

**PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE
VALPARAÍSO**

Facultad de Recursos Naturales

Instituto de Geografía

**Ventajas del Ordenamiento Territorial Frente a los
Instrumentos de Ordenamiento Territorial Aplicados a
la Región de Valparaíso**

Tesis Para Optar al Grado de Licenciado en Geografía y al Título de
Geógrafo

Por :

Karen López Gómez

Profesor Guía : Hugo Figueroa Palacios

2000

INTRODUCCIÓN

Planteamiento del Problema

El objeto de estudio de la ciencia geográfica lo constituye *el espacio geográfico*, el que corresponde al un sistema territorial donde interactúan elementos naturales y antrópicos, que en conjunto caracterizan y definen la función y jerarquización de dicho espacio inserto dentro de un sistema espacial de mayor escala.

Los elementos estructurantes del sistema se agrupan en cuatro grandes ámbitos: económico, social, ambiental y cultural, todos los cuales se desarrollan en un espacio-tiempo determinado, plasmando y proyectando en el territorio sus respectivas necesidades y aspiraciones en materia territorial.

Estas cuatro grandes áreas de acción constituyen por sí solas una aproximación parcial al territorio. Cada una de ellas está compuesta por distintos elementos que al interrelacionarse conforman un ámbito y, a su vez, la interrelación de los ámbitos representa la realidad de un espacio geográfico dado.

Cabe mencionar que si bien es posible analizar y dar solución a conflictos específicos de cada ámbito - sea en materia social, económica, ambiental o cultural – es necesario visualizar el territorio como un todo, donde cualquier acción que emprenda un ámbito, repercutirá en cada uno de los demás y a todos en conjunto.

Sin embargo, hoy se observa que persiste el predominio de una visión sectorialista del territorio que divide las formas de intervención del hombre sobre el sistema espacial, procurando la resolución de conflictos de manera fragmentada, entregando soluciones sesgadas que solamente benefician (en el corto plazo), a un componente, generando o profundizando impactos negativos en los otros ámbitos.

Como respuesta a este inconveniente nace el Ordenamiento Territorial, disciplina que participa e integra las aproximaciones espaciales sectoriales con una visión globalizadora y sistémica agrupando, en un modelo territorial, los diferentes ámbitos de acción del hombre sobre el espacio, en aras de alcanzar los objetivos planteados por el estilo de desarrollo del espacio geográfico que interviene. Aunque este enfoque integrador es más difícil de concebir y gestionar, resulta más racional y ajustado a la realidad que los enfoques sectoriales.

Al practicar la Ordenación del Territorio no sólo se define la organización de las actividades en el espacio, sino que se precisan lineamientos que dirigirán el desarrollo territorial de cada ámbito, previendo los posibles conflictos y equilibrando las relaciones funcionales entre ellos, todo lo que se lleva a cabo con una activa participación, en todo el proceso de planificación, de agentes públicos y privados, concertando los intereses de cada uno en el logro de una imagen-objetivo común.

Así, el Ordenamiento Territorial orienta las acciones de los sectores público y privado en la concreción de acciones que se manifiestan explícita e implícitamente en el espacio, como lo son las políticas y programas de infraestructura, vivienda, servicios sanitarios, salud, educación, entre otros.

A pesar de sus ventajas en Chile no existe una política de Ordenamiento del Territorio, desarrollándose más bien planificaciones sectoriales, que traen consigo conflictos de todo orden al sistema espacial donde se aplican. Los instrumentos de planificación espacial que aquí se utilizan son los definidos en el D.F.L N°3.063/79 “Ley General de Urbanismo y Construcciones” (LGUC): Plan Regional de Desarrollo Urbano, Plan Regulador Intercomunal, Plan Regulador Comunal, Plan Seccional y Límites Urbanos, los que si bien constituyen una de las metodologías para ordenar el espacio, tienen la deficiencia de que aquellos de escala superior (PRDU y PRI) definen grandes zonificaciones para las áreas urbanas y las rurales, mientras que los instrumentos de

aplicación local (PRC, Planes Seccionales y Límites Urbanos), sólo norman las áreas rurales, produciéndose un desfase entre ellos.

Por otra parte, la LGUC establece un mecanismo de participación ciudadana (en el PRC y el Plan Seccional) como medio para incorporar la identidad local en la planificación del territorio local; lamentablemente esta participación, según la ley, se hace al finalizar el proceso, es decir, cuando se ha seleccionado la alternativa de desarrollo urbano, por lo que la comunidad puede hacer consultas u objeciones para esa alternativa y no es parte integrante de todo el proceso de planificación territorial.

La Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Valparaíso - elaborada por el Gobierno Regional en el año 1995 – propone para la Región un desarrollo sustentable y, define en su Objetivo IV, el *Ordenamiento Territorial Relativo a las Condiciones y Calidad de Vida*, el que se alcanzaría con la concreción de una serie de Programas, entre los que destaca la realización, por parte de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, de los *Planos Reguladores Intercomunales* (PRI) que dejarían normado todo el territorio regional y, la actualización de los Planes Reguladores Comunes de las 37 comunas de la Región (en esa fecha Concón no era comuna), para lo cual se elabora el “*Programa Regional de Actualización de Planos Reguladores Comunes*”.

Dicho Programa fue diseñado por el Gobierno Regional Valparaíso y la participación de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y de Planificación y Coordinación (1996). A él se suscribieron 34 de las 37 comunas de la Región (se autoexcluyeron Valparaíso, Viña del Mar y Zapallar) y posteriormente se incorporó a Concón.

Como se dijo, estos instrumentos de planificación local, por ley, definen normas sobre uso del suelo y urbanísticas únicamente para las áreas urbanas de las comunas, dejando

de lado la especificación normativa de los planes jerárquicos mayores (PRI) para los espacios rurales, cuestión que ha provocado una creciente subdivisión del área rural con la aplicación del D.L N°3.516¹ y su posterior urbanización con el uso del Art. N°55 de la LGUC², lo que se evidencia en todas las comunas de la región, especialmente en aquellas que presentan condiciones para el desarrollo turístico. Por otra parte, existe un desequilibrio estructural entre los espacios comunales en cada uno de los ámbitos mencionados precedentemente, que son el resultado de la puesta en marcha de acciones sectoriales que impactan negativamente elementos naturales y humanos de los sistemas territoriales que intervienen, ya que éstas no cuentan con criterios globalizadores e integradores ni llevan a cabo instancias de coordinación que contribuyan a prevenir o aminorar dichos impactos.

Bajo esta perspectiva, se considera importante realizar un análisis que demuestre las ventajas de realizar Ordenamiento Territorial como una manera de contribuir a alcanzar el desarrollo sustentable y sostenible que se planteó en la Estrategia Regional de la Región de Valparaíso.

Hipótesis

El Ordenamiento Territorial, a diferencia de los instrumentos de planificación espacial que se aplican en Chile, constituye una aproximación integradora y sistémica de los ámbitos de acción del hombre sobre el espacio geográfico, llevando a cabo una planificación territorial que propende al equilibrio estructural de los componentes económicos, sociales, ambientales y culturales que se desenvuelven en el espacio, tendiendo – de esta manera – a la concreción eficaz de un desarrollo sustentable.

¹ Ministerio de Agricultura, 1980.

² Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1979

Marco Teórico

El espacio geográfico se define como la suma de los elementos naturales y humanos que, a través de los resultados de sus interrelaciones sistémicas, caracterizan un determinado territorio. En él, por lo tanto, se desenvuelven una serie de componentes que estructuran el sistema espacial (en un espacio-tiempo determinado) y que responden, principalmente, a la forma en que la sociedad ha utilizado, históricamente, el territorio.

