trabajo (1:50.000<sup>3</sup> y mayores ) impide un reconocimiento certero de las condiciones del territorio y la normativa que sería adecuada a esa realidad.

Segundo, porque los hechos territoriales son dinámicos en un sentido difícilmente predecible por el planificador, e inevitablemente la zonificación propuesta quedará obsoleta a muy corto plazo.

Finalmente, la capacidad de un organismo central como el MINVU para conocer la multiplicidad de factores de cada zona es muy limitada, con lo cual la normativa no recogerá adecuadamente las demandas y necesidades locales.

Por todo lo anterior, el propio MINVU ha ido gradualmente cambiando el concepto de la zonificación rígida y excluyente por uno basado en el establecimiento de condiciones y pago por impacto . Sin embargo, parece contradictorio que este criterio no lo apliquen las Seremis cuando elaboran los PRI.

Otro aspecto preocupante es la labor que desarrolla actualmente la Comisión Nacional de Usos del Borde Costero, la cual plantea una zonificación del territorio en las siguientes categorías: áreas de reservas para el Estado, áreas portuarias, áreas de construcción y reparación de naves, áreas con asentamientos humanos, áreas para actividades industriales, económicas y de desarrollo, y áreas protegidas. Si bien los resultados de esta comisión son indicativos, éstos se han utilizado como insumo para la elaboración de los PRI.

#### **3.3. Pérdida de las atribuciones de las comunas para definir las zonas de crecimiento urbano.**

Relacionado con el punto anterior, es cuestionable que el nivel territorial comunal, que es el que realmente tiene cercanía con su territorio y posee una estructura administrativa y autoridades

---

<sup>3</sup> La escala 1:50.000 significa que un centímetro del plano equivale a 50.000 centímetros o 500 metros de la realidad.

representativas con capacidad para establecer eficientes comunicaciones con los habitantes, y por ende puede recoger de mejor manera las demandas, necesidades y potencialidades locales, no tenga injerencia en la planificación del crecimiento urbano de toda su comuna cuando existe un PRI. En efecto, en estos casos la municipalidad no puede ampliar su límite urbano más allá del límite de extensión urbana definida por el PRI. Si desea hacerlo, debe solicitar a la Seremi MINVU que haga suya la iniciativa.

### **3.4. Predominio del PRI sobre el plan regulador comunal**

Aunque claramente existen materias que por su escala requieren de una planificación intercomunal, ya que los beneficios y costos asociados a éstas traspasan los límites de una comuna, como son la vialidad estructurante, las áreas verdes de gran escala, las condiciones de localización de las actividades molestas o peligrosas, el tratamiento de las zonas de riesgo natural y las conservación del patrimonio natural o paisajístico, y por ello se entiende que la planificación de nivel comunal deba incorporar las disposiciones del PRI en estas materias, las demás normas y condiciones de edificación no debieran definirse a nivel central, sino más bien a nivel comunal, ya que éste es el que de mejor manera recoge las demandas, necesidades y potencialidades de la comunidad.

Por ejemplo, la definición de límites de extensión urbana, definición de áreas de desarrollo prioritario, establecimiento de densidades promedio y fijación de los porcentajes mínimos de superficie urbana, todas materias que hoy son detalladas en los PRI, no parecen necesarias ni se requiere su tratamiento a nivel intercomunal.

En ningún caso, las normas de competencia comunal debieran ser modificadas por los PRI, como es la situación actual.

### **3.5. Duplicidad de competencias entre el PRI y el plan regulador comunal para tratar ciertas materias**

De acuerdo a la legislación vigente, la definición de densidad es definida en el PRI y en el plan regulador comunal simultáneamente. Asimismo, otras normas de edificación como coeficiente de constructibilidad, índice de ocupación de suelo, superficie predial mínima, etc., aunque según la legislación deben ser establecidas exclusivamente a nivel comunal, en la práctica están siendo definidas por los PRI. En este sentido los PRI, al tener jerarquía por sobre los planes reguladores comunales, actúan como una camisa de fuerza, restando a estos últimos una porción considerable de sus atribuciones.

### **3.6. Deficiente relación entre la normativa de los PRI y la factibilidad técnica del territorio**

Generalmente las normas y condiciones de edificación de los PRI (y de los planes reguladores comunales también) son arbitrarias y no responden necesariamente a criterios objetivos y relevantes. Estas normas tampoco permiten algún grado de flexibilidad en el sentido de no establecer prohibiciones estrictas, sino que permitir a los desarrollos localizarse siempre y cuando internalicen todos los impactos que generen en el territorio y en el medio ambiente. Esta situación lleva a ineficiencias y rigidez en el desarrollo urbano.

### **3.7. Deficiencias en el procesos de participación de la comunidad en la planificación intercomunal**

En primer término, la elaboración y aprobación de un PRI no considera procesos de participación de la comunidad de ningún tipo, situación altamente cuestionable ya que las disposiciones de este instrumento afectan a los vecinos y sus propiedades en forma directa. Tampoco se consulta a entidades u organismo privados con conocimiento del tema como son los colegios profesionales, la CChC y Universidades, entre otros.

En cuanto a la participación de las Municipalidades en la elaboración y aprobación de los PRI, ésta se limita a una consulta sobre un plan ya elaborado, con lo cual las posibilidades de influir oportunamente en las decisiones sobre el instrumento son escasas. Más aún, las opiniones de la Municipalidad no son vinculantes, por lo cual el proceso participativo se reduce a un acto meramente formal.

En consecuencia, el PRI resulta ser un instrumento de elaboración sumamente centralizada, con escasa o ninguna participación del nivel local.

### **3.8. Conflictos en la incorporación de zonas de riesgo**

Dentro de las atribuciones del PRI, está la determinación de áreas de riesgo que puedan constituir un peligro para los asentamientos humanos. Estas áreas pueden definirse como no edificables o con condiciones restringidas de edificación. La ley también señala que los planes reguladores comunales podrán precisar estas zonas mediante estudios de mayor detalle.

El primer problema que se presenta se asocia a esta última disposición, ya que la mayoría de las veces las zonas de riesgo tienen un área de influencia intercomunal, por lo que a este nivel intercomunal (y no a nivel de plan regulador comunal) es dónde se deben realizar los estudios y condiciones de mitigación, aunque con el grado de precisión y detalle necesario.

Un segundo conflicto surge para los proyectos específicos. Cuando el PRI define que en las zonas de riesgo no se permite ningún tipo de desarrollo, se está descartando a priori la posibilidad de que los distintos proyectos puedan mitigar dichos riesgos o, asumir la existencia de dicho riesgo y contratar, por ejemplo, seguros privados. En este sentido el instrumento es rígido y no entrega la flexibilidad necesaria que permitiría a la comunidad buscar una mejor manera de convivir con los riesgos naturales.

El PRI también puede definir que un proyecto puede ser autorizado si, de acuerdo a estudios fundados, cumplen los requisitos y condiciones establecidas en cuanto a mitigación de los riesgos. En este caso se presenta el problema no menor de que las obras que permiten mitigar los distintos riesgos son obras de gran envergadura y gran presupuesto, y que benefician no a un solo proyecto sino que a zonas mayores. En este sentido, no corresponde ni es posible que un proyecto específico realice en forma individual obras que benefician a varios proyectos. En consecuencia, queda sin efecto esta aparente mayor flexibilidad del instrumento.

Por último, un problema no menor se relaciona con lo mencionado anteriormente sobre la deficiente relación entre la normativa de los PRI y la factibilidad de ocupación del territorio asociada a sus riesgos. Esto lleva a que las normas y condiciones de edificación impuestas en las zonas de riesgo

sean arbitrarias y no respondan necesariamente a criterios objetivos, generando cargas discriminatorias a los propietarios de terrenos en dichas zonas.

### **3.9. Grandes demoras en los procesos de modificación**

Como se comentó anteriormente, los hechos territoriales son dinámicos en un sentido difícilmente predecibles, por lo cual, la planificación territorial inevitablemente queda obsoleta a muy poco andar. Sin embargo, el proceso de modificación de los PRI es complejo, sobre todo la parte de estudios previos de factibilidad, riesgo y de impacto ambiental, por lo cual los cambios se producen en forma tardía.

## **CAPÍTULO 4**

### **Propuestas de solución a los conflictos de la planificación intercomunal**

#### **4.1. Propuestas sobre los contenidos y procedimientos de los PRI**

La opinión de la CChC es que la planificación intercomunal se debiera modificar en los siguientes aspectos:

- i. Redefinir las materias reguladas, dejando sólo aquellas que son de escala intercomunal.
- ii. Abordar el problema de la carencia de una autoridad intercomunal, con respaldo jurídico y económico, que coordine y actúe como mediador en los conflictos intercomunales, sobre todo en áreas metropolitanas.
- iii. Involucrar a las Municipalidades y al sector privado en la decisión de elaborar un plan intercomunal, no obstante los apoyos técnicos que pueda proveer la Seremi MINVU.
- iv. Descentralizar los procesos de aprobación de los planes Intercomunales e incorporar procesos participativos de la comunidad y de entidades privadas con conocimiento en la materia en su elaboración y aprobación.
- v. Incorporar los *Seccionales Intercomunales* para abordar la problemática de los Subcentros Metropolitanos.
- vi. Sustentar los PRI en estudios técnicos, basados en normas objetivas de capacidad vial, de infraestructura y de impacto ambiental.

#### **i. Materias reguladas por los PRI**

Las materias que debe normar un PRI corresponden exclusivamente a aquellas que, por su escala, traspasan los límites de una comuna y por ello requieren de una coordinación y planificación

intercomunal. Estas materias son:

- definición de vialidad estructurante<sup>4</sup>
- condiciones para la localización de actividades molestas o peligrosas
- tratamiento de zonas o situaciones de riesgo natural
- protección del patrimonio natural o paisajístico

Las demás normas y condiciones de edificación, señaladas en la actual LGUC como de competencia intercomunal, como son la definición de los límites de extensión urbana, definición de áreas de desarrollo prioritario, establecimiento de densidades promedio, fijación de los porcentajes mínimos de superficie urbana, no parecen necesarias ni se requiere su tratamiento a nivel intercomunal.

Asimismo, en lo relativo al transporte público masivo, el rol del PRI debiera limitarse a la reserva de infraestructura física para éste (principalmente vialidad estructurante).

## ii. Autoridad intercomunal

Es un hecho que, en la actualidad, no existe una autoridad intercomunal con respaldo económico y jurídico, que pueda resolver la complejidad en la interrelación de las distintas comunas entre sí y también la interrelación y complementariedad con otros servicios del Estado. Esta situación se hace especialmente evidente en las Áreas Metropolitanas, en las cuales la figura del Intendente no cuenta con atribuciones y presupuesto para abordar los conflictos intercomunales y menos aún la planificación de dicho territorio. Por su parte, los Ministros en general intervienen en exceso en las áreas metropolitanas y generan conflictos de poder y descoordinación entre las diversas autoridades (por ejemplo entre el Seremi MINVU, Intendente y Gobernador).

Ante ello, se justifica la existencia de una autoridad intercomunal con mayores atribuciones y respaldo económico y jurídico para poder planificar el territorio intercomunal y convocar a los diversos actores cuando sea necesario.

