

Planes reguladores desactualizados

CIUDADES REZAGADAS

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL ES IMPRESCINDIBLE PARA EL DEVENIR DE LAS CIUDADES Y SUS HABITANTES. POR ELLO, LOS PLANES REGULADORES DEBEN ACTUALIZARSE PERMANENTEMENTE, INCORPORANDO FACTORES DEMOGRÁFICOS, ECONÓMICOS Y DE EQUIPAMIENTO. SIN EMBARGO, LA REALIDAD MUCHAS VECES ES DIFERENTE.

Por Nicholas Townsend_Fotos Vivi Peláez

Las normativas territoriales son claves para responder a los distintos escenarios que el desarrollo urbano puede presentar.



En 2012, la comuna de Maule, ubicada en la región del mismo nombre, adquirió notoriedad nacional tras darse a conocer los resultados del censo realizado ese año. Colindante con el sector sur poniente de la comuna de Talca, esta localidad destacó por experimentar el mayor crecimiento de población en el país en el período comprendido entre los años 2002 y 2012, mostrando una variación positiva de 127,6%, que se traduce en un aumento desde 16 mil 784 habitantes a 38 mil 203 en una década. Fue una densificación poblacional que surgió como resultado de la conurbación de ambas comunas. En otras palabras, Talca creció sobre suelo de Maule. Esta superposición generó un extraño fenómeno en sus habitantes: funcionalmente creen vivir en Talca, pero administrativamente lo hacen en otro lugar.

Más al sur, en la provincia de Llanquihue, está el caso de Alerce. Ubicada en la parte norte de la comuna de Puerto Montt, esta localidad dormitorio cuenta con dos sectores, el norte y el sur, los que están circuns-

critos en Puerto Varas y la capital regional, respectivamente. Sin equipamiento propio y sin ser comuna, la gente está dividida, teniendo que realizar sus trámites en alguna de estas dos ciudades.

Son dos casos emblemáticos en los que una norma urbanística marca profundamente el devenir de las ciudades, lo que repercute en la calidad de vida de las personas. “Hay comunas en que una calle diferencia el límite comunal”, afirma el arquitecto con Magister en Urbanismo de la Universidad de Chile, Pablo Guzmán Martínez, quien suma como ejemplos, a los citados anteriormente, Padre Las Casas y Alto Hospicio.

El profesional, quien junto a Isabel Zapata Alegría (arquitecta con Magister en Geografía Mención Organización Urbano Regional) es responsable de HABITERRA Consultores, especialistas en áreas de Ordenamiento Territorial, Planificación y Gestión Urbana y Diseño de Arquitectura, asegura que, fruto de la política habitacional de los últimos decenios, gran parte de los

procesos de satelización de los programas de subsidio nacional han generado grandes crecimientos en las periferias de las ciudades. “Además, hay que considerar que el Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones permite la localización de viviendas sociales en el área rural. Bajo ese predicamento es muy posible pensar que el crecimiento de las ciudades pierde un poco el control. A raíz de eso han ido creciendo grandes áreas urbanas sin que estén absolutamente reguladas”, explica.