Las acciones del hombre sobre el medio que lo acoge se pueden agrupar en cuatro grandes ámbitos: económico, social, ambiental y cultural³, los que por sí mismos son solamente una aproximación parcial al espacio geográfico.

El ámbito económico está compuesto por todos aquellos agentes que intervienen el espacio buscando alcanza un incremento económico (empresas, industrias, comercio, servicios, producción silvoagropecuaria, minería, pesca, etc.), sea de manera colectiva o particular. El ámbito social lo integran las colectividades que agrupan a grupos comunitarios que persiguen un objetivo común, generalmente en materias equidad social (vivienda, educación, empleo, dotación de servicios sanitarios básicos, etc.). El medioambiente reúne a los elementos naturales que componen el paisaje geográfico del territorio (recursos naturales, flora, fauna, etc.) sobre los cuales se inserta el paisaje construido y se sustenta gran parte del crecimiento económico. Por último, el ámbito cultural es la expresión intrínseca de la comunidad sobre su entorno, que se traduce en tradiciones, normas de conducta, arraigo por su territorio y, en definitiva, en la forma en que los grupos sociales *ven y viven* el espacio que habitan.

³ Gómez, D. “Ordenación del Territorio. Una Aproximación desde el Medio Físico”. Madrid, 1994

En el desarrollo de un determinado espacio, como producto de las acciones que emprenden diferentes agentes territoriales, se generan conflictos y/o impactos entre los componentes del sistema espacial. Cabe hacer mención que si bien es posible dar solución a problemáticas específicas, ya sean económicas, sociales, ambientales y/o culturales, es necesario visualizar al territorio como un todo, es decir, tener una visión monista del territorio, donde se asume la relación hombre–naturaleza como la conformación de una unidad irreductible e inseparable⁴.

Como una forma de intervenir el espacio geográfico para alcanzar objetivos futuros, de manera que los cambios deseados sean determinados mediante decisiones deliberadas⁵, la sociedad lleva a cabo procesos de planificación. La planificación tradicional, “como proceso, no ha considerado el carácter sistémico y la dimensión territorial del desarrollo, caracterizándose por lo sectorial, no estimando adecuadamente la dimensión del espacio⁶”.

Las nuevas tendencias de la planificación ponen énfasis en la *descentralización* del Estado, dando mayor peso decisional a *los gobiernos locales* (municipios), pues son éstos quienes presentan mayores ventajas en la resolución de conflictos existentes en su nivel territorial, lo que se debe, según Morales, a:

Mayor cercanía a los problemas (diagnósticos más ajustados), Mayor nivel de información de la población, haciendo que la participación ciudadana sea más efectiva y,
--

⁴ Gastó, J. “Estado Actual del Uso de los Instrumentos de Ordenamiento del Territorio en Chile”. Santiago, 1998.

⁵ Morales, E. “Planificación y Participación Local”. Santiago, 1994.

⁶ Allesch, R. “Planificación Ambiental y Ordenamiento Territorial. Consideraciones desde una Perspectiva Geográfica”. Valparaíso, 1996.

Mayor fluidez burocrática, acelerando la toma de decisiones.

Se propende, además a desconcentrar las actividades económicas de las grandes áreas urbanas, con el objetivo de descongestionar las ciudades primadas y de asegurar el equilibrio territorial de las distintas regiones que componen las naciones.

Por otro lado, los planificadores han asumido la importancia de que los procesos de planificación cuenten con la activa participación de la comunidad local. Se trata de no imponer decisiones o modelos para el desarrollo sin consultar con la comunidad que habita el espacio que se interviene, sino de que el proceso refleje, en sus objetivos y planes de acción, las interacciones entre actores y actividades, la cultura, la historia, los modos o formas de cooperación y de asociación de la sociedad⁷, las necesidades actuales y las aspiraciones futuras de dicha población. Lo anterior valida el proceso de planificación y compromete a la comunidad para alcanzar una imagen-objetivo común.

Finalmente, se incorpora la sustentabilidad ambiental a los procesos de planificación como una forma de proteger los recursos naturales y asegurar su conservación para las generaciones posteriores.

Dos son las grandes áreas de acción de la planificación: la *Planificación del Desarrollo* y la *Planificación Territorial*. La primera tiene como objetivo el definir Lineamientos, Planes, Programas y Proyectos que concreten el desarrollo socioeconómico para un espacio geográfico en particular; la segunda procura el disponer en el espacio las actividades humanas (de manera tal que no existan conflictos entre ellas) para el cumplimiento de los objetivos definidos en el Plan de Desarrollo.

⁷ Ávila, H.: “La Dinámica Actual de los Territorios Rurales en América Latina”. Barcelona, 1999.

En Chile se ha optado por un estilo de *desarrollo sustentable* que supone la “renovación continua en el tiempo o capacidad de reutilización por generaciones futuras de los recursos⁸”. Como una forma de alcanzar este desarrollo se establecen tres grandes objetivos:

Crecimiento económico: materializando acciones que conduzcan al progreso económico de la región.

Equidad Social: procurando que el crecimiento económico alcance a todos los habitantes del espacio geográfico que se interviene.

Sustentabilidad Ambiental: haciendo que la materialización de acciones económicas y sociales no afecten la dinámica de los elementos y procesos naturales para asegurar su permanencia futura.

Esos tres objetivos deben estar fuertemente ligados a la *participación ciudadana* y a la *identidad local*, los que asegurarán la validación sociocultural del proceso de planificación.

Para materializar el desarrollo sustentable en el espacio geográfico nacional se utilizan, en nuestro país, cinco instrumentos de planificación territorial, los que se encuentran definidos en el D.F.L. N° 3.063/79 “Ley General de Urbanismo y Construcciones”. Como se dijo, estos instrumentos tienen distinta aplicación escalar y sólo uno de ellos (PRDU) es de carácter *indicativo* mientras los demás contienen disposiciones *normativas* para el uso del territorio. Otra de sus características es que poseen complementariedad jerárquica, es decir, los instrumentos de escala superior establecen grandes zonificaciones del territorio que deben ser asumidas en los de escala inferior; sin embargo, esta complementariedad se da únicamente para los espacios urbanos, ya

⁸ C.E.P.A.L.: “Procedimientos de Gestión para el Desarrollo Sustentable”. Santiago, 1991.

que tanto los PRC como los Planes Seccionales (instrumentos de aplicación local) norman las áreas urbanas de las comunas y no las áreas rurales.

Se piensa, no obstante, que para cumplir con los objetivos del desarrollo sustentable, es necesario que se lleven a cabo planes territoriales que integren, de manera concensuada, los distintos ámbitos de acción antrópica sobre el espacio geográfico y los conjugue en el logro de una imagen territorial que asegure el *crecimiento económico, las identidades locales y la sustentabilidad ambiental*.

En este sentido, la ordenación del territorio entendida como “la acción y la práctica (en mayor medida que la ciencia, la técnica o el arte) de disponer con orden (a través del espacio de un país) y en una visión prospectiva, los hombres, las actividades, los equipamientos y los medios de comunicación que ellos pueden utilizar, tomando en consideración las limitaciones naturales, humanas, económicas o incluso estratégicas⁹”, se reconoce como el proceso de planificación espacial más acertado.

Esta disciplina tiene la particularidad de congregar a los diversos agentes territoriales, públicos y privados, a través de todo el proceso de planificación (intersectorialidad), identificando y caracterizando cada ámbito para establecer sus necesidades actuales y aspiraciones futuras en el uso del espacio geográfico que se insertan. Complementariamente, se orienta a los participantes en alcanzar *consenso y acuerdos* referentes a localizaciones o expansión de emplazamientos existentes, con lo que se *valida*, ante todos los actores, la imagen–objetivo del plan de ordenamiento.

⁹ Hildenbrand, A.: “Política de ordenación del territorio en Europa.”. Universidad de Sevilla y Consejería de Obras Públicas y Transportes. Sevilla, 1996.