## iii. Elaboración de un PRI

Como punto de partida, la LGUC debiera facilitar la coalición entre comunas vecinas, para resolver temas intercomunales, en todos los posibles casos:

- Dos o más comunas rurales vecinas
- Dos o más comunas vecinas en un área metropolitana
- Partes de comunas dentro de un área metropolitana, que requieran resolver problemas acotados a una zona específica (por ejemplo, Subcentros metropolitanos)

---

<sup>4</sup> La vialidad estructurante corresponde a lo que la OGUC denomina vía expresa y vía troncal, cuyo rol es establecer relaciones intercomunales, con continuidades funcionales mayores a 8 km. y 6 km. y velocidades de diseño entre 80 y 100 Km/h. y 50 y 80 km/h respectivamente. Eventualmente las vías colectoras, que son aquellas que tienen una continuidad funcional mayor de 3 km. y velocidades de diseño de 40 y 50 km/h podrían ser definidas por el PRI cuando su localización abarque dos o más comunas. En caso de ubicarse dentro de una comuna, es ésta la que debiera regularla, al igual que las vías de servicio y vías locales.

En este sentido, la iniciativa de elaborar un plan intercomunal debiera poder originarse indistintamente en la Seremi MINVU, en las municipalidades involucradas o en el sector privado. De esta forma, debiera ser suficiente que una municipalidad o un privado desee abordar temas intercomunales, para convocar el interés de la autoridad central al respecto<sup>5</sup>.

En todo caso, la Seremi MINVU debiera estar disponible para prestar los apoyos técnicos requeridos por la elaboración o contraparte técnica de los PRI, sobre todo en el caso de las comunas rurales que pueden tener disminuidos sus equipos técnicos.

#### **iv. Aprobación de los PRI y participación ciudadana**

La existencia de intereses, muchas veces contrapuestos, entre las distintas comunas que participan en un PRI, amerita que su aprobación recaiga en un organismo de nivel central, de ámbito regional (Seremi MINVU y Gobierno Regional), contando además con las aprobaciones y factibilidades técnicas de infraestructura y medio ambientales que corresponda.

No obstante lo anterior, se requiere modificar la LGUC de tal forma de incorporar una participación mucho mayor de los Municipios involucrados y de la comunidad, tanto en el proceso de elaboración del instrumento como de su aprobación.

Con respecto a la participación de los municipios, esta debiera iniciarse en la etapa de elaboración del plan y tener un carácter vinculante, y no como es la situación hoy en día, en la cual la consulta a los municipios se realiza ante un instrumento ya elaborado y no es vinculante, con lo cual su participación queda limitada a un acto meramente formal.

Con respecto a la participación de la comunidad y recogiendo las ideas planteadas por la CChC en diversas oportunidades, se propone un sistema de participación ciudadana diferenciada en cuatro etapas:

- Etapa de definición de objetivos
- Etapa de anteproyecto preliminar
- Etapa de anteproyecto definitivo
- Etapa de proyecto definitivo

Con el objeto de lograr aportes y opiniones que sean representativos de los deseos y capacidades de la comunidad, en cada una de las etapas, los participantes debieran actuar a través de organizaciones o instituciones de carácter social (juntas de vecinos), empresarial (Cámara Chilena de la Construcción, Cámara de Comercio, etc.) o de otro tipo (universidades, colegios profesionales, etc.). No obstante lo anterior, en cualquier etapa del proceso un vecino individual debiera tener acceso a la información y derecho a presentar sus consultas y observaciones. De esta forma se logra ir construyendo un instrumento de planificación consensuado, según los intereses y aportes de la mayoría.

---

<sup>5</sup> Actualmente, de acuerdo a la LGUC, las municipalidades pueden llevar adelante un plan intercomunal pero requieren del visto bueno de la Seremi MINVU.

## v. Seccionales intercomunales

Los PRI debieran contemplar no sólo la figura del Plan Regulador Intercomunal, sino que también los Seccionales Intercomunales para abordar, con una mayor grado de detalle, la problemática de sectores específicos del territorio, en los cuales concurren dos o más comunas, como es típicamente el caso de los Subcentros Metropolitanos de formación espontánea<sup>6</sup>.

En estos casos, más que planificar o definir de antemano la localización de estos Subcentros, se requiere un sistema de “alerta temprana” que detecte su formación para que la autoridad intercomunal convoque oportunamente a las municipalidades involucradas y al sector privado, con el objeto de acordar un seccional en la zona, que permita manejar de la mejor manera posible los impactos urbanos de los desarrollos en dicho subcentro.

## vi. PRI sustentado en estudios técnicos, basados en normas objetivas de capacidad vial, de infraestructura y de impacto ambiental.

Tal como se detalló en el punto i, los PRI básicamente deben abordar cuatro materias; definición de vialidad estructurante, condiciones para la localización de actividades molestas o peligrosas, protección del patrimonio natural o paisajístico y tratamiento de zonas o situaciones de riesgo natural. Para ello, deben sustentarse en estudios técnicos, basados en normas objetivas y no en apreciaciones del planificador urbano, como es la práctica común hoy en día.

Para los temas de vialidad estructurante, la normativa base impuesta por los PRI debiera responder exclusivamente a estudios de capacidad vial e infraestructura de la zona, considerando las proyecciones de inversión pública y privada.

Con respecto a las actividades molestas o peligrosas, el PRI más que establecer una planificación por zonificación, debieran aplicar una planificación por condiciones, en el sentido de permitir una libre localización de actividades siempre y cuando se internalicen las externalidades que dichas actividades causen en el territorio. Además, es necesario definir compensaciones entre comunas, para retribuir a aquellas que reciban actividades molestas en su territorio, tales como vertederos, cementerios u otros.

Para la protección del patrimonio natural o paisajístico de escala intercomunal, el PRI debiera identificar y proteger estas zonas a través de su normativa. Sin embargo, complementariamente se requiere abordar los aspectos financieros asociados a la conservación de dicho lugar, para que los propietarios privados de esos lugares sean compensados por la disminución de las posibilidades de desarrollo de sus propiedades. Con ello se está reconociendo que los lugares con valor paisajístico, de biodiversidad u otros, generan externalidades positivas a la sociedad y, en consecuencia, es ésta, en su conjunto, la que debe asumir los costos de su decisión de conservar dicho patrimonio, tal como es la práctica internacional en esta materia. Lo anterior se debe reflejar en un aporte estatal directo para la conservación de estos lugares, considerado en el presupuesto de la Nación, más una serie de otros incentivos y mecanismos de compensación, para lograr que a los propietarios de lugares con atributos especiales les resulte más conveniente conservarlos. De otra manera, las normas del PRI

---

<sup>6</sup> Un ejemplo de un subcentro intercomunal es el caso de Tobalaba/El Bosque/Vitacura/Isidora Goyenechea, en el cual concurren tres comunas; Providencia, Vitacura y Las Condes.

estarían estableciendo cargas discriminatorias y terminarían desincentivando la conservación de este patrimonio<sup>7</sup>.

Finalmente, el PRI debe abordar el tratamiento de las zonas o situaciones que presentan algún tipo de riesgo natural. Este aspecto se detalla en el punto siguiente.

#### **4.2. Propuestas para el manejo de zonas o situaciones de riesgo**

Chile es un país que está sometido constantemente a fenómenos naturales que presentan riesgo para la población, por lo cual es necesario buscar mecanismos que permitan informar a la población de los riesgos existentes y, en la medida de lo posible, aplicar medidas de mitigación. En este sentido, es indudable que el Estado tiene un rol y responsabilidad importante.

Las medidas que el Estado debe implementar para mejorar la seguridad de los ciudadanos frente a peligros naturales predecibles, tales como maremotos, presencia de fracturas o fallas sísmicas, riesgo volcánico, riberas inundables, etc. son las siguientes:

- Informar a la población sobre cuáles son las zonas que presentan algún tipo de riesgo.
- Establecer mecanismos de alerta temprana, perfeccionándolos continuamente de acuerdo a los avances tecnológicos en la materia.
- Establecer vías efectivas de evacuación, que permitan a la población ponerse a salvo en caso de algún evento. Cabe destacar que muchos peligros naturales tienen tiempos de alerta que permiten la evacuación de la población hacia zonas seguras<sup>8</sup>. Estas vías de evacuación deben asegurarse tanto al interior de los edificios como en el espacio público.
- Capacitación de la población para orientar su reacción en caso de eventos.
- Prevención de desastres naturales a través de la construcción de obras de mitigación en el espacio público tales como represas, canalización de lahares, muros de contención de derrumbes, etc., para otorgar a la población un mayor tiempo para ponerse a salvo o para proteger obras de infraestructura relevantes en caso de catástrofes (hospitales, bomberos, cárceles, caminos y vías de escape, etc.).

De este listado de medidas, sólo algunas pueden ser abordadas a través de los instrumentos de regulación territorial. Es así como los PRI o PRC, cada uno en su ámbito de competencia, son instrumentos idóneos sólo para:

- Informar a la población de las zonas de riesgo graficándolas en los planos para el conocimiento del público.
- Asegurar la existencia de vías públicas de evacuación, definiendo la vialidad necesaria en los planos y realizando las expropiaciones correspondientes para su ejecución.
- Planificación por condiciones, condicionando el uso al cumplimiento de ciertas condiciones o medidas de mitigación.

---

<sup>7</sup> Ver Documento de Trabajo N°28, CChC, Septiembre 2005.

<sup>8</sup> Por ejemplo, los tiempos de alerta en el caso de maremotos van desde 20 minutos a varias horas, dependiendo de si el evento sísmico es de carácter local o si se presenta a distancia lejana en el Pacífico. En el caso de una erupción volcánica la lava se transporta a velocidades muy lentas (menores a 1 Km/día) aunque los lahares, que son una especie de aluviones volcánicos producidos por la fusión violenta de nieve y hielo, alcanzan velocidades de hasta 100 Km/hora.

En tanto, la LGUC, su Ordenanza y las normas técnicas, establecen los requisitos en cuanto a seguridad que las edificaciones deben cumplir (resistencia de materiales, ancho de pasillos, vías de escape, etc.).

El resto de las materias, como los sistemas de alerta temprana, capacitación de la población o construcciones que permitan mitigar desastres naturales claramente no son competencia de un PRI o PRC, sino que son parte de un programa de financiamiento de infraestructura pública y deben ser abordadas por otras instancias municipales o regionales, comprometiendo recursos Estatales en ello.

En definitiva, la opinión de la CChC es que no se debe prohibir o restringir las construcciones en las zonas de riesgo. Esto porque si las personas conocen el nivel de riesgo de su zona, en base a estudios fundados que indican las características del territorio y la frecuencia de los eventos, así como las posibilidades de evacuar la zona y proteger sus vidas, podrán evaluar por sí mismas si desean o no asumir ese riesgo. Si lo hacen, probablemente el riesgo se remitirá a sus bienes materiales, los cuales pueden ser protegidos por eventuales obras de mitigación o cubiertos con un seguro, tal como se hace para el caso de incendios o terremotos.

En el caso de la vivienda social el Estado debe, respecto a las personas, asegurar su seguridad y posibilidad de escape frente a desastres naturales, y respecto de los bienes materiales, financiar las obras de mitigación o la contratación de seguros, o bien establecer un fondo de reserva para hacer frente a la eventual reconstrucción de las viviendas. En caso de no contar con recursos para ninguna de estas alternativas se debiera restringir la construcción en esa zona para vivienda social.

En síntesis, se propone:

- Permitir que la población tome sus decisiones de localización informadamente.
- Fuerte rol e inversión del Estado en sistemas de alerta temprana, vías expeditas de evacuación y capacitación de la población para orientar su reacción en caso de eventos.
- Abordar el riesgos sobre la propiedad y bienes con obras de mitigación públicas y privadas o con seguros privados.