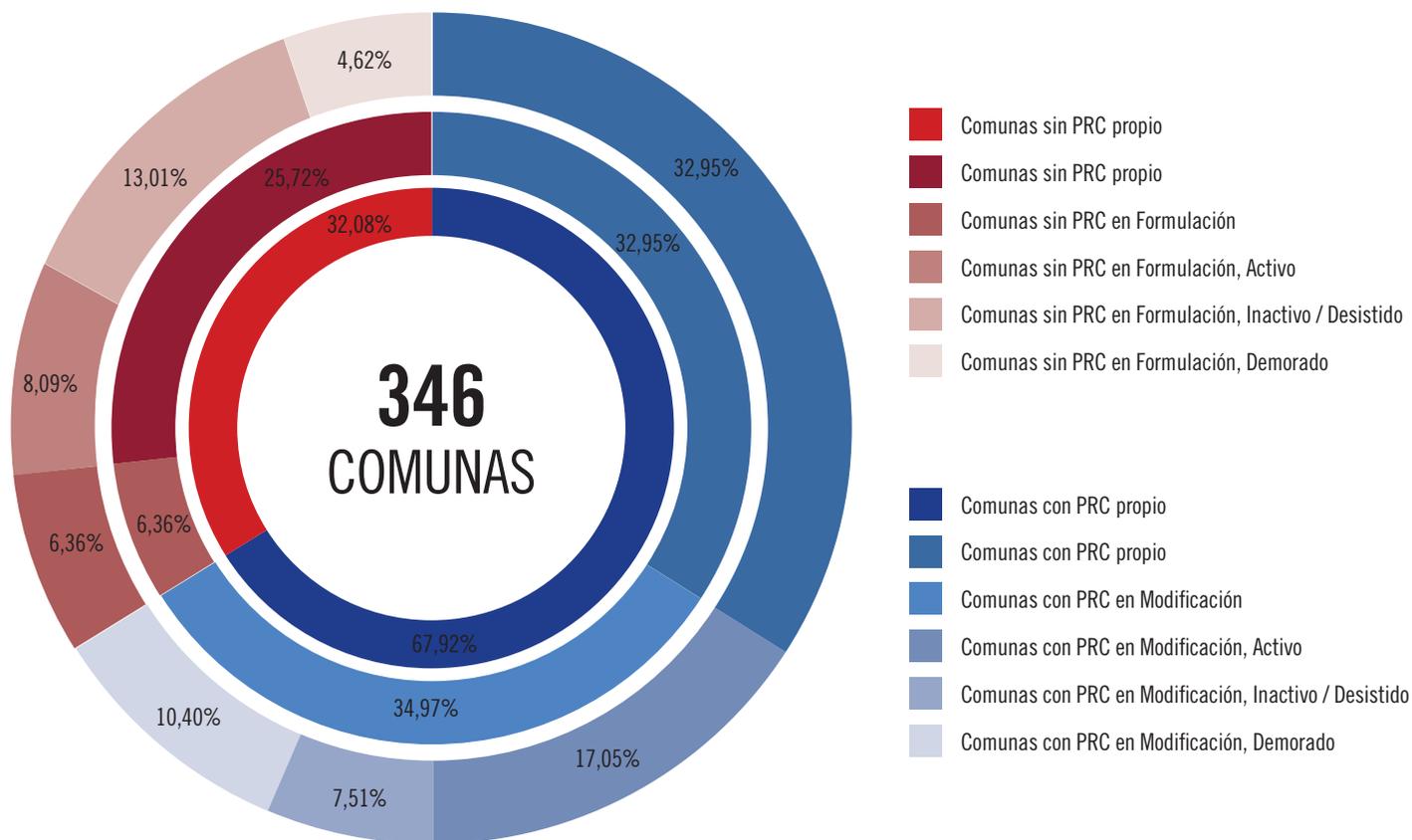
PLANES REGULADORES COMUNALES

Para que este tipo de casos se regularicen y el crecimiento urbano sea acorde a las necesidades de desarrollo, es necesario contar con instrumentos de planificación territorial que se hagan cargo de los elementos que afectan directamente la calidad de vida de las personas. Es así como los planes reguladores comunales son los encargados de establecer las normas de uso de suelo, los

Un plan regulador que no esté alineado con la realidad, puede limitar la evolución de las ciudades y llevar al aumento del precio del suelo.



RESUMEN NACIONAL PLANES REGULADORES



límites urbanos, las distintas disposiciones urbanísticas (como, por ejemplo, el porcentaje de ocupación de suelo y la constructibilidad). En síntesis, son la forma en cómo se debe edificar y definir los espacios públicos, las áreas verdes, parques, plazas y la vialidad estructurante.

“El plan regulador es la oferta de suelo que genera el Estado para el desarrollo de diversas actividades, entre las cuales está la vivienda. En él todo queda definido. Si eso no se mueve, no se puede prever lo que va a pasar. Es como una olla a presión, que cuando estalla, afecta a las comunas aledañas”, afirma el gerente de Vivienda y Urbanismo de la Cámara Chilena de la Construcción, Pablo Álvarez. “Fija el límite urbano: hasta dónde puede la ciudad crecer y desde dónde ya no puede”, agrega el jefe de Estudios Urbanos y Territoriales de la CChC, Tomás Riedel.

“Lo más importante que tienen que entender todos, es que un plan regulador comunal es un instrumento de carácter normativo. O sea, es ley y al serlo uno se debe apegar estrictamente a lo que establecen las legislaciones jurídicas vigentes. Son obliga-

ciones para los distintos actores en un territorio”, define Pablo Guzmán.

Por ello, estas normativas territoriales son claves para responder a los distintos escenarios que el desarrollo urbano puede presentar. El crecimiento demográfico, los cambios sociales, el aumento del ingreso, la inmigración y el dinamismo inmobiliario son algunos de los factores que empiezan a ser fundamentales a la hora de enfrentarse a la reformulación de un plan regulador.