Lo anterior redundaría en la *minimización de los impactos territoriales* asociados a toda reorganización espacial y, por otra parte, *facilita la toma de decisiones* del aparato público.

Ante esto, se cree que en Chile, más que aplicar los instrumentos de planificación territorial definidos en la Lguc, se debería promover el empleo de instrumentos de ordenamiento territorial lo que, por cierto, implica el elaborar cuerpos legales y crear organismos administrativos que velen por la eficacia de dichos instrumentos.

Objetivos

Objetivo General

Demostrar las ventajas de poseer instrumentos de Ordenamiento Territorial que permitan orientar y concertar las acciones sectoriales, públicas y privadas, en materia de ocupación del espacio geográfico de la Región de Valparaíso, incorporando a los instrumentos de planificación espacial normativos que se aplican en Chile (PRI, PRC y Planes Seccionales), una visión sistémica y globalizadora del territorio.

Objetivos Específicos

Analizar el Ordenamiento Territorial, describiendo sus requisitos, características y competencias en su aplicación.

Describir una metodología de elaboración de los instrumentos de Ordenamiento Territorial.

Caracterizar los Instrumentos de Planificación Espacial que se aplican en Chile.

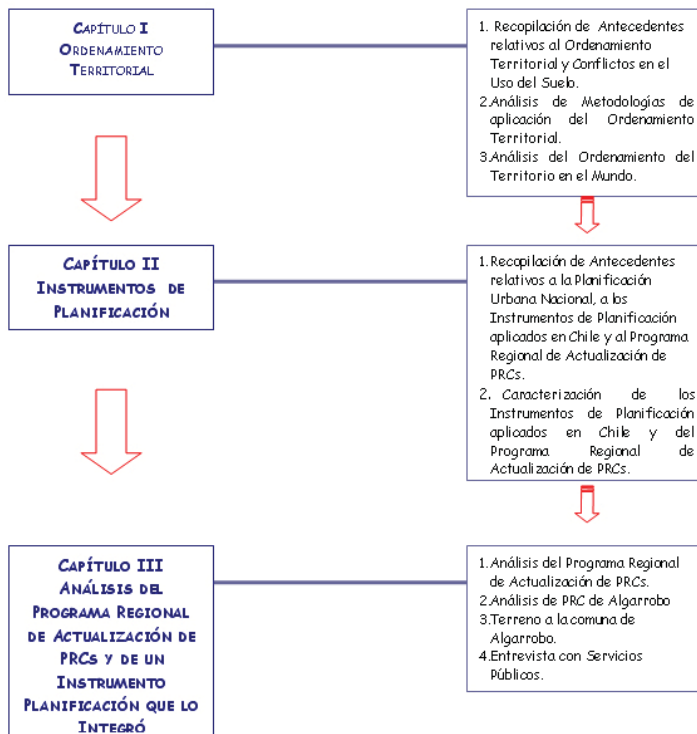
Analizar, desde la Perspectiva del Ordenamiento Territorial, el Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunales de la Región de Valparaíso.

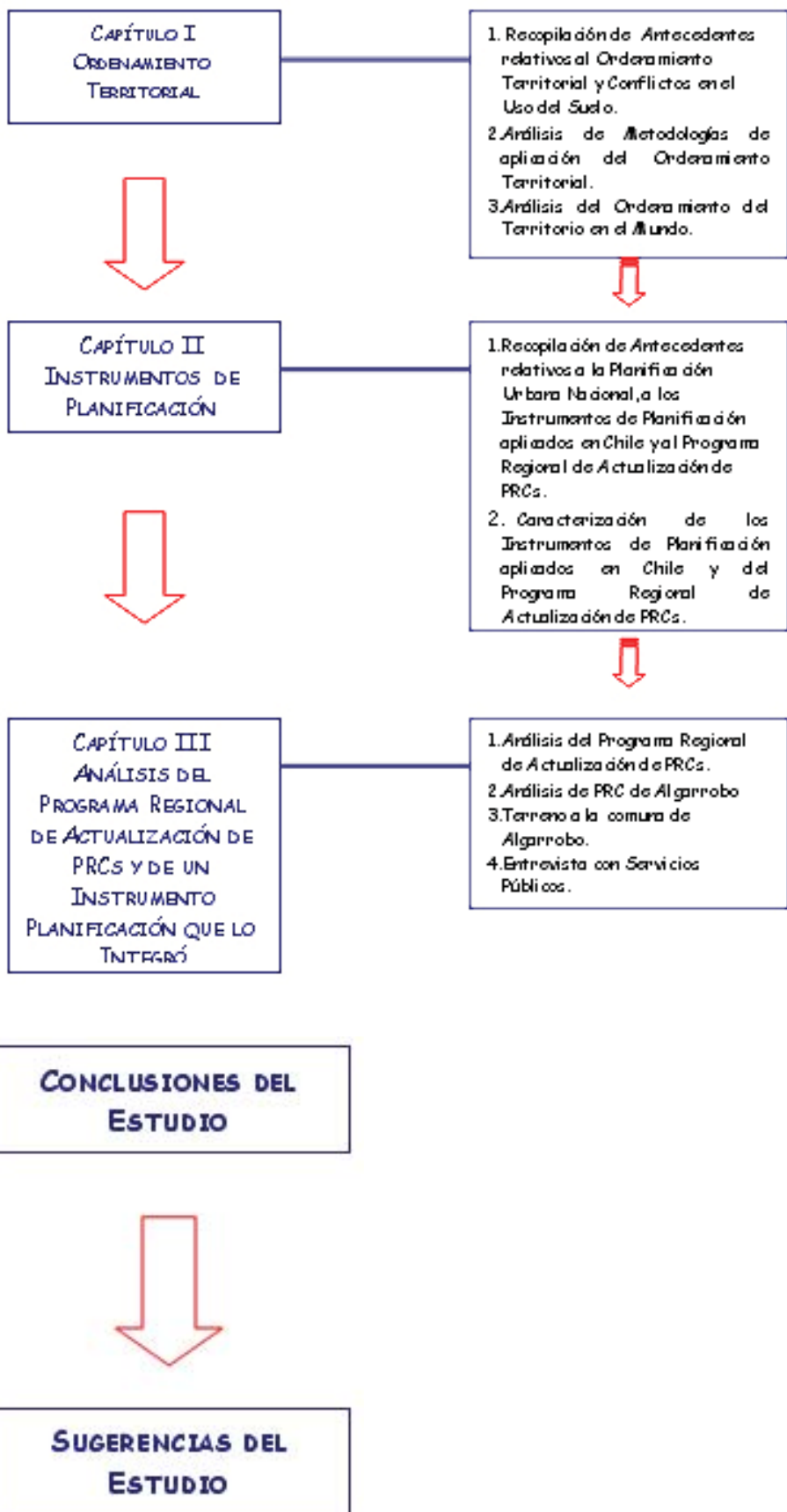
Analizar, desde la Perspectiva del Ordenamiento Territorial, uno de los instrumentos de planificación espacial que integró el Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunales de la Región de Valparaíso.

Proponer sugerencias para la aplicación del Ordenamiento Territorial en Chile y la Quinta Región de Valparaíso.

Metodología

El desarrollo del estudio se basará en la recopilación y análisis de antecedentes bibliográficos, entrevista a servicios públicos encargados de la planificación espacial y en visitas a terreno como se describe, esquemáticamente, a continuación:





I

Capítulo 1 Ordenamiento Territorial

Muchos de los problemas que atañen al hombre dicen relación con el cómo los grupos humanos y habitantes de un territorio, nos insertamos y utilizamos el espacio para satisfacer nuestras necesidades de residencia y subsistencia.