## **PRINCIPALES CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES PARA LAS DELEGACIONES REGIONALES DE LA CCHC**

Como se discutió en el documento, la planificación intercomunal en Chile tiene importantes deficiencias asociadas a la zonificación a gran escala que el instrumento realiza del territorio, inmiscuyéndose, en la práctica, en ámbitos que son propios de la planificación comunal y, como agravante, sin una base objetiva ni sustento técnico ni ambiental para sus normas. Asimismo, se aprecia un mal manejo en el tratamiento de zonas de riesgo. Finalmente, es criticable el procedimiento de elaboración y aprobación del instrumento, el cual es totalmente centralizado y no considera una participación real de los municipios involucrados ni de la comunidad, que se ve afectada directa e indirectamente por la normativa impuesta.

No obstante lo anterior, se reconoce la necesidad de que exista este nivel de planificación intercomunal, para tratar las materias de ámbito territorial que traspasan los límites de una comuna. La CChC estima que estas materias intercomunales se reducen sólo a cuatro: definición de vialidad estructurante, condiciones para la localización de actividades molestas o peligrosas, tratamiento de

zonas o situaciones de riesgo natural y protección del patrimonio natural o paisajístico de escala intercomunal. Por lo tanto, serían sólo estas materias las que debe abordar un PRI.

Asimismo, se plantea que el mecanismo de planificación más adecuado para tratar estas materias es la *planificación por condiciones*, mediante el cual se busca que los proyectos y desarrollos internalicen sus externalidades. De esta forma se logra una mayor eficiencia en el desarrollo urbano.

Un tercer aspecto relevante tiene relación con la carencia de una autoridad intercomunal, con respaldo jurídico y económico, que coordine y actúe como mediador en los conflictos intercomunales, sobre todo en áreas metropolitanas, situación que requiere ser abordada con urgencia.

Asimismo, en cuanto a la elaboración y aprobación de los PRI, si bien se requiere de esta autoridad de nivel central-regional, se debe incluir una participación real y efectiva de los Municipios involucrados y de la comunidad, tanto en la gestación del instrumento, como en su proceso de elaboración y aprobación.

Finalmente, en la formulación de los PRI se requiere incorporar todos los estudios necesarios que den sustento técnico a sus normas, especialmente en lo relativo a la infraestructura urbana y a los aspectos de sustentabilidad ambiental.

Considerando que las Delegaciones Regionales de la CChC se están viendo enfrentadas, o lo harán en el corto plazo, a una planificación intercomunal bajo la normativa vigente, con las deficiencias comentadas, se sugiere que tengan presente los siguientes aspectos:

- i. Pese a que los PRI no consideran procesos formales de participación, es recomendable propiciar una cercanía con las autoridades de la Seremi MINVU, ofreciendo la colaboración de la CChC para revisar los antecedentes y borradores del instrumento, y entregar sugerencias u observaciones desde la mirada del sector construcción e inmobiliario. A la Seremi MINVU le puede interesar esta visión, considerándola como un insumo más en la elaboración del instrumento. De ser así, se recomienda la formación de un grupo de trabajo ad-hoc para formular dichas observaciones.
- ii. Insistir frente a las autoridades municipales sobre la importancia e impactos de la planificación intercomunal en los intereses de la comuna, de tal forma de motivar a la Municipalidad a participar activamente en la consulta que la Seremi MINVU realiza a los municipios involucrados, y de ser posible, comenzar dicha participación en las primeras etapas de elaboración del instrumento.
- iii. Verificar que el PRI propuesto se limite a tratar las materias que por ley son de competencia intercomunal, vale decir:
  - a. Definición de los límites de extensión urbana
  - b. Relaciones viales intercomunales,
  - c. Zonificación general de instalaciones de alto impacto.
  - d. Definición de áreas de desarrollo prioritario
  - e. Establecimiento de densidades promedio para los centros urbanos
  - f. Fijación de los porcentajes mínimos de superficie urbana para equipamiento
  - g. Determinación de las áreas verdes de nivel intercomunal
  - h. Determinación de áreas de riesgo
  - i. Determinación de áreas de protección ambiental

Materias distintas a éstas, tales como establecimiento de coeficientes de constructibilidad, densidades para proyectos, etc. son de competencia comunal y, por lo tanto, deben ser objetadas.

- iv. En casos extremos, se puede considerar la presentación de objeciones a la COREMA, Gobierno Regional y Contraloría, e incluso recursos de protección ante la justicia, como fue el caso del Plan Regulador Intercomunal Villarrica-Pucón, que logró detener la entrada en vigencia del instrumento.

Finalmente, cabe destacar que a nivel central, la CChC está involucrada con el MINVU en los procesos de modificación de la LGUC, con el objeto de lograr, entre otros temas, una revisión de los términos en que se plantea la planificación intercomunal en dicho cuerpo legal.

## REFERENCIAS

- Contraloría General de la República, 2005. *Resolución: Devuelve sin tramitar Resolución N°11, de 2005, del Gobierno Regional de la Araucanía.*
- Comisión de Urbanismo, 2002. *Participación de la comunidad en el estudio de planes reguladores urbanos comunales.*
- Giménez, Pilar; Morandé, Felipe y Petermann, Alexandra, 2004. “Principios Generales para un Modelo de Desarrollo Urbano Moderno”. Documento preparado para ENASEI, Chillán, Octubre.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2004. Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 2004. Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
- Morandé, Felipe y Petermann, Alexandra, 2004. *Flexibilidad en la administración del suelo urbano, clave para el desarrollo inmobiliario*, en Díaz y Giménez (eds.), Concesiones y suelo urbano; dos claves para la inversión. Santiago: Cámara Chilena de la Construcción.
- Municipalidad de Pucón, 2004. Acta Sesiones Concejo Municipal.
- Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo Región de la Araucanía, 2004. Plan Regulador Intercomunal Villarrica-Pucón: Planos, Ordenanza y Memoria Explicativa.
- Universidad de Temuco, 2003. *Plan de Ordenamiento Territorial Comuna de Pucón.*

## DEFICIENCIAS DE LA PLANIFICACIÓN INTERCOMUNAL EN CHILE

### OBSERVACIONES Y PROPUESTAS

## ANEXOS

	<b>PÁGINA</b>
ANEXO 1: Estado de los instrumentos de planificación en Chile	21
ANEXO 2: Planificación territorial en Chile	22
ANEXO 3: Caso Emblemático: Plan Regulador Intercomunal Villarrica-Pucón	26
ANEXO 4: Resumen de normativa y usos de suelo según zona, PRI Villarrica Pucón	36
ANEXO 5: Estudio de impacto urbano, PRI Villarrica-Pucón	43
ANEXO 6: Tabla niveles de uso de suelo, PRI Villarrica-Pucón	44
ANEXO 7: Argumentos de Contraloría y de la Municipalidad de Pucón en contra del PRI Villarrica-Pucón	45

## ANEXO 1 ESTADO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN EN CHILE

Según el Informe N°3 del Programa de Actualización de Instrumentos de Planificación Territorial de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el estado de avance de los instrumentos de regulación territorial en Chile, a Junio del 2005 es el siguiente:

### Plan Regional de Desarrollo Urbano

Vigente:	1 (Segunda Región)
En trámites de aprobación (COREMA o CORE):	8 (Regiones I, III, VI, VII, IX, X, XI y XII)
En etapas previas de elaboración:	4 (Regiones IV, V, VIII y RM)

### Plan Regulador Intercomunal

Vigentes:	13 Borde Costero Antofagasta, Borde Costero Atacama, Gran Valparaíso*, Satélite Costero Norte, Valle del Auco, PRI Chacabuco, PRMS Santiago, PRI Rancagua*, Seccional Lago Rapel, Colbún Machicura, Pelluhue-Chanco- Cauquenes, Gran Concepción, Villarrica-Pucón*
En aprobación:	6 Borde Costero Tarapacá, Satélite Costero Sur, PRI Melipilla-Talagante-Buin- Paine, Secano Costero, Chillán-Chillán Viajo, Lago General Carrera. (Gran Valparaíso: vigente pero en etapa de aprobación)
En elaboración:	17 Provincia de Copiapó, PRI Costero Coquimbo, Satélite San Felipe-Los Andes, Satélite Cabildo-Petorca, Satélite Quillota, PRI Lago Rapel, PRI Río Claro, Colbún-San Clementes, Linares y Aledañas, Parral-Retiro, Gran Temuco, Villarrica-Pucón, Costero Araucanía, Lago Llanquihue-Hinterland Puerto Montt, Coyhaique-Puerto Aysén, Cisnes-Lago Verde, Natales-Torres del Paine. (PRI Rancagua y PRI Villarrica-Pucón: vigentes pero en elaboración)

\* Asterisco indica planes vigentes pero que actualmente se encuentran en etapa de actualización.

### Planes Reguladores Comunales

De las 346 Comunas del País:

Actualizados:	99 (29 %)
En proceso de actualización o formulación:	230 (66 %)
Sin plan regulador:	17 (5 %)

## ANEXO 2 PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN CHILE

En Chile, no existe una política de desarrollo urbano como tal. Más bien la planificación del territorio se ha limitado a diferenciar dos tipos de áreas; las áreas urbanas, delimitadas por un límite urbano, y las áreas rurales.

En ambas áreas, tradicionalmente se ha aplicado el concepto de planificación por zonificación. Es decir, a través de un plan intercomunal o comunal, se divide el territorio en distintas zonas, con ciertos usos permitidos, más algunas normas relativas al tamaño, forma y ubicación de las construcciones en cada predio<sup>9</sup>. En las áreas rurales, además, las construcciones están restringidas y deben, principalmente orientarse a desarrollos productivos, turísticos u otros, salvo algunas excepciones como la vivienda social. Desarrollos habitacionales de otro tipo están limitados por la exigencia de subdivisión predial mínima de 5.000 m<sup>2</sup>.

En cuanto a la infraestructura urbana y del territorio en general, en Chile el sistema tradicional con que ésta se ha financiado, es uno que se asemeja a un sistema de reparto de costos. Es decir, el Estado financia dicha infraestructura a través de impuestos generales que implican un cobro parejo a cada ciudadano, independiente de quienes sean beneficiados con ésta<sup>10</sup>.

Como se verá a continuación, este sistema de planificación y financiamiento de la infraestructura urbana genera ineficiencias importantes en el desarrollo de las ciudades.

### ▪ **Cuestionamiento al tratamiento diferenciado del territorio y obsolescencia del concepto de límite urbano**

En Chile, la planificación del territorio privilegia el desarrollo urbano al interior de los límites urbanos, por sobre los ubicados fuera de estos límites. Este tratamiento diferenciado del territorio, que responde a una idea de planificación territorial centralizada, supone que el crecimiento por densificación sería más eficiente que el crecimiento por extensión, lo cual no es necesariamente cierto.

En efecto, diversos estudios demuestran que no siempre crecer por densificación resulta más barato que crecer por extensión. Por ejemplo, Helen F. Ladd (1992)<sup>11</sup> demuestra que existe una relación entre densificación y costos de infraestructura que posee una forma de U, lo que implica que las áreas de mayor densificación tienen los mayores costos per cápita en infraestructura. Ladd también demuestra que los menores costos per cápita, para el caso de Estados Unidos, se

---

<sup>9</sup> Actualmente, el concepto de zonificación se está utilizando también en los planes regionales de desarrollo urbano, aunque éstos tienen carácter indicativo.