QUÉ SE NECESITA PARA UNA BUENA ACTUALIZACIÓN

Uno de los elementos importantes a la hora de realizar la planificación urbana, radica en la necesidad de tener proyección en el tiempo. El plan regulador debe dar cuenta de la demanda por espacios urbanos nuevos que va a haber. “Debería ser un estimador de la demanda y que dé cuenta no sólo de lo que hoy día se está demandando, sino que de lo que va a suceder en los próximos diez años. El problema que sucede hoy es que no sólo no se estudia la demanda, sino que están estancados en un

pasado que no tiene relación con la realidad de hoy”, comenta Pablo Álvarez.

“En esa línea de mirar para adelante, hay otros aspectos que también inciden fuertemente en la demanda de vivienda. En Chile ya no tenemos un crecimiento vegetativo tan alto, no nace tanta gente, pero la demanda de vivienda ha crecido, porque lo que se ha generado son muchos hogares nuevos. Hasta 1992 había cuatro a cinco personas por hogar. En 2002 eran cuatro y ahora estamos en tres. De solo pasar de cuatro a tres significa que necesitas un 33% más de suelo”, agrega Tomás Riedel, quien también incorpora el crecimiento económico como una de las variables a mirar a la hora de actualizar un plan regulador.

“Los escenarios de desarrollo urbano son elementos muy importantes a la hora de realizar la planificación”, afirma Pablo Guzmán. “En algunos casos hay ciudades que cuentan con una dinámica inmobiliaria muy activa, mientras que en poblados menores, donde no hay tanto dinamismo, empiezan a primar otros factores como el orden físico natural”, complementa el arquitecto de HABITERRA Consultores.

EL CRECIMIENTO DEMOGRÁFICO, LOS CAMBIOS sociales, el aumento del ingreso, la inmigración y el dinamismo inmobiliario son algunos de los factores que empiezan a ser fundamentales a la hora de enfrentarse a la reformulación de un plan regulador.

De acuerdo a lo establecido por el Ministerio de Vivienda, los planes reguladores deberían tener una duración aproximada de 20 a 30 años. “Básicamente, es porque los modelos de transporte se calculan entre 15 y 20 años. Los planos reguladores debiesen estar revisándose permanentemente. No hay que dejar pasar más allá de 30 años”, dice Guzmán.

Sin embargo, en Chile la realidad es muy diferente: 235 de las 346 comunas del país cuentan con un plan regulador comunal propio, según datos proporcionados por la Cámara Chilena de la Construcción. De estas, el 54% tiene más de 15 años de vigencia y un 46% más de 20 años. Las comunas de Saavedra (1964), Quillota y Aysén (1965) tienen los planes reguladores más antiguos. De las 111 comunas que no cuentan con plan regulador propio, 38 cuentan con algún tipo de regulación urbana, mientras que las restantes 73 carecen de cualquier instrumento. Y es que aprobar un plan regulador es una tarea titánica, ya que requiere de aprobaciones de parte de diversos organismos del Esta-

do, la comunidad, la Contraloría General de la República y, en algunos casos, hasta de los jueces.

EFFECTOS INDESEADOS

Las consecuencias de una mala o nula planificación tienen un impacto serio en la calidad de vida de las personas. El más recurrente es el aumento del precio del suelo, porque la oferta y la demanda que produce el plan regulador no están alineadas con la realidad, generando especulación. Otra de las consecuencias más comunes se da cuando el crecimiento de la ciudad supera los límites establecidos en el desarrollo urbano y las capacidades propias del instrumento de planificación vigente. “La gente busca respuestas habitacionales y eso genera un crecimiento desplanificado”, afirma Tomás Riedel.

A ello se suma que un plan regulador no modificado impide soportar el crecimiento urbano por densificación, debido a una mala dotación de vialidad, factibilidad sanitaria del agua o a no enfrentar situaciones geográficas propias de una comuna. Así, la

planificación termina por incidir en el objetivo que se quiere para una ciudad.

Sin embargo, las últimas catástrofes naturales como el terremoto en el Norte Grande en 2014 y el aluvión en la Región de Atacama en 2015, han llevado a tomar conciencia sobre la importancia de incorporar el factor de riesgo en la planificación territorial. A través de la experiencia reciente que le ha dado su trabajo con HABITERRA Consultores, Pablo Guzmán asegura que el énfasis que han tenido algunas modificaciones a los planes reguladores está en el control de los peligros.

“Ha habido un avance importante en materia de investigación, lo que tiene como consecuencia que se deba adaptar la mayor parte de los instrumentos de planificación. Eso ha sido uno de los elementos que más han motivado la modificación de los mismos, ya que no existe otro instrumento que establezca normas que sean aplicables a los distintos usuarios de la ciudad en materia de riesgo. El plan regulador rige las condiciones mediante las cuales se puede habilitar un determinado lugar”, finaliza.