Problemas como la contaminación, la congestión, los desequilibrios ecológicos, la pobreza, la delincuencia, la pérdida de la identidad local, entre otros, originan la creciente necesidad de ordenar el territorio de manera tal que su ocupación satisfaga las necesidades y aspiraciones de los habitantes y de los diferentes ámbitos que se desarrollan en el espacio geográfico.

El Ordenamiento Territorial nace como respuesta a los desequilibrios estructurales que se originaban a partir de las discrepancias entre la planificación socioeconómica y la planificación física del espacio geográfico, cuestión que se hace evidente a partir de la revolución industrial y la expansión desenfrenada de las ciudades.

Es aquí, cuando se comprende la importancia de la acción y la práctica de disponer con orden los asentamientos, actividades productivas, los equipamientos y los medios de comunicación que conforman los componentes humanos de los espacios geográficos, tomando en consideración las limitaciones naturales y humanas, e incluso estratégicas.

1.1 Definición de Ordenamiento Territorial

Antes de dar una definición de lo que es el Ordenamiento del Territorio, conviene remitirse, en una primera instancia, a clarificar los conceptos que tienen un contenido geográfico y la integran de manera decisoria:

Territorio: Es el espacio geográfico asociado a una persona, a una comunidad, a un ente de cualquier naturaleza, sea física o no, como por ejemplo: el medio de un animal o una especie vegetal, el ámbito de difusión de un idioma o de cualquier otra práctica social, etc. Cuando este espacio se atribuye a un grupo humano complejo (resultante de cualquier forma de agrupamiento), se convierte en uno de los integrantes fundamentales de su proyecto común: en soporte y recurso básico, ámbito de vida, paisaje propio e invariable en la memoria personal y colectiva. En definitiva es el espacio geográfico en el que se vive y que corresponde manejar y administrar para bien de los individuos y del conjunto de la comunidad.

Ordenación: Se utiliza al referirse a la distribución física de los hechos en el espacio, pero con frecuencia incluye también un matiz positivo de disposición adecuada o conveniente, hasta llegar a convertirse en una *regla de distribución*, como en los órdenes de la arquitectura clásica. A la disposición en el espacio geográfico de determinados hechos naturales (estructuras geológicas, red hidrográfica, tipos de suelo, formaciones vegetales, etc.) o de origen humano (localización de los asentamientos, trazado de las redes de comunicación, entre otros) se le atribuye generalmente un sentido estructurante o mayor significación para el conocimiento y utilización del territorio (Zoido, F.1998).

Los elementos que son considerados especialmente en el ordenamiento y su evaluación, cambian de un tiempo a otro, según las culturas y los grupos sociales que administren y habiten el territorio; dependen de la capacidad para conocer y utilizar el ámbito considerado. Así, por ejemplo, un tendido ferroviario antes valorado como factor de expansión urbana puede, más tarde, ser considerado como una barrera o limitante; el encauzamiento y abovedado de un río en su curso urbano, valorado como una actuación reductora de riesgos en el pasado, puede entenderse ahora como la eliminación irreparable de un importante recurso natural, ambiental y de ordenación, entre otras.

Una vez acotadas estos conceptos, podemos revisar las definiciones más interesantes del Ordenamiento Territorial:

La Carta Europea de Ordenación del Territorio (CEOT), aprobada en el año 1984, la define como "la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de toda sociedad"; agrega que es "a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política".

Según Zoido¹⁰, la ordenación del territorio "es esencialmente una función pública, una política compleja y de reciente y todavía escasa implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos (convenios internacionales, leyes, decretos), sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos, en aportaciones necesarias, entre las que cabe un papel propio y relevante a la geografía".

Para fines de este estudio, *el "Ordenamiento Territorial constituye una disciplina globalizadora y sistemática cuyo objetivo es proyectar en el espacio las políticas sociales, económicas, culturales y ambientales, que algún organismo administrativo del territorio adopte, cualquiera sea la escala de esta determinación, políticas que son elaboradas de una manera concensuada entre todos los actores (públicos y privados) del espacio geográfico que se ordena"*.

Según lo anterior, su campo de acción es amplio, integrando distintos ámbitos, concertando, conjugando y equilibrando las aspiraciones espaciales de cada uno y, por otra parte, considerando los requerimientos específicos de cada espacio, su tamaño,

¹⁰ Zoido, Florencio. "Geografía y Ordenación del territorio". Barcelona, 1998

atributos principales y ventajas comparativas para el emplazamiento o localización de actividades específicas.

En tanto que como función pública o política, la ordenación del territorio corresponde a un instrumento para cumplir con objetivos generales, como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo y la calidad de vida de los ciudadanos y la preservación y conservación de los aspectos ambientales del espacio geográfico a ordenar.

Como se aprecia, es necesario, al hacer ordenamiento territorial, que las visiones científicas, técnicas y políticas tengan la particularidad de ser holísticas, en las que predominen los aspectos relacionales y de interdependencia de los elementos que constituyen cada ámbito y, a su vez, el conjunto de ámbitos que conforman una determinada realidad o sistema espacial. En este sentido, la ordenación del territorio tiene la particularidad de visualizar el espacio como un TODO, es decir, teniendo una visión *monista* del territorio, asumiendo la interrelación hombre-naturaleza como la conformidad de una unidad irreductible e inseparable¹¹.

Es por esta razón que nos parece redundante hablar de ordenamiento territorial y medio ambiente, ya que el primero contiene en forma implícita y explícita las relaciones hombre-medio y aquellas que pertenecen sólo al ámbito natural. Queda claro, entonces, que en la medida que los instrumentos de planificación territorial sean abordados desde una perspectiva global e integradora, pasarán a ser instrumentos de ordenamiento territorial, cumpliendo, de paso, con los objetivos del desarrollo sustentable: crecimiento económico, equidad social, sustentabilidad ambiental, participación ciudadana e identidad local.

¹¹ Gastó, J. y Otros. Estado Actual del Uso de los Instrumentos de Ordenamiento del Territorio en Chile. Santiago, 1998.

Sin embargo, en la concepción y entendimiento del espacio no se consideran, muchas veces, la indivisibilidad sistémica del territorio.

1.2 Concepciones Espaciales y los Conflictos Derivados

Con la revolución industrial los desequilibrios entre regiones urbanas y rurales se hacen críticos, demostrando que la planificación sectorial, hasta entonces entendida, carecía de un concepto rector que las orientara, previendo los conflictos que sus válidas aspiraciones ocasionaban al sistema hombre-medio del espacio que se intentaba planificar.

Así, los ámbitos sociales, económicos, culturales y ambientales (reconocidos como los ámbitos de acción del hombre sobre el medio natural), imponen distintos grados de presión sobre el espacio, según sea la orientación y fuerza que la planificación del desarrollo les entregue.

La sociedad capitalista, en el transcurso del tiempo, ha hecho hincapié en la planificación del ámbito económico, convirtiendo a éste en el sustentador y determinante único de la *función* de la localidad que se está proyectando, asumiendo que el aspecto sectorial de esta ordenación espacial sólo se preocupa de establecer la mejor localización, en cuanto a vías de acceso, distribución de materias primas, mano de obra, entre otras, de las actividades económicas del espacio planificado, abandonando las funciones ecológicas, sociales y culturales de éste e imponiendo, para el caso de los países del tercer mundo, modelos espaciales provenientes de otros países en los que el desarrollo industrial ha sido históricamente mucho más acelerado que el nuestro, donde sus recursos naturales se encuentran en peligro o simplemente agotados y su sentido de organización social responde a una cultura donde se privilegia el desarrollo personal al colectivo.