<sup>10</sup> Una excepción a la utilización de este sistema de financiamiento es la aplicación de mecanismos de concesiones de obras públicas, principalmente utilizada en autopistas interurbanas y urbanas, y en servicios sanitarios, en los cuales las inversiones son realizadas por el sector privado, y recuperadas a través de un cobro directo a los usuarios de dicha infraestructura.

<sup>11</sup> Helen F. Ladd en "Population Growth Density and the Cost of Providing Public Services" (1992). Esta evidencia es además reforzada por los estudios de Marcial Echenique (artículos varios) y Felipe Balmaceda en "La Expansión de Santiago y la Hipótesis de la Demanda Excesiva por Infraestructura" (por publicar en libro del Centro de Estudios Públicos).

encuentran en el rango de 97 a 488 personas por Km<sup>2</sup>, rango que está muy por debajo de la actual densidad de Santiago que es del orden de los 9.500 habitantes por km<sup>2</sup>.

Otro argumento que generalmente se utiliza para privilegiar los desarrollos dentro de los límites urbanos dice relación con la aparente necesidad de proteger las áreas agrícolas, en el entendido de que las áreas urbanas estarían depredando una gran cantidad de suelo con alto valor agropecuario. El argumento anterior es a lo menos cuestionable ya que, tal como se desprende del Cuadro N#1, la ocupación urbana alcanza sólo un 0,2% del territorio. Incluso si se excluyen los terrenos no ocupables (nieves, glaciares, bosques, cuerpos de aguas, etc.) y se deja solamente los terrenos agrícolas, este porcentaje de ocupación urbana sube a 0,4% solamente.

**Cuadro N#1: Uso del territorio**

USO	SUPERFICIE (Há)	PORCENTAJE
Áreas desprovistas de vegetación	24.727.789,5	32,7%
Praderas y Matorrales	20.529.673,1	27,1%
Bosques	15.637.232,5	20,7%
Nieves y Glaciares	4.646.659,9	6,1%
Humedales	4.498.060,7	5,9%
Terrenos Agrícolas	3.814.362,6	5,0%
Aguas Continentales	1.226.828,9	1,6%
Áreas no reconocidas	399.769,4	0,5%
Áreas Urbanas e Industriales	182.184,2	0,2%
TOTAL	75.662.560,8	100%

(Fuente: CONAF)

En este sentido, la disminución de las tierras arables en Chile, que para el período 1976-1996 fue de 31%, no se debe mayoritariamente al avance de las áreas urbanas, sino que a múltiples factores, tales como: el aumento de la superficie de frutales en un 400% entre 1972 y 2000, los cuales utilizan relativamente menos suelo que los cultivos tradicionales, o el aumento del rendimiento de cultivos tradicionales como la papa, maíz y trigo. Reforzando esta idea, se puede observar que la disminución de tierras arables en la región metropolitana, en el mismo período fue de sólo 4.45%, bastante menos que el promedio nacional<sup>12</sup>.

Por ello no se justifica el establecimiento de límites urbanos rígidos, que tienen el efecto de aumentar artificialmente los precios de suelo urbano a niveles que dificultan los desarrollos inmobiliarios, públicos y privados, y de generar expresiones de la demanda al margen de la planificación, como es el caso de las parcelas de agrado (D.L.3.516).

Finalmente, también se argumenta que el sistema de planificación privilegia áreas urbanas o de extensión urbana, procurando con ello que el crecimiento en extensión de las ciudades siga secuencias que generen áreas urbanas continuas. Sin embargo, en la realidad, el mercado del suelo urbano se caracteriza por el crecimiento discontinuo, es decir, los desarrollos se saltan terrenos más cercanos al centro de la ciudad en períodos más tempranos y se ubican en terrenos alejados, para en períodos posteriores ocupar terrenos centrales. Un crecimiento de este tipo involucra tanto beneficios como costos y, por lo tanto, mercados de terrenos que involucren este patrón de crecimiento no necesariamente serán ineficientes, como han sugerido sus críticos.

<sup>12</sup> Fuente: Censo Nacional Agropecuario, 1978 y 1996, ODEPA, INE. Compendio Agrícola 1990-2000, ODEPA, Ministerio de Agricultura.

Ohls y Pines (1975) por ejemplo, presentan en detalle dos casos posibles en los cuales el patrón de crecimiento discontinuo representaría eficiencia en la localización de recursos. En el primer caso se muestra que, en el contexto de la expansión de una ciudad que crece de manera acelerada, sería a veces eficiente saltarse, en las primeras etapas del desarrollo, terrenos localizados relativamente cercanos al centro, para construir viviendas de baja densidad en localizaciones suburbanas. Los terrenos que fueron saltados en las primeras etapas del desarrollo, posteriormente se ocupan con construcciones habitacionales de mayor densidad, cuando la demanda por espacio en esos lugares justifica pagar los precios mayores de una localización más central. En el segundo caso se demuestra que los terrenos que se dejan vacantes en localizaciones centrales son ocupados posteriormente con desarrollo comercial, una vez que la población en el área ha crecido lo suficiente como para permitir una escala eficiente de operación para dicha actividad.

Lo anterior no pretende demostrar que el desarrollo discontinuo de la ciudad siempre refleja procesos de eficiencia de los mercados, sino que sugiere que en ciertos casos este tipo de desarrollo logra la más eficiente asignación de recursos. Crear políticas que descarten a priori este tipo de crecimiento y que incentiven aquel que es continuo sería suponer que el crecimiento discontinuo de la ciudad es siempre ineficiente, lo que, como la evidencia ha demostrado, no sería cierto.

#### ▪ **Cuestionamiento a la zonificación**

Aunque se reconoce que la zonificación del territorio permite controlar en parte las externalidades negativas de los proyectos en su entorno próximo, el sistema de planificación por zonificación ha demostrado entorpecer el desarrollo territorial. Esto porque los hechos territoriales son dinámicos en un sentido difícilmente predecible. En consecuencia, la regulación no sólo es discrecional, sino que se aleja de las demandas y necesidades locales y presenta dificultades para adaptarse a los cambios que sufren las ciudades y sus habitantes. Asimismo, se observa que las normas de edificación de los planes reguladores son arbitrarias y no responden a criterios objetivos y relevantes como la capacidad de infraestructura urbana de la zona, lo que lleva a ineficiencias en la provisión de infraestructura urbana (escasez de áreas verdes, congestión vial, etc).

Esta situación se hace aún más crítica para el caso de los planes regionales de desarrollo urbano y para los planos reguladores intercomunales o metropolitanos, ya que sus escalas de trabajo (1:50.000<sup>13</sup> y mayores) impiden recoger en forma certera la complejidad del territorio que intentan planificar.

#### ▪ **Deficiencias del sistema de reparto de costos para financiar la infraestructura urbana**

En Chile, el sistema tradicional con que se financia gran parte de la infraestructura urbana y del territorio en general se asemeja a uno de reparto de costos. Mediante este sistema, el Estado financia dicha infraestructura a través de diversos impuestos que paga toda la sociedad, independiente de quienes sean beneficiados con ésta. Lo anterior presenta tres problemas principales:

---

<sup>13</sup> La escala 1:50.000 significa que un centímetro del plano equivale a 50.000 centímetros o 500 metros de la realidad.

- i. El Estado destina recursos insuficientes, ya que muchos de los recursos recaudados se destinan a otras áreas consideradas prioritarias.
- ii. El sistema no incentiva la eficiencia en las decisiones en cuanto a localización y momento del desarrollo por parte de los privados, ya que el costo de esta infraestructura es asumida por toda la sociedad a través de impuestos generales, y no exclusivamente por los que generan la mayor necesidad de infraestructura. Asimismo, el sistema es ineficiente desde la perspectiva de la mantención de la infraestructura, ya que el costo de mantenerla se reparte en forma pareja independiente de los mayores o menores costos que tenga cada localización.
- iii. Dado lo centralizado de este sistema dónde la provisión la realiza el gobierno central, no se reflejan las demandas de los ciudadanos e intereses locales.

Es importante destacar que en la última década nuestro país ha cambiado en forma radical respecto a la provisión de infraestructura. En efecto, se ha incorporado el sector privado a través del sistema de concesiones de obras públicas, tanto para proyectos de conexión vial entre ciudades, así como para vialidad urbana, edificación pública (aeropuertos, cárceles, etc.), infraestructura asociada al sistema de transporte público urbano (Plan Transantiago) y servicios sanitarios y de aguas lluvia.

Pese a lo anterior, aún subsisten los problemas anteriormente mencionados en la provisión de algunos tipos de infraestructura urbana de gran importancia, como lo son la vialidad intermedia y las áreas verdes de escala intermedia y gran escala.

## ANEXO 3

### CASO EMBLEMÁTICO: PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL VILLARRICA-PUCÓN

#### 1. Antecedentes

La Intercomuna Villarrica-Pucón cuenta desde 1978 con un plan regulador intercomunal. Este plan fue modificado parcialmente en dos oportunidades, en 1987 y 1996. Estas modificaciones se refirieron exclusivamente al sector denominado Puntilla de Villarrica.

Posteriormente el Ministerio de Vivienda y Urbanismo comenzó la actualización del PRI Villarrica-Pucón, para lo cual encargó a la Consultora Merino y Nelly Sur Plan Limitada la elaboración de dicho instrumento.

Luego de varios años, el 26 de Febrero de 2005 el nuevo PRI fue aprobado por el Consejo Regional y enviado a la Contraloría General de la República (Contraloría) para su aprobación final. Sin embargo, en Abril de ese mismo año, este organismo rechazó el plan, por considerar que el instrumento propuesto no se ajustaba a derecho e implicaba una desigual atribución de los beneficios y cargas de la planificación entre los propietarios afectados.

Actualmente la Seremi MINVU ha organizado una mesa de trabajo con la Municipalidad de Pucón y Villarrica y otros actores, en la cual se ha determinado que para reformular el PRI se requieren los siguientes estudios previos:

- Cartografía base escala 1:10.000, lo cual permite un análisis más detallado del territorio.
- Estudio hidrológico para cada uno de los cauces involucrados.
- Estudio geológico del área.
- Estudio de factibilidad y diseño de ingeniería para cada uno de los puentes involucrados en las áreas de riesgo.
- Estudio de diseño de ingeniería para las obras civiles en cada uno de los cauces involucrados.

Con ello, se estima que a mediados del 2006, fecha en que estará lista la cartografía base, se podría comenzar a reformular el PRI.