Mientras el ámbito social ejerce presión por la ocupación del espacio en función de la localización e implementación de lugares de uso público o colectivo, como plazas, parques, áreas deportivas y de recreación, el ámbito cultural intenta poseer espacios donde manifestar las expresiones intrínsecas de la cultura local que dan origen a lo que llamamos *la identidad local*, la que las distingue del resto de las regiones del territorio nacional; éstas se revelan a través del teatro, la música, la pintura, escultura o simplemente en manifestaciones cotidianas de los habitantes de un espacio determinado y establece el sentido de pertenencia e identidad con el espacio que se habita.

Por último, el ámbito ambiental lo que busca es conservar y preservar los recursos naturales renovables de los espacios naturales, protegidos o no, exigiendo medidas de control y prevención de daños ecológicos a áreas urbanas y rurales, lo que en ocasiones se convierte en obstáculos insalvables para pequeños agentes económicos, cuestión que imposibilita el equilibrio de los ámbitos requeridos para alcanzar un desarrollo sustentable.

Paralelamente a estas visiones sectoriales del espacio, se deben incluir dos puntos de vista que pudieran llamarse clásicos y que han provocado en el territorio las características que presenta hoy; éstas son el urbanismo y el ruralismo.

El urbanismo corresponde a todo lo pertinente a la ciudad, la cual se reconoce, en su aspecto clásico, por la infraestructura vial, alta densidad de construcción y de habitantes y, principalmente, porque su economía se sustenta en la industria, el comercio y/o los servicios.

Lo urbano es, ante todo, una realidad cambiante que parece haber sufrido modificaciones esenciales a lo largo de la historia y, sobre todo, a partir de la Revolución Industrial¹².

¹² Capel, Horacio. “Las Transformaciones de los Núcleos Urbanos”. Barcelona, 1971.

En el transcurso de la historia es precisamente a la ciudad a la cual el hombre se ha abocado en términos de procurar una mejora en su estructura funcional (vialidad, colectividad, equipamiento, etc.), lo que se explica especialmente por la aglomeración de población y la concentración de actividades productivas, que dan la sustentabilidad al sistema económico de los países. Paradojalmente, en las áreas urbanas es en donde se aprecia con mayor intensidad el deterioro de la calidad de vida de sus habitantes, cuestión que se fundamenta en que los urbanistas han desenfocado el concepto de Ordenamiento Territorial, asumiendo al territorio como una lámina en blanco donde se pudiera dibujar todo tipo de idealización geométrica, olvidando que éste es anterior a las actividades humanas¹³. Entre los problemas que ha generado esta percepción podemos mencionar: la ciudad crece a un ritmo sumamente acelerado incentivando la aglomeración de población y la concentración de actividades productivas, lo que se traduce en deseconomías urbanas; al evidente agotamiento de la disponibilidad del suelo, le sigue la superposición de construcciones que continuamente van renovando el casco de las ciudades, con las complicaciones prácticas que ello trae; la plusvalía del suelo es tan alta que expulsa a las personas con menos ingresos hacia la periferia de éstas o a áreas degradadas de la ciudad, provocando segregación espacial a través de poblaciones marginales y los tugurios; las distancias entre empleo-hogar se hacen extensas aumentando la congestión vehicular, se degradan espacios naturales de interés ecológico por localización de asentamientos o actividades, el uso indiscriminado del suelo y las aglomeraciones de todo orden en las ciudades provocan serios problemas en la calidad del medio urbano, se pierde la identidad local al desmoronar edificios con patrimonio histórico y cultural, entre otros.

Sin embargo, hay que destacar que han sido los urbanistas quienes han incorporado más rápidamente, en la época moderna, los criterios de *medio* a sus planeamientos. Esto, cuando se asume la indivisibilidad del sistema natural al sistema espacial creado por el

¹³ Gómez, Domingo. “Ordenación del Territorio. Una Aproximación desde el Medio Físico”. Madrid, 1994.

hombre. Actualmente, con la tendencia medio ambientalista y por medio de los instrumentos de planificación territorial, se resguardan sitios de interés cultural y natural, creando para ello espacios de protección en el interior de las ciudades, los cuales prestan utilidad funcional como áreas de esparcimiento o de investigación científica, además de, en el caso de espacios naturales, constituir áreas de renovación del aire de las ciudades.

En oposición a la visión urbanista del territorio encontramos al medio rural. Las áreas rurales pueden ser identificadas, principalmente, por las actividades económicas que en ellas se realizan, en donde predominan aquellas pertenecientes al sector primario, sumado a la baja densidad poblacional y de vivienda, déficit de servicios básicos e infraestructura, lo cual muestra un paisaje disímil al de las ciudades.

Las áreas rurales, especialmente las del tercer mundo, han sufrido enormes presiones a su sistema natural, el que se ha sobreexplotado con el propósito de alcanzar el máximo rendimiento y producción de materias primas, cuestión que no sólo ha significado un agotamiento progresivo y sustancial de los recursos naturales renovables, sino que se han degradado todos los elementos de su paisaje. Nos encontramos aquí con espacios deprimidos, donde el agotamiento de sus recursos ha puesto en jaque al sistema económico que los sustentaba; la inestabilidad y escasez del empleo, la falta en la dotación de equipamiento (salud, educación), el uso de tecnología en los cultivos y crianza ganadera y, en general, la falta de oportunidades para mejorar las condiciones de vida de sus padres, provoca que la población joven (18-35 años) se vea fuertemente atraída por las ciudades, abandonando los espacios rurales, por lo que la población se torna cada vez más vieja, se pierden las tradiciones, la cultura e identidad local, todo lo que desincentiva a los gobiernos locales a invertir en estos espacios, cerrando el círculo vicioso que envuelve a estas áreas.

Al planear el Ordenamiento Territorial de las áreas rurales, hay que considerar que la era de la *globalización* impone nuevas valorizaciones y desafíos a éstos sectores, como

lo son: la adopción flexible de la localización de la residencia, la demanda por espacios naturales y tradicionales; la agricultura, actividad productiva característica, tiende a disminuir su influencia dando paso al turismo rural, agroturismo y ecoturismo, por lo que planificar el medio rural supone aunar un nuevo desarrollo económico y social con la protección del medio ambiente.

El enfoque del espacio de los ruralistas está influenciado por la materialización de políticas en materias de colonización o transformación socioeconómica del medio. Implícitamente han utilizado el ordenamiento territorial a través de un conjunto de proyectos (embalses, carreteras), los cuales están orientados a transformar físicamente el espacio para las condiciones de productividad primaria y la dotación de infraestructura y equipamiento que facilite su comercialización, lo que en el largo plazo ha servido para profundizar el deterioro ambiental de éstas áreas.

En Chile, estas dos grandes visiones o distinciones estructurales del suelo han generado, en su desarrollo, sistemas socioeconómicos dispares, para los que la organización espacial, es asumida desde distintos ámbitos administrativos del Estado. La ciudad es ordenada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sus secretarías regionales y los municipios; los espacios rurales fueron históricamente organizados por las leyes del mercado del suelo, bajo la sola supervisión del Ministerio de Agricultura, para los efectos del cambio en el uso del suelo agrícola, cuestión que varía en el año 1999 con la publicación, en el Diario Oficial, de la modificación de la Ley N°18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, donde se expresa que los municipios son los encargados de administrar y ordenar el “territorio comunal”, dejando de lado la antigua misión de ordenar sólo el espacio urbano de las comunas.