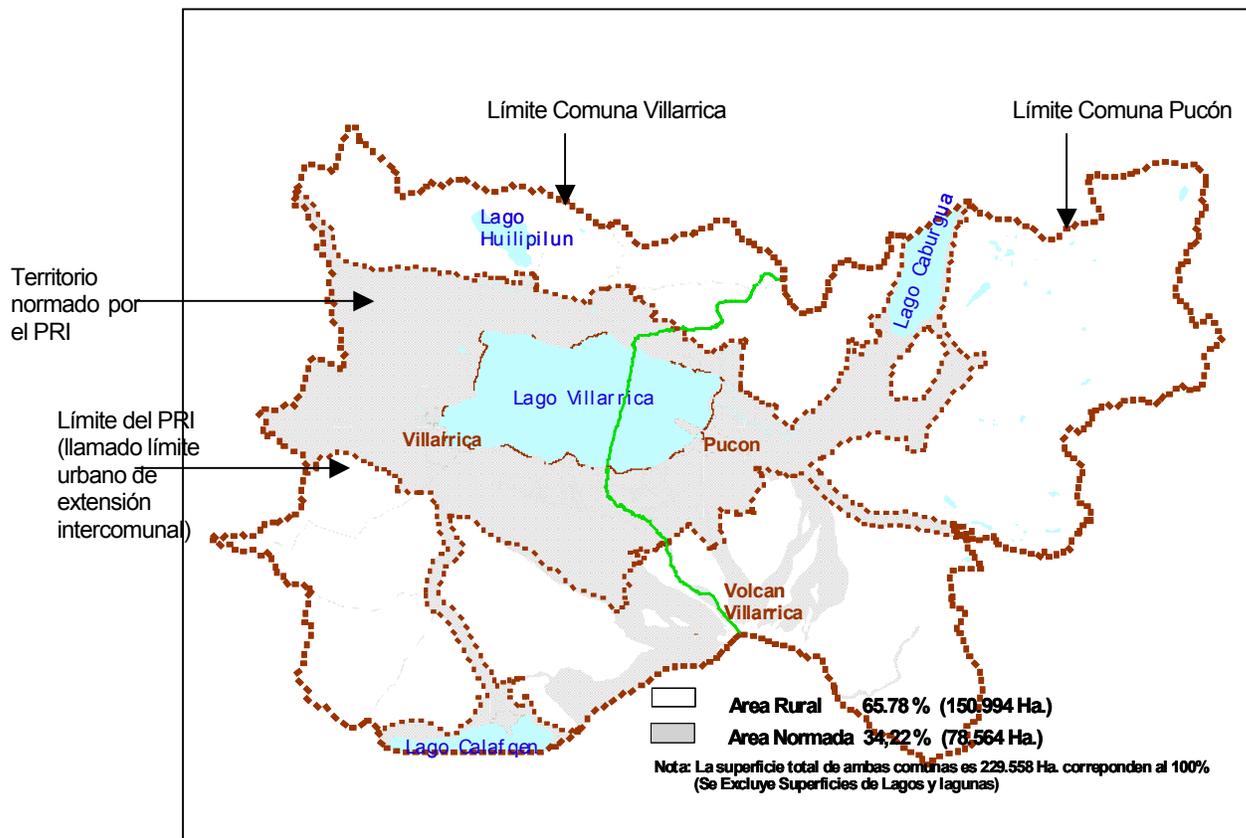
#### 2. Contenidos del PRI Villarrica-Pucón

La propuesta de actualización del PRI Villarrica-Pucón, rechazada por la Contraloría, se puede resumir de la siguiente forma:

▪ **Área normada por el PRI**

El PRI comprende una parte de las Comunas de Villarrica y Pucón, tal como se grafica en la Figura N#1

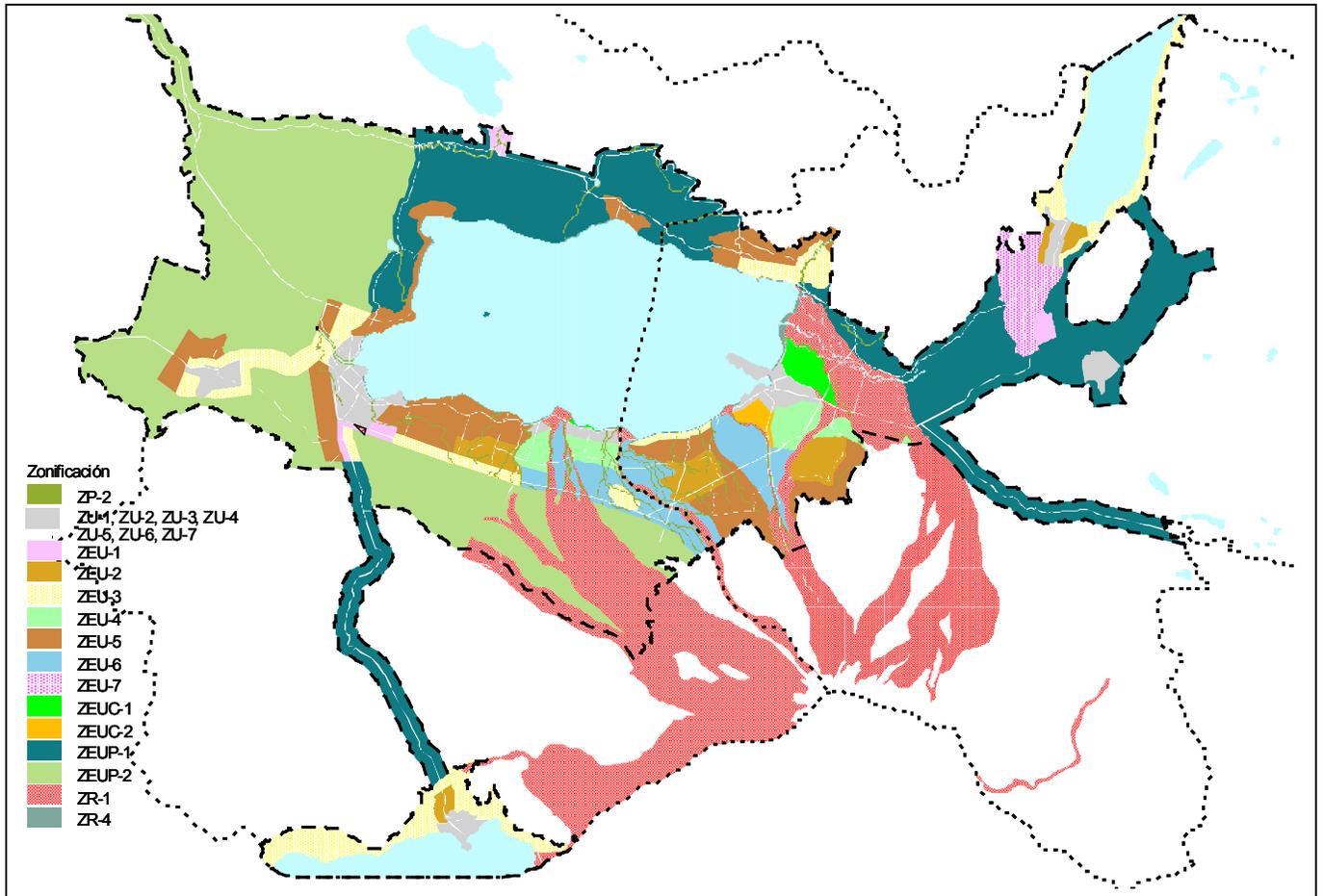
**Figura N#1: Territorio Normado por el PRI Villarrica Pucón**



▪ **Zonificación**

El PRI divide el territorio en cuatro distintas zonas: zonas urbanas, zonas de protección, zonas de riesgo y zona rural, tal como se grafica en la Figura N#2<sup>14</sup>.

**Figura N#2: Zonificación del PRI Villarrica Pucón**



<sup>14</sup> Un formato más legible de este plano se encuentra disponible en el Centro de Documentación de la CChC y en la Delegación de Temuco.

(i) Zonas Urbanas

Las zonas urbanas se clasifican a su vez en zonas urbanas consolidadas y zonas de extensión urbana. Cada una de ellas tiene normativa distinta, tal como se resume en los cuadros N#2 y N#3<sup>15</sup>. Para entender la normativa de cada zona, es útil conocer los grados de intensidad de ocupación planteados en el instrumento:

**Cuadro N#1: Grados de intensidad de ocupación**

Indicador	Grado 0	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4	Grado 5	Grado 6	Grado 7	Grado 8	Grado 9
Sup.predial mínima M2	5.000	200	600	1.200	2.400	3.000	4.800	20.000	50.000	20.000
Índice Ocupación Suelo	0	0,4	0,2	0,2	0,2	0,13	0,08	0,05	0,05	-
Índice Constructibilidad	0	0,7	0,5	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	-
Densidad Bruta hab/Há	0	180	150	120	80	40	20	14	8	40

**Cuadro N#2: Zonas Urbanas Consolidadas**

Zonas	Normativa Edificación	Uso de Suelo
ZU1 Pucón* ZU2 Villarrica* ZU3 Villa Julia ZU4 Licán-ray* ZU5 Caburgua ZU6 Ñancul ZU7 Villa San Pedro	Grado 2	Habitacional, equipamiento (con algunas diferencias en cada zona), actividades productivas e infraestructura, salvo en Nancul y Villa San Pedro donde se prohíben.

\* En Pucón, Villarrica y Lican-ray no se aplica esta normativa ya que rige el Plan Regulador Comunal

<sup>15</sup> Para conocer el detalle de la zonificación ver ANEXO 4.

**Cuadro N°3: Zonas de Extensión Urbana (permite usos residenciales)**

<b>Zonas</b>	<b>Normativa Edificación</b>
ZEUC1 riesgo volcánico densidad media ZEUC2 riesgo volcánico densidad alta	En estas zonas, si se aprueba un estudio de impacto urbano* se accede a condiciones más favorables de edificación (Grado 2 y 3 respectivamente). En caso contrario se aplica normativa grado 5.
ZEUC3 por protección de paisaje y valor silvoagropecuario	Grado 9 (Superficie predial mínima: 20.000 m <sup>2</sup> densidad bruta: 40 hab/ha) Proyectos deben acogerse a copropiedad inmobiliaria o ser de un solo propietario. En caso contrario se aplica normativa de zona ZEUP1 (grado 0)
ZEU1 densidad alta ZEU2 densidad media ZEU3 densidad baja ZEU4 residencial en riesgo volcánico y densidad baja ZEU5 residencial en densidad muy baja ZEU6 residencial en riesgo volcánico y densidad muy baja ZEU7 de equipamiento en densidad baja ZEU8 para equipamiento de apoyo al turismo	Condiciones de edificación varían entre grado 1 y 6
ZEUP1 de protección por valor silvoagropecuario y paisaje ZEUP2 de protección por valor silvoagropecuario	Grados de ocupación 7 y 8 respectivamente. (condiciones muy restrictivas en cuanto a densidad y superficie predial mínima)

\* Para conocer detalle del estudio de impacto urbano ver ANEXO 5.

(ii) Zonas de Protección

Estas zonas corresponden en general a zonas donde no se permiten construcciones, salvo áreas verdes y paseos peatonales. Sólo en la zona ZP-5 se permite algún tipo de uso residencial menor (grado 6).

- ZP- 1 ZONA DE PROTECCION DE PLAYAS (playa más 8 metros)
- ZP- 2 ZONA DE PROTECCION POR CAUCES MENORES Y MAYORES DE AGUA Y QUEBRADAS
- ZP- 3 ZONA DE PROTECCION DE AREAS SILVESTRES PROTEGIDAS
- ZP- 4 ZONA DE PROTECCION DE HUMEDALES
- ZP- 5 ZONA DE PROTECCION DEL BOSQUE NATIVO
- ZP- 6 ZONA DE PROTECCION ALTAS CUMBRES

(iii) Zonas de Riesgo

Corresponde a los sectores que presentan limitantes y riesgos para el emplazamiento de asentamientos humanos. Por ello se restringe el desarrollo.

ZR- 1	ZONA DE RIESGO GEOFISICO POR ESCURRIMIENTO DE LAHARES
ZR- 2	ZONA DE RIESGO DE INUNDACION POR CAUCES NATURALES
ZR- 3	ZONA DE RIESGO POR PENDIENTES SUPERIORES A 30%
ZR- 4	ZONA DE RIESGO POR CRECIDA DEL LAGO

Específicamente, en la zona ZR-1, la Ordenanza señala que el área afecta a riesgo puede ser precisada con estudios fundados que contemplen los recorridos completos de los lahares y su impacto en todo el sistema del volcán Villarrica. De incorporarse las mitigaciones y obras que modifiquen la condición de peligro, los proyectos podrán asimilar las condiciones de edificación de la zona adyacente. Los estudios y obras deberán contar con informe favorable de la Dirección de Obras Hidráulicas y de SERNAGEOMIN.