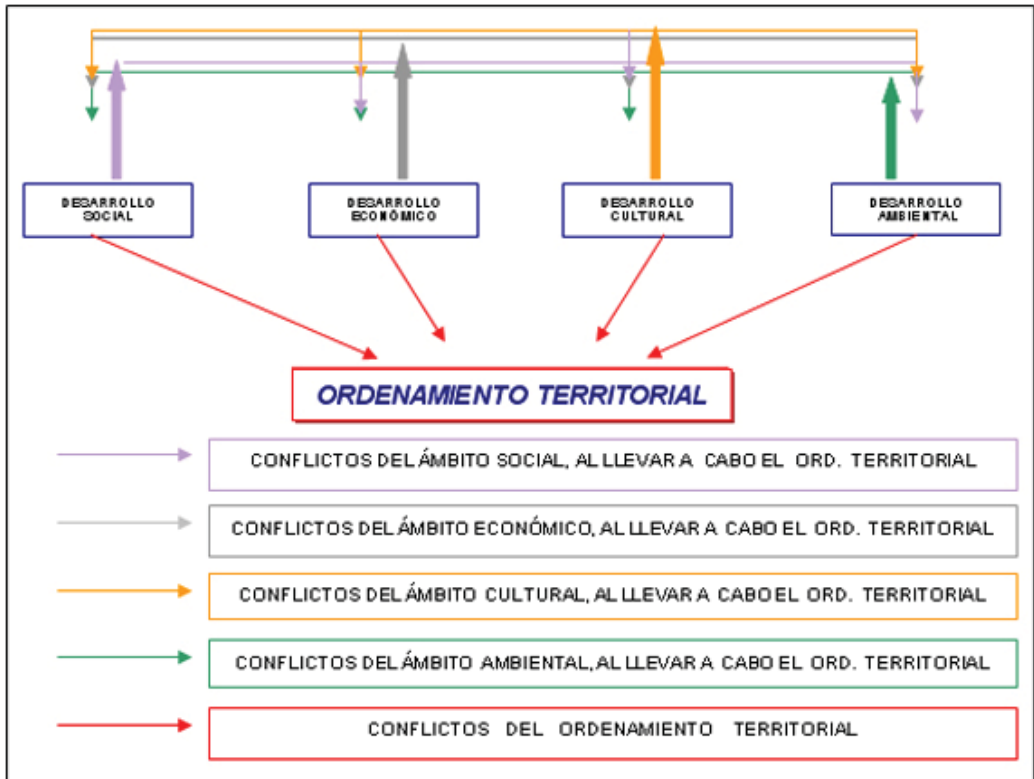
Todo lo anterior refleja que el desarrollo espacial de la ciudad y el campo, se ha asumido como una “consecuencia pasiva” del desarrollo económico, desvinculando a él los ámbitos social, cultural y ambiental que componen el espacio geográfico y dan el soporte al crecimiento económico.

Hoy, estas concepciones espaciales han dejado de ser un paradigma del territorio, ya que el efecto del desarrollo de los medios de comunicación en su sentido más amplio, es decir, de los medios de transporte y de los de transmisión de mensajes e información, la desaparición de las antiguas servidumbres de localización de la actividad económica ante las posibilidades actuales de distribución, la homogeneización de muchas pautas de comportamiento de formas de vida y de actitudes en relación con la elevación de la calidad de vida y la acción generalizada de los medios de comunicación de masas, han contribuido, en los países industrializados, a borrar muchas de las antiguas diferencias entre ciudad y campo; ello hace confusa y problemática esta distinción, lo cual seguramente se reflejará en un futuro cercano en el espacio geográfico de los países en desarrollo, por lo que la pronta integración de las áreas rurales y las urbanas en los planes de ordenamiento del territorio, servirá para prever los escenarios de relación funcional entre dichos espacios.

Sin embargo, éstas no son las únicas contradicciones en lo que a la organización del espacio se trata. En el desarrollo de la sociedad existe siempre la posibilidad cierta de que la evolución de uno u otro objetivo sectorial, traiga consigo el surgimiento espontáneo de conflictos de interés *con* y *entre* los demás sectores.

De manera macro, el Ordenamiento Territorial (por constituir una disciplina globalizadora), al ser llevado a la práctica, ocasiona por sí mismo conflictos, los que deben ser analizados y resueltos en una etapa anterior a la puesta en vigencia del Plan.

Cuadro N° 1: Conflictos que se generan al aplicar el Ordenamiento Territorial.
Elaboración Propia.



El cuadro N° 1 nos muestra las interrelaciones entre los ámbitos, expresados en conflictos que surgen a partir del ordenamiento del territorio de un espacio determinado, sea ésta una organización espontánea o planificada.

En un territorio donde los ámbitos se han distribuido espacialmente de manera espontánea (sin tener asesoría ni supervisión de algún ente de la administración pública que los orientara en temas tan trascendentes como en los riesgos naturales y ambientales asociados a la localización humana en tal o cual lugar), los conflictos suelen ser agudos y de larga data, sin solución aparente dado el nivel de consolidación espacial de cada uno.

El medio puede haber sido devastado por el emplazamiento de actividades humanas en lugares con una importancia ecológica excepcional en los que sus elementos físicos y bióticos se han transformado, cambiando, a la vez, sus interrelaciones, por lo que, en

una primera fase, el medio cambió en un proceso artificial y acelerado, para con el transcurso del tiempo, ser alterado completamente, dando como resultado un “medio construido” con características absolutamente distintas a las del ambiente *huésped*.

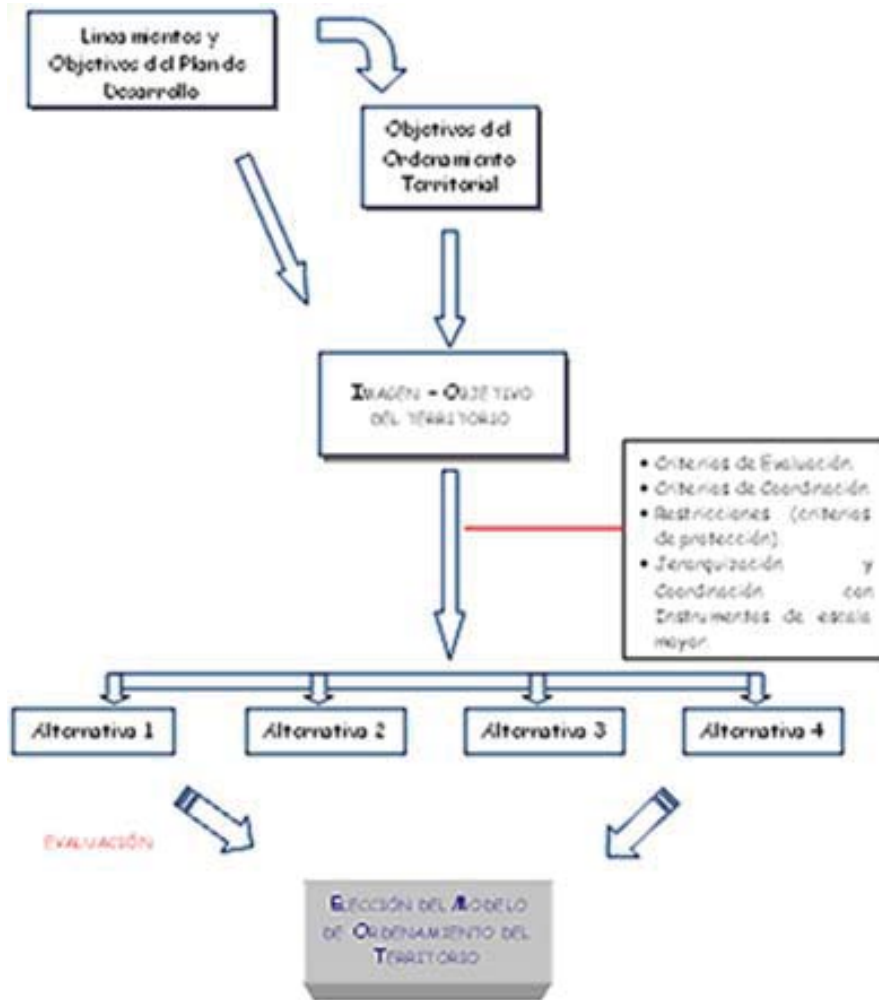
El ámbito económico ha evolucionado tan rápidamente que sus efectos son múltiples sobre los demás ámbitos. En un principio, el sistema económico era básico: compra-venta de productos entre los habitantes de un mismo espacio, con un intercambio comercial de pequeña escala. Hoy, sin embargo, vemos que a escala planetaria existe un solo y gran sistema económico, en el que la globalización maneja negocios entre unidades territoriales tan distintas como países y espacios geográficos muy reducidos, aislados y distantes unos de otros. A través del tiempo, entonces, los conflictos espaciales surgidos a propósito del desarrollo económico de los países, han ido variando en temática y número. En las últimas décadas las críticas se centraron en el deterioro progresivo y sistemático de las acciones y decisiones económicas sobre el medioambiente, por lo que se ha limitado su accionar, especialmente en lo referente a la explotación de recursos naturales renovables.

Queda claro que el ordenamiento del territorio es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales y de ellas en conjunto. Por lo tanto, la organización del *territorio refleja el estilo de desarrollo* al que se ha optado de acuerdo con ventajas comparativas y competitivas de cada región.

1.3 Requisitos y Método del Ordenamiento Territorial

Esta disciplina, desde una perspectiva holística, debe generar un modelo de ocupación del espacio, definido a partir de los lineamientos y objetivos del plan de desarrollo del territorio que ordena; a modo general, este proceso se puede representar de la siguiente manera:

Esquema N°1: Proceso de Selección de Alternativa de un Plan de Ordenamiento Territorial. Adecuación de Gastó, 1998



Por otra parte, el modelo resultante debe ser la expresión física de los objetivos propios que se definan para el ordenamiento territorial, entre los que no pueden faltar:

Organizar las actividades humanas de una manera coherente, *entre sí y con el medio*, con un criterio de eficiencia;

Equilibrar la calidad de vida de los habitantes de todo el espacio planificado, con un criterio de *equidad social*, e

Integrar los diferentes ámbitos territoriales a los de escala superior, considerando un criterio de *jerarquía y complementariedad*.

Para llevar a cabo dichos objetivos, esta disciplina debe cumplir con ciertos requisitos que aseguren su eficacia. Al respecto, Gómez Orea¹⁴ plantea que plan de Ordenamiento Territorial debe ser:

Democrático, es decir participativo, donde sea escuchada toda la sociedad, a través de sus representantes, en todas las etapas del proceso;

Sistémico, que opere desde un enfoque sistémico, ya que su objeto de estudio corresponde al sistema territorial, donde no sólo importan sus componentes, sino también las interrelaciones entre ellos;

Dinámico, tanto como lo es el sistema espacial que regula; permitiendo adecuar sus instrumentos a los cambios internos y externos que afecten al sistema espacial que interviene;

Prospectivo, en lo que se refiere a visualizar los posibles escenarios futuros que se darían en el territorio en el mediano y largo plazo, siguiendo las tendencias evolutivas de los ámbitos social, económico, cultural y ambiental;

Global, incorporando todos los aspectos que conforman la realidad territorial, asegurando la coordinación de las políticas sectoriales y de los distintos niveles territoriales, así como también la concertación de los agentes sociales que inciden en el territorio;

¹⁴ Gómez, D. “Ordenación del Territorio. Una Aproximación desde el Medio Físico”. Madrid, 1994.

Interdisciplinario, en cuanto al análisis y propuestas de ordenamiento de los diversos agentes que actúan en el espacio geográfico;

Funcional, que sea interdependiente, asumiendo la existencia de identidades nacionales, regionales y locales, basados en valores, cultura e intereses comunes;

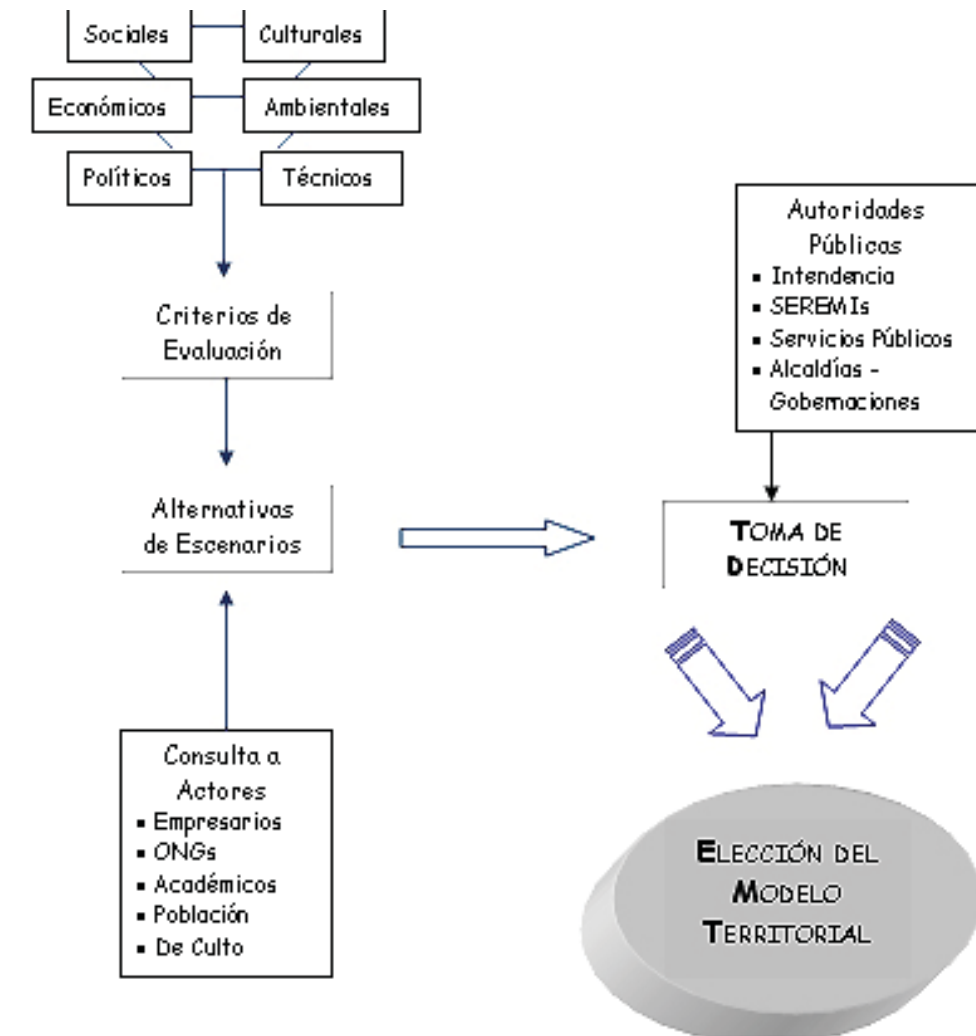
Continuo y cíclico, que analiza la realidad para tomar decisiones que realimentan el proceso en el corto y mediano plazo, orientados a la obtención de objetivos a largo plazo, y,

Flexible, capaz de asimilar las variaciones tácticas dentro de la imagen objetivo que se pretende representar a largo plazo.

Una de las particularidades físicas más reconocidas de esta disciplina, es el que no da como resultado muchas ciudades iguales, sino que un conjunto diverso de centros poblados, de distinta escala, con un rol definido según el análisis de los ámbitos que los componen. De esta manera, la ordenación del territorio reconoce la identidad, cultura, características ambientales, aspectos económicos y sociales locales y los expresa territorialmente por medio de la determinación de usos del suelo y su respectiva normativa urbanística.