En la zona ZR-2, se podrán efectuar proyectos de edificación, subdivisión y loteo que contemplen modificación de cauces, sólo si éstos ejecutan íntegramente las obras que corresponda, según el Código de Aguas. En ningún caso podrán modificarse los cauces que estén contenidos en la Zona ZR 1.

En la zona ZR-3, la provisión de espacios urbanizables deberá considerar los debidos resguardos, respecto del riesgo para los asentamientos humanos, de erosión y conservación de los atributos del relieve.

En la zona ZR-4 sólo se admiten actividades de forestación y esparcimiento al aire libre, con instalaciones mínimas complementarias a las actividades de Playa.

(iv) Zona Rural

Corresponde al área ubicada fuera del límite urbano de extensión intercomunal, y que está destinada preferentemente al desarrollo de actividades agrícolas y forestales. Para esta zona el PRI establece una serie de disposiciones.

### 3. Principales conflictos del PRI Villarrica-Pucón

Como se detalla a continuación, el PRI Villarrica-Pucón presenta todos los conflictos propios de la planificación intercomunal:

- **Planificación a gran escala**

El PRI Villarrica-Pucón se realizó a escala 1:75.000, lo cual impide un reconocimiento certero de las condiciones del territorio y la normativa que sería adecuada a esa realidad.

- **El PRI aborda materias propias del ámbito comunal**

El PRI Villarrica-Pucón definió 13 zonas de extensión urbana estableciendo en todas ellas un tipo de normativa que es propia de la planificación comunal, tales como superficie predial mínima, índice de ocupación de suelo, índice de constructibilidad y densidad bruta máxima.

Si es que se requería detallar la normativa de esos territorios, lo que correspondía entonces era ampliar el límite urbano de los centros poblados respectivos y vía “modificación del plan regulador comunal” establecer la normativa detallada apropiada.

Lo anterior también genera conflictos en cuanto a la participación de la comunidad, la cual ve planificado su territorio con un alto nivel de detalle sin las audiencias públicas y posibilidades de hacer observaciones, como sería el caso de una modificación al plan regulador comunal.

- **El PRI establece herramientas inadecuadas para el manejo de la infraestructura**

En la Memoria del PRI se plantea la intención de incorporar una zona considerable como zona de extensión urbana para evitar así la aplicación DL 3.516, el cual llevaría a una gran fragmentación de la propiedad sin asumir costos de infraestructura. Asimismo, gran parte de estas zonas de extensión se gravan con superficies prediales mínimas muy altas y densidades muy bajas (ZEUP 1 y 2 con superficie predial mínima de 20.000 y 50.000 m<sup>2</sup>, y densidades de 14 y 8 hab/ha respectivamente). Lo anterior es consecuente con la intención declarada en la Memoria de privilegiar un modelo de desarrollo condensado, versus uno continuo urbano de baja densidad.

Tal como se explica en el ANEXO 1, la planificación territorial en Chile, en general supone que el crecimiento por densificación sería más eficiente que el crecimiento por extensión lo cual no es necesariamente cierto. Lo fundamental es que independiente del tipo de desarrollo que se genere, éste asuma los costos de infraestructura involucrados, sin discriminar a priori un tipo de crecimiento respecto de otro.

- **El PRI es un instrumento discrecional ya que no tiene relación con estudios objetivos**

En primer término, el PRI se basa en la cartografía no actualizada de 1993, lo cual provoca apreciaciones erróneas del territorio. Además, las restricciones de densidades y otras normas de edificación no tienen relación con estudios de capacidad vial o de impacto ambiental, ni con la infraestructura urbana existente o proyectada. Más bien, y de acuerdo a lo señalado en la Memoria del PRI, estas densidades y normas responden a apreciaciones del planificador respecto de la demanda por desarrollos, principalmente turísticos, que se pueden apreciar en la zona, siguiendo el patrón de lo que ya existe.

Lo anterior se refleja también en las zonas de riesgo, donde para zonas con el mismo grado de peligro se definen normas de edificación diferentes.

▪ **Cuestionable manejo de las zonas de riesgo**

En línea con el punto anterior, el PRI Villarrica-Pucón no incorpora en forma fidedigna el informe Sernageomín<sup>16</sup>, siendo más restrictivo en algunos casos y menos en otros, sin fundamento desde el punto de vista vulcanológico. De esta forma, en zonas de equivalente riesgo volcánico establece diferentes densidades y superficies prediales mínimas. Por ejemplo, el PRI establece lo siguiente:

**Cuadro N#4: Zonas de equivalente riesgo volcánico**

Zona del PRI	Riesgo Volcánico (Según SERNAGEOMÍN)	Densidad	Superficie predial mínima
ZEUC 1	ALI2 y MLI	120 hab/ha,	1200 m2
ZEUC 2	ALI2 y MLI	150 hab/ha	600 m2

Tal como lo señala la Resolución de Contraloría (Ver ANEXO 7), lo anterior implica “desigual atribución de los beneficios y cargas de la planificación entre los propietarios afectados”<sup>17</sup>, contraviniendo el artículo 19, N°s. 2 y 22 de la Constitución Política de la República.

Asimismo, se presenta una serie de conflictos con las medidas de mitigación que supuestamente el Municipio o los privados pueden realizar para desafectar zonas de riesgo.

El primer problema que se presenta, es que las zonas de riesgo volcánico tienen un área de influencia intercomunal, por lo que a este nivel intercomunal es dónde se deben realizar los estudios y condiciones de mitigación, aunque con el grado de precisión y detalle necesario (y no a nivel comunal).

Un segundo conflicto surge para los proyectos específicos. El PRI define que en las zonas de riesgo un proyecto puede ser autorizado si, de acuerdo a estudios fundados, cumplen los requisitos y condiciones establecidas en cuanto a mitigación de los riesgos. El problema que se presenta es que las obras que permiten mitigar los distintos riesgos son obras de gran envergadura y gran presupuesto, y que benefician no a un solo proyecto sino que a zonas mayores. En este sentido, no corresponde ni es posible que un proyecto específico realice en forma individual obras que benefician a varios proyectos. En consecuencia, queda sin efecto esta aparente mayor flexibilidad del instrumento. En este sentido, el PRI presenta una discriminación negativa especial hacia los proyectos de menor tamaño, los cuales tienen menos posibilidades aún de desarrollar los estudios y mitigaciones requeridas.

<sup>16</sup> Para determinar el riesgo de peligro volcánico, el PRI se basó en un informe del Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMÍN) denominado “Volcán Villarrica, Geología y Evaluación del Riesgo Volcánico, Regiones IX y X, 39°, 25’S”.

<sup>17</sup> Resolución de la Contraloría General de la República, 31 Mayo 2005.

- **Deficiente proceso participativo**

Con las Municipalidades: Aunque la LGUC estipula que la Seremi MINVU debe consultar a las Municipalidades sobre el PRI, esta consulta no es vinculante, lo que significa que la Seremi MINVU no necesariamente debe atender las observaciones de la Municipalidad. En el caso específico del PRI Villarrica-Pucón, esta situación se complejiza aún más ya que la Municipalidad de Pucón denunció que en forma posterior a la revisión del instrumento por parte de la Municipalidad y de manera irregular e inconsulta, la Seremi MINVU modificó y amplió las áreas de riesgo de dicho PRI.

Con la Comunidad: En línea con lo estipulado en la LGUC, la elaboración y aprobación del PRI Villarrica-Pucón no consideró procesos de participación de la comunidad ni tampoco de entidades u organismo privados como Colegios Profesionales, la CChC y Universidades, etc., salvo por reuniones informativas con la comunidad sobre un instrumento ya elaborado.

En consecuencia, el PRI Villarrica-Pucón resultó ser un instrumento de elaboración sumamente centralizada, con escasa o ninguna participación del nivel local.

- **Incongruencia entre la Memoria Explicativa y la Ordenanza del PRI**

Una incongruencia detectada entre la Memoria Explicativa y la Ordenanza del PRI Villarrica-Pucón es lo referente al Factor de Habitabilidad, el cual, según la Memoria Explicativa, intenta compensar al privado cuando su propiedad resulta restringida por las áreas de protección, más de lo habitual. Sin embargo, este factor no se incorpora en la Ordenanza.

- **Grandes demoras en el proceso elaboración**

El proyecto de actualización del PRI Villarrica-Pucón es un claro ejemplo de las grandes demoras en los procesos de elaboración y actualización de los PRI. Es así como el proyecto de actualización del PRI Villarrica-Pucón, que pretendía reemplazar al PRI vigente desde 1978, tardó más de 6 años de estudios y tramitación, para luego ser devuelto por la Contraloría con lo cual se debe elaborar un nuevo proyecto y comenzar su tramitación desde el inicio. La Seremi MINVU estima que requiere aproximadamente 1 año y medio de estudios previos para, a mediados del 2006, comenzar a reformular el PRI.

Lo anterior resulta especialmente preocupante si se considera el dinamismo propio de los hechos territoriales, por lo cual, con los plazos manejados, existe el riesgo de que la planificación quede obsoleta a muy corto plazo.

- **Protección de la actividad silvoagropecuaria.**

En general, en todos los instrumentos de planificación, hay una tendencia a la protección de la actividad silvoagropecuaria. Al respecto, se cuestiona si hay una externalidad positiva asociada a esta actividad que justifique dicha protección. Distinto sería el caso de las áreas con valor natural o paisajístico, las que evidentemente generan beneficios a toda la sociedad, y por lo tanto requieren de mecanismos que permitan su conservación, ya que el mercado desregulado no lleva a una solución eficiente. Una alternativa sería que dicha área sea considerada como un bien

público para lo cual se debe velar por su eficiente conservación, y otra alternativa es que en esa área se permitan desarrollos siempre y cuando éstos internalicen sus impactos. Sin embargo, este no es el caso de los terrenos que tienen actividad silvoagropecuaria.

- **Superposición y falta de coordinación con otros instrumentos**

En la elaboración del PRI se detecta una superposición y deficiente coordinación con otros instrumentos como son el plan de ordenamiento turístico de Sernatur que define zonas de interés turístico, como es el caso de Villarrica y Pucón.

**ANEXO 4  
RESUMEN DE NORMATIVA Y USOS DE SUELO SEGÚN ZONA  
PRI VILLARRICA-PUCÓN**

Para entender la normativa de cada zona es útil conocer el siguiente cuadro que grafica los grados de intensidad de ocupación.

**Grados de intensidad de ocupación:**

Indicador	Grado 0	Grado 1	Grado 2	Grado 3	Grado 4	Grado 5	Grado 6	Grado 7	Grado 8	Grado 9
Sup.predial mínima M2	5.000	200	600	1.200	2.400	3.000	4.800	20.000	50.000	20.000
Índice Ocupación Suelo	0	0,4	0,2	0,2	0,2	0,13	0,08	0,05	0,05	-
Índice Constructibilidad	0	0,7	0,5	0,5	0,3	0,2	0,1	0,1	0,1	-
Densidad Bruta hab/Há	0	180	150	120	80	40	20	14	8	40

**I. Zonas Urbanas Consolidadas**

Zonas	Normativa Edificación	Uso de Suelo**
ZU1 Pucón* ZU2 Villarrica* ZU3 Villa Julia ZU4 Licán-ray* ZU5 Caburgua ZU6 Ñancul ZU7 Villa San Pedro	Grado de Intensidad de Ocupación: 2 Superficie predial mínima: 600 m2 Índice ocupación de suelo: 0,2 Índice de constructibilidad: 0,5 Densidad bruta: 150 hab/ha	Habitacional, equipamiento (con algunas diferencias en cada zona), actividades productivas e infraestructura, salvo en Ñancul y Villa San Pedro donde se prohíben.