Importancia relevante constituye el hecho de involucrar al sector privado, de una manera informada, en todo el proceso de ordenación concretando iniciativas de coordinación y concertación de criterios espaciales para agentes económicos, sociales, culturales y ambientales, con los organismos y/o servicios gubernamentales, como se grafica en el siguiente esquema:

Esquema N°2: Proceso de Participación en la Elección de un Modelo Territorial, en la Ordenación del Territorio. Fuente: Gastó, J. 1998.



Si bien las características descritas anteriormente no aseguran la concreción óptima de los objetivos propuestos en los planes de ordenamiento territorial, ellas nos entregan las pautas para entender la complejidad del proceso y los pasos metodológicos a tener en cuenta para asegurar la inclusión de cada uno de los ámbitos en la obtención de una idea territorial común para un espacio en particular.

Por otro lado, un plan de ordenamiento territorial posee ciertas características que le dan la particularidad, reconocida por los planificadores del primer mundo, que facilitan tanto su elaboración como su puesta en marcha.

El ordenamiento territorial es *intersectorial*, es decir, en todo el proceso participan organismos y servicios del sector público y privado, cuyas acciones se expresan territorialmente, estableciendo para ellos una coordinación y colaboración permanente.

Otra característica de la ordenación es que es *participativa*, en lo referente a que se invita a la comunidad que habita el espacio que se ordena a ser parte activa de *todo* el proceso, para lo cual se destinan recursos y establecen metodologías de capacitación y participación en los temas que serán abordados en el plan.

Una vez que, por medio de la participación intersectorial y comunitaria, se ha definido la imagen-objetivo, la misión y los objetivos del plan de ordenamiento, esta disciplina *orienta las inversiones*, públicas y privadas, en la materialización de dichos aspectos, cuestión que se logra, principalmente, porque existe ya un compromiso de los participantes en promover el desarrollo espacial que se definió, conjuntamente, en la formulación del plan.

La *toma de decisiones* se facilita con el ordenamiento territorial, ya que las negociaciones que se llevaron a cabo en la elaboración del plan, validan las acciones públicas territoriales, además de que, por lo complejo y amplio del proceso, se conocen las fortalezas y debilidades de cada uno de los ámbitos del sistema espacial.

Paralelamente, el ordenamiento territorial se preocupa de la *protección de los recursos naturales*, en aras de conservar y preservar dichos recursos para las generaciones futuras. Para su materialización el ordenamiento sigue los siguientes pasos:

1. Identifica y caracteriza los recursos naturales del área que se ordena.
2. Establece la capacidad de acogida del medio para albergar distintas actividades y usos del suelo.
3. Asigna valor a los recursos desde la perspectiva económica, ambiental, social y cultural y, según esto, define categorías e iniciativas de manejo.
4. Define zonificaciones y usos de suelo para el territorio adscrito al plan de ordenamiento. Aquí se pueden establecer - con el propósito de salvaguardar la vida humana y el medio natural- zonas de restricción destinadas a la protección.

Todo lo anterior, como una manera de adecuar las zonificaciones y usos del suelo al sistema de recursos naturales del paisaje local y no de adecuar los recursos al desarrollo espacial de la sociedad que lo habita.

Por último, la ordenación del territorio, permite prever los *impactos territoriales* que se generan por la acción de los agentes intersectoriales que intervienen en el espacio que se planifica, ya que todos ellos participan en el proceso, evaluando no sólo los impactos sobre el medio, sino que también los efectos, positivos y negativos sobre la economía, el aspecto social y el aspecto cultural que componen la realidad sistémica del espacio geográfico.

1.4 Etapas y Contenidos de los Planes de Ordenamiento Territorial

Entendidas y asumidas las disposiciones en las que se debe fundamentar el Ordenamiento Territorial, es importante conocer ahora cuales son, en detalle, las etapas y contenidos que integra un plan de ordenamiento territorial.

Diversas son las metodologías empleadas en la elaboración de un plan de ordenamiento; sin embargo, se tomará como ejemplo una recopilación de los métodos revisados:

Una vez definido el *ámbito del plan*, el cual corresponde al objeto de ordenación, el ordenamiento territorial, como un proceso sistemático y continuo, incluye en su desarrollo las siguientes etapas:

Esquema N°3: Etapas del Ordenamiento Territorial. Elaboración Propia.



El análisis territorial corresponde al estudio de las variables y subvariables que conforman el espacio geográfico que será intervenido, estableciendo las interrelaciones entre sus componentes y los conflictos que el ordenamiento debe resolver; podría llamarse a este paso metodológico también Elaboración de la Base de Datos. Aquí, corresponde la puesta en marcha de los siguientes pasos:

1. *Recopilación de Antecedentes*, recolectando la información del medio natural y antrópico que integran el sistema espacial, información que debe provenir tanto de los organismos públicos como de los privados. Esta información es tratada, primeramente de forma aislada y luego integrada en un análisis territorial. Especial importancia tiene la recopilación de cartografía, ortofotos y fotografías aéreas a una escala adecuada.
2. *Descripción y Caracterización* de los componentes humanos y naturales del territorio y sus interrelaciones.
3. *Diagnóstico* de las problemáticas existentes entre los aspectos naturales del paisaje y sus interrelaciones con el poblamiento, infraestructura, equipamiento, asentamientos productivos, pautas de desarrollo y crecimiento productivo proyectado, integrándolos en un análisis global.

El producto de esta Etapa será el siguiente:

- Medio Natural:

Identificación y descripción del relieve, geología, recursos hídricos, suelos, clima, ambientes bióticos y paisajes.

Degradaciones y Amenazas: causas y estado actual de ellas.

Propietarios y Utilización de los suelos rurales: predios agrícolas, áreas protegidas, terrenos públicos, usos forestales, etc.

Valoración de los Recursos: análisis del valor actual y futuro de los recursos del territorio, elementos y procesos.

Determinación de la Fragilidad del territorio: análisis de la vulnerabilidad del espacio y capacidad de acogida de éste ante la localización de actividades definidas en el plan.

Determinación de Potencialidades del territorio: análisis de localización preferente para el emplazamiento de las mismas actividades tomadas en el punto anterior.

Identificación, Caracterización y Evaluación de riesgos: análisis de estos fenómenos en el territorio para prever futuros eventos y/o catástrofes.

- Medio Antrópico:

Población: total, distribución (urb/rur), sexo, edad, fuerza de trabajo, empleo, vivienda, dotación de servicio básicos, escolaridad, capacidad productiva, identidades locales, actividades culturales, cohesión política y social, todo lo que permitirá conocer al planificador las necesidades, aspiraciones y oportunidades de la población local.

Actividades: tipo, localización, producción, capital, gestión, mano de obra requerida, mercados de insumos y de comercialización, que definirán los desequilibrios espaciales e intersectoriales, relaciones con espacios externos, carencia de servicios e infraestructura de apoyo, fortalezas, debilidades, oportunidades y amenazas para cada actividad y para todas en conjunto.

Sistema de Asentamientos e Infraestructura: estudio de los centros poblados y su distribución, jerarquía, relaciones de interdependencia, vías de interacción, dotación de infraestructura y equipamiento.

Diagnóstico Normativo e Institucional: limitaciones y restricciones legales y administrativas para las distintas propuestas del plan.

La segunda etapa es aquella donde se procesan los datos registrados en la etapa anterior, desde una perspectiva espacial y se elaboran las alternativas de ordenamiento territorial (integrando las aspiraciones sectoriales de cada ámbito), seleccionando aquella que satisfecerá, de mejor forma, los requerimientos y necesidades de los ámbitos y normará el uso del suelo, cuestión que se lleva a cabo según lo que sigue:

Pasos Teóricos:

1.- *Justificación del Plan y Definición de los Objetivos* del mismo.

2.- *Definición de criterios para enfrentar los conflictos detectados*, los cuales deben ser acordes a los objetivos políticos de las autoridades nacionales