\* En Pucón, Villarrica y Licanray no rige esta normativa sino la que señale el Plan Regulador Comunal

\*\* Para conocer el detalle de los usos de suelo ver ANEXO 6

**II. Zonas de Extensión Urbana**

**ZEUC- 1**

**ZONA DE EXTENSION URBANA CONDICIONADA EN RIESGO VOLCANICO MODERADO Y DENSIDAD MEDIA**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	3
Superficie predial mínima, en m2	1200
Índice de Ocupación de Suelo	0,2
Índice de Constructibilidad	0,5
Densidad Bruta, en hab/Há	120

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I, II y III	Nivel I, II, III y IV	Nivel I y II	Nivel I y II
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

Los proyectos que no cumplan con el estudio de impacto urbano (ver ANEXO 4) deberán asimilarse a la Zona ZEUA

**ZEUC- 2**

**ZONA DE EXTENSION URBANA CONDICIONADA EN RIESGO VOLCANICO MODERADO Y DENSIDAD ALTA**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	2
Superficie predial mínima, en m2	600
Índice de Ocupación de Suelo	0,2
Índice de Constructibilidad	0,5
Densidad Bruta, en hab/Há	150

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I, II y III	Nivel I, II y III	Nivel I y II	Nivel I y II
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

Los proyectos que no cumplan con el estudio de impacto urbano (ver ANEXO 4) deberán asimilarse a la Zona ZEUA

**ZEUC- 3**

**ZONA DE EXTENSION URBANA CONDICIONADA POR PROTECCIÓN DE PAISAJE Y VALOR SILVOAGROPECUARIO**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	9
Superficie predial mínima, en m2	20.000
Densidad Bruta, en hab/Há	40

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I y II	Nivel I, II y III	prohibidos	Nivel II sólo sanitaria
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

Los proyectos deben acogerse a copropiedad inmobiliaria o ser de un solo propietario. En caso contrario de deberán asimilarse a la Zona ZEUP1

**ZEU- 1**

**ZONA DE EXTENSION URBANA DENSIDAD ALTA**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	1
Superficie predial mínima, en m2	200
Indice de Ocupación de Suelo	0,4
Indice de Constructibilidad	0,7
Densidad Bruta, en hab/Há	250

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I y II	Nivel I	Nivel I y II	prohibidos
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**ZEU- 2**

**ZONA DE EXTENSION URBANA EN DENSIDAD MEDIA**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	4
Superficie predial mínima, en m2	2400
Indice de Ocupación de Suelo	0,2
Indice de Constructibilidad	0,3
Densidad Bruta, en hab/Há	80

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I, II y III	Nivel I, II, III y IV	Nivel I	Nivel I y II
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**ZEU- 3**

**ZONA DE EXTENSION URBANA EN DENSIDAD BAJA**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	5
Superficie predial mínima, en m2	3000
Indice de Ocupación de Suelo	0,13
Indice de Constructibilidad	0,2
Densidad Bruta, en hab/Há	40

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I y II	Nivel I y II	Nivel I	Nivel II sólo sanitaria
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**ZEU- 4**

**ZONA DE EXTENSION URBANA EN RIESGO VOLCANICO MODERADO Y DENSIDAD BAJA**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	5
Superficie predial mínima, en m2	3000
Indice de Ocupación de Suelo	0,13
Indice de Constructibilidad	0,2
Densidad Bruta, en hab/Há	40

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I	Nivel I	Nivel I	Nivel II sólo sanitaria
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**ZEU- 5**

**ZONA DE EXTENSION URBANA EN DENSIDAD MUY BAJA**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	6
Superficie predial mínima, en m2	4800
Indice de Ocupación de Suelo	0,08
Indice de Constructibilidad	0,1
Densidad Bruta, en hab/Há	20

CUADRO USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I y II	Nivel III y IV	Nivel I, II y III	Nivel II sólo sanitaria
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**ZEU- 6**

**ZONA DE EXTENSION URBANA EN RIESGO VOLCANICO MODERADO Y DENSIDAD MUY BAJA**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	6
Superficie predial mínima, en m2	4800
Indice de Ocupación de Suelo	0,08
Indice de Constructibilidad	0,1
Densidad Bruta, en hab/Há	20

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I	prohibidos	prohibidos	prohibidos
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**ZEU- 7**

**ZONA DE EXTENSION URBANA DE EQUIPAMIENTO EN DENSIDAD BAJA**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	5
Superficie predial mínima, en m2	3000
Indice de Ocupación de Suelo	0,13
Indice de Constructibilidad	0,2
Densidad Bruta, en hab/Há	40

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I, II y III	Nivel I,II,III y IV	Nivel I, II y III	prohibidos
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**ZEU- 8**

**ZONA DE EXTENSION URBANA PARA EQUIPAMIENTO DE APOYO AL TURISMO**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	2
Superficie predial mínima, en m2	600
Indice de Ocupación de Suelo	0,2
Indice de Constructibilidad	0,5
Densidad Bruta, en hab/Há	150

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I y II	Nivel I,II y III	Nivel I y II	Nivel I y II
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**ZEUP- 1**

**ZONA DE EXTENSION URBANA DE PROTECCION POR VALOR SILVOAGROPECUARIO Y DE PAISAJE**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	7
Superficie predial mínima, en m2	20000
Indice de Ocupación de Suelo	0,05
Indice de Constructibilidad	0,1
Densidad Bruta, en hab/Há	14

CUADRO USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I y II	Nivel III y IV	Nivel I, II y III	Nivel II sólo sanitaria
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**ZEUP- 2**

**ZONA DE EXTENSION URBANA Y PROTECCION POR VALOR SILVOAGROPECUARIO**

GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	8
Superficie predial mínima, en m2	50000
Índice de Ocupación de Suelo	0,05
Índice de Constructibilidad	0,1
Densidad Bruta, en hab/Há	8

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I	Nivel III y IV	Nivel I, II, III y IV	Nivel II, III y IV
Prohibidos	Todos los usos de suelo no mencionados anteriormente			

**III. Zonas de Protección**

Estas zonas corresponden en general a zonas de protección donde no se permiten construcciones, salvo áreas verdes y paseos peatonales. Sólo en la zona ZP-5 se permite algún tipo de uso residencial menor.

- ZP- 1 ZONA DE PROTECCION DE PLAYAS (playa más 8 metros)
- ZP- 2 ZONA DE PROTECCION POR CAUCES MENORES Y MAYORES DE AGUA Y QUEBRADAS
- ZP- 3 ZONA DE PROTECCION DE AREAS SILVESTRES PROTEGIDAS
- ZP- 4 ZONA DE PROTECCION DE HUMEDALES
- ZP- 5 ZONA DE PROTECCION DEL BOSQUE NATIVO<sup>18</sup>
- ZP- 6 ZONA DE PROTECCION ALTAS CUMBRES

**IV. Zonas de Riesgo**

Corresponde a los sectores del territorio de las comunas que presentan limitantes y riesgos para el emplazamiento de asentamientos humanos. Por ello se restringe el desarrollo.

**ZR- 1 ZONA DE RIESGO GEOFISICO POR ESCURRIMIENTO DE LAHARES**

<sup>18</sup>

Condiciones de Edificación en ZP-5	
GRADO DE INTENSIDAD DE OCUPACION	6
Superficie predial mínima, en m2	4800
Índice de Ocupación de Suelo	0,08
Índice de Constructibilidad	0,1
Densidad Bruta, en hab/Há	20

USO GENERALIZADO DEL SUELO				
Permitidos	Residencial	Equipamiento	Act. productivas	Infraestructura
	Nivel I y II	prohibido	prohibido	prohibido

- ZR- 2 ZONA DE RIESGO DE INUNDACION POR CAUCES NATURALES**
- ZR- 3 ZONA DE RIESGO POR PENDIENTES SUPERIORES A 30%**
- ZR- 4 ZONA DE RIESGO POR CRECIDA DEL LAGO**

En la zona ZR-1, el área afecta a riesgo podrá ser precisada con estudios fundados que deberán abarcar los recorridos completos de los lahares y su impacto en todo el sistema del volcán Villarrica. De incorporarse las mitigaciones y obras que modifiquen la condición de peligro, los proyectos podrán asimilar las condiciones de edificación de la zona adyacente. Los estudios y obras deberán contar con informe favorable de la Dirección de Obras Hidráulicas y de SERNAGEOMIN.

En la zona ZR-2, se podrán efectuar proyectos de edificación, subdivisión y loteo que contemplen modificación de cauces, sólo si éstos ejecutan íntegramente las obras que corresponda, según el Código de Aguas. En ningún caso podrán modificarse los cauces que estén contenidos en la Zona ZR 1.

En la zona ZR-3, la provisión de espacios urbanizables deberá considerar los debidos resguardos, respecto de riesgo para los asentamientos humanos, de erosión y conservación de los atributos del relieve.

En la zona ZR-4 sólo se admiten actividades de forestación y esparcimiento al aire libre, con instalaciones mínimas complementarias a las actividades de Playa.

**ANEXO 5  
ESTUDIO DE IMPACTO URBANO  
PRI VILLARRICA-PUCÓN**

Los proyectos que se emplacen en las zonas ZEUC-1 o ZEUC-2 podrán acceder a tablas de edificación más favorables, siempre y cuando aprueben un Estudio de Impacto Urbano que verifique los efectos sobre las áreas de peligro, protección y demás componentes del medio natural que las afectan. Así mismo deberá determinar el impacto del proyecto sobre la capacidad de la red vial y sobre la circulación vehicular en general. Estos estudios son los siguientes:

<b>ESTUDIO</b>	<b>ENTIDAD QUE APRUEBA</b>
<b>CAPACIDAD VIAL</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Seremi de Vivienda y Urbanismo</li> <li>• Seremi de transporte</li> <li>• Seremi de obras públicas, (en caminos públicos)</li> <li>• Municipalidad respectiva</li> <li>•</li> </ul>
<b>MITIGACIÓN RIESGO VOLCÁNICO*</b>	Departamento de Protección Civil y Social, SERNAGEOMIN, MOP, COREMA** Municipalidad de Villarrica Municipalidad de Pucón
<b>MODIFICACION DE CAUCES</b>	COREMA** DGA del MOP (La faculta según el Art.41 del Código de Aguas). Dirección de Obras Hidráulicas del MOP. (Sólo cuando existe regularización o la construcción de defensas fluviales, ellos se agregan a la DGA).
<b>FACTIBILIDAD DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO</b>	COREMA** AGUAS ARAUCANÍA Servicio de salud correspondiente.
<b>SOLUCION DE AGUAS LLUVIAS Y DRENAJES</b>	COREMA** MINVU-SERVIU DGA y D.O.H del MOP (Tema: Inundaciones, Desastres Naturales y Riesgo a las personas)

\* Previo al estudio se deberá realizar un anteproyecto de prefactibilidad de mitigación bajo la orientación técnica de entidades competentes, para luego pasar a la realización del estudio definitivo.

\*\* El ingreso al SEIA dependerá de la magnitud de los proyectos en relación a lo señalado en el Art. 3° del reglamento del SEIA.

**ANEXO 6  
TABLA NIVELES DE USO DE SUELO  
PRI VILLARRICA-PUCÓN**

TIPO	CLASE		NIVELES			
			I	II	III	IV
HABITACIONAL	Vivienda		Unifamiliar	Multifamiliar		
	Hospedaje		hasta 30 camas	desde 31 hasta 50 camas	más de 51 camas	
EQUIPAMIENTO	Comercio	Gastronómico y/o Bares		Con menos de 50 comensales	Con menos de 100 comensales	Con 100 y más comensales
		Actividades de Compraventa	Artículos de 1ª necesidad y artesanías en 1 local	Minorista de 1 rubro hasta 5 locales	Minorista multirubro más de 5 locales	Mayorista
	Culto y Cultura			Cabida hasta 120 personas	Cabida desde 121 hasta 999 personas	Cabida superior a 1000 personas
	Deporte	Turístico al aire libre	Picnic y servicios de playa	Camping de menos de 10 sitios	Camping de menos de 20 sitios	Camping de 20 y más sitios
		Cultura Física	Canchas o gimnasios privados	Clubes deportivos	Con público inferior a 120 personas	Con público superior a 121 personas
	Educación		hasta 80 alumnos	hasta 360 alumnos	hasta 500 alumnos	más de 500 alumnos
	Esparcimiento			Cabida hasta 120 personas	Cabida desde 121 hasta 999 personas	Cabida superior a 1000 personas
	Salud	De prevención y/o tratamiento	sin visitas de público	Atención eventual de público	Atención controlada de público	Atención masiva de público
		Cementerios y/o crematorios			Hasta 100 sitios	Más de 101 sitios
	Seguridad			Unidad policial y bomberos		Unidad militar y centros de detención
	Servicios		Sin atención de público	Atención de público local	Atención de público general	Atención masiva de público
	Social			Cabida hasta 120 personas	Cabida desde 121 hasta 999 personas	Cabida superior a 1000 personas
ACTIVIDADES PRODUCTIVAS	Industrias		Producción artesanal (< 5 operarios)	Talleres (>6 y < 10 operarios)	Industrias Inofensivas	Industrias Molestas
	Almacenamiento			Bodegaje complementario a actividad principal, hasta taller	Bodegaje insumos inofensivos	Bodegaje asociado a actividad principal, incluidas act. Molestas
	Actividades Extractivas				Agrícola, pecuaria, forestal	
INFRAESTRUCTURA	Transporte		Venta de Combustible	Servicios Automotrices	Rodoviarios Categoría A / Recintos portuarios	Rodoviarios Categoría B y C / Aeropuertos
	Sanitaria			Instalaciones de Agua Potable		Plantas de residuos sólidos o líquidos
	Energía			Subestaciones eléctricas	Plantas y depósitos de combustibles	Generadoras

**ANEXO 7**  
**ARGUMENTOS DE LA CONTRALORÍA Y LA MUNICIPALIDAD DE PUCÓN EN CONTRA DEL PRI VILLARRICA-PUCÓN**

**Argumentos entregados por la Contraloría Regional de la Araucanía<sup>19</sup>**

- Zonas con el mismo grado de peligro (de acuerdo al informe de Sernageomín<sup>20</sup>), presentan normas de edificación diferentes en el PRI, lo cual refleja que se han aplicado criterios distintos en zonas de similar riesgo volcánico, implicando “desigual atribución de los beneficios y cargas de la planificación entre los propietarios afectados”. Lo anterior contraviene el artículo 19, N°s. 2 y 22 de la Constitución Política de la República.
- El PRI contienen normas propias de la planificación comunal, tales como la superficie predial mínima, índice de ocupación de suelo, índice de constructibilidad y densidad bruta máxima. Lo anterior contraviene el artículo 2.1.10 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
- El PRI establece que la vialidad estructurante debe ser ratificada, detallada y precisada por los planes reguladores comunales o planes seccionales, siendo que estas son materias de exclusiva competencia de la planificación intercomunal. Lo anterior contraviene el artículo 2.1.7 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Asimismo, el PRI omitió precisar las áreas de ensanche proyectadas para dichas vías estructurantes.
- La Ordenanza del PRI contraviene la jerarquía de las normas jurídicas en sus artículos 3 y 28. En el artículo 3 señala que todas las materias relativas al desarrollo urbano que no estén en la Ordenanza se deben regir por la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su respectiva ordenanza, siendo que todos los asuntos, sin excepción deben regirse por el mencionado cuerpo legal. El artículo 28 en tanto, modifica el artículo 2.1.30 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en lo relativo a los espacios urbanos usados como plaza de armas.
- En la Zona ZR1 de riesgo volcánico, la Ordenanza establece una restricción total para los desarrollos, pero condiciona su desafectación y asimilación a la zona adyacente a la realización de mitigaciones y obras que modifiquen la condición de peligro volcánico, previa precisión del área afecta a riesgo con “estudios fundados que deberán abarcar los recorridos completos de los lahares y su impacto en todo el sistema del Volcán Villarrica”. Al respecto, “los estudios requeridos son de tal magnitud y generalidad que hacen irrealizable el ejercicio de este derecho de desafectación por parte de los propietarios...”. Lo anterior infringe el artículo 19, N°26 de la Ley Suprema.
- En las áreas urbanas de Ñancul y San Pedro, la Ordenanza del PRI prohíbe toda infraestructura, con lo cual se imposibilita la urbanización de terrenos. Lo anterior también ocurre en la Zona de Extensión Urbana ZEU-6.

---

<sup>19</sup> Resolución de la Contraloría General de la República, 31 Mayo, 2005.

<sup>20</sup> Para determinar el riesgo de peligro volcánico, el PRI se basó en un informe del Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMÍN) denominado “Volcán Villarrica, Geología y Evaluación del Riesgo Volcánico, Regiones IX y X, 39°, 25’S”.

## Argumentos entregados por la Municipalidad de Pucón<sup>21</sup>

El nivel de detalle normativo que se pretende imponer con este instrumento de planificación territorial no es habitual para el mismo, ya que el sentido de esta escala de planificación territorial es establecer los lineamientos genéricos propios de una macro escala. Esta observación en virtud que la definición de ordenanzas tales como: tamaño de la subdivisión predial, coeficientes de constructibilidad, ocupación máxima del suelo, entre otros, establecen un molde demasiado rígido al que deberán ajustarse los respectivos planes reguladores comunales.

Pucón fue declarada Centro de Interés Turístico (CEIT) y Zona de Interés Turístico (ZOIT). La declaración de *Zona o Centro de Interés Turístico Nacional* es un reconocimiento al alto valor ecológico y turístico de la comuna de Pucón y del territorio lacustre. La aplicación de la ZOIT coloca bajo protección oficial el territorio; el Plan de Ordenamiento Territorial Turístico ha de coordinar las instancias competentes, con el objetivo de desarrollar instrumentos de ordenamiento territorial, en función de la conservación y desarrollo sustentable de los recursos turísticos presentes en dicho territorio, y todas las actividades que incidan en la conservación, urbanización, servicios, e instalación necesarias para el aprovechamiento turístico del área declarada *Zona o Centro de Interés Turístico Nacional*. Con ello, queda establecido que la Municipalidad de la Comuna de que forma parte o de las que integren su área deberá modificar sus planes reguladores comunales con el objeto de adecuarlos a dicho Plan de Ordenamiento.

El problema más grave de la ordenanza propuesta a través del Plan Regulador Intercomunal Villarrica Pucón, radica en la generalización y por ende falta de reconocimiento de aspectos importantes asociados a la estructura morfológica que define ambientalmente el área urbana y del territorio lacustre. Por tratarse de una comuna urbano-rural, existe una contradicción en la forma en que se establece el instrumento de planificación intercomunal, en relación con las demandas de organización territorial que el espacio de la comuna requiere.

El modelo propuesto por el PRI corresponde a un *continuo urbano de baja densidad*, lo que tendrá impactos ambientales relevantes en la imagen turística actual del destino Villarrica-Pucón, con la pérdida del soporte natural y excesiva urbanización de la imagen del destino, al provocar una creciente urbanización de las zonas con actual uso rural, fomentando la actual tendencia a lotear los grandes predios rurales, los que requerirán dotación de infraestructura y servicios básicos. El modelo significa un importante gasto en redes de infraestructura, servicios, energía, educación salud y transporte, y a la vez dispersa los impactos ambientales, lo que provoca un difícil manejo de los mismos e implica un alto costo en la implementación de las medidas de mitigación de tales efectos.

Por otra parte, materias abordadas por el PRI que modificaban la planificación comunal, y que por ello debían ser incorporadas en el plan regulador comunal, no fueron sometidas a consulta ciudadana, contraviniendo el artículo 43 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Mas aun, la versión del PRI revisada por la Municipalidad de Pucón (18 Agosto 2004) no corresponde a la versión que finalmente fue aprobada por el CORE (25 Enero 2005), la cual contiene distintas áreas de riesgo. Es decir, en forma posterior y de manera inconsulta el Ministerio de Vivienda y Urbanismo modificó y amplió las áreas de riesgo.

Es un hecho que la creciente demanda por suelo con destino urbano en la intercomuna ha provocado un desarrollo espontáneo y en la mayoría de los casos inorgánico en extensas áreas fuera del las áreas urbanas y que están expuestas a altos grados de peligro volcánico. Sin embargo, el cambio de destino de áreas de riesgo volcánico, definido como tal por la autoridad competente, transformándolas en áreas urbanizables, aunque sea en baja densidad, pone en peligro la vida de las personas y la propiedad

---

<sup>21</sup> Antecedentes entregados por David Rosenbluth, Asesor Urbano de la Municipalidad de Pucón.

privada. Levantar la restricción conlleva responsabilidad respecto de posibles catástrofes que sucedan. Son necesarios estudios específicos del riesgo actualizados y aprobados por los organismos competentes, que evalúen el riesgo y estudie las posibles medidas de mitigación, como insumos indispensables en los instrumentos de planificación de la comuna y el territorio.

Zonas con el mismo grado de peligro (de acuerdo al informe de Sernageomin<sup>19</sup>), presentan normas de edificación diferentes en el PRI, lo cual refleja que se han aplicado criterios distintos en zonas de similar riesgo volcánico. Esto implicando *desigual atribución de los beneficios y cargas de la planificación entre los propietarios afectados*. Lo anterior contraviene el artículo 19, N°s. 2 y 22 de la Constitución Política de la República.

Por último, el PRI no detalla cuales son las obras de mitigación que le corresponde ejecutar al Estado. La escala de los estudios y medidas necesarias para disminuir los posibles impactos de un evento volcánico, hace inviable para los privados resolver de las obras de mitigación en forma objetiva, por lo cual se establece una prohibición absoluta a ejercer el derecho de propiedad de los particulares.

El municipio de Pucón busca una gestión eficiente de los recursos ambientales, sociales y económicos de la comuna, que permitan orientar su crecimiento hacia un desarrollo sustentable. Así, el modelo de desarrollo propuesto por el PRI interfiere con los planes estratégicos de la comuna, señalados desde el año 2003 en el Plan de Ordenamiento Territorial, y desde el año 2004 en la iniciativa Pucón Sustentable, que promueve la integración y complementación de los nuevos instrumentos de planificación sobre una plataforma estadística de información territorial, y la construcción de consenso entre los actores relevantes del territorio a través de la participación efectiva de la comunidad.

Santiago, marzo de 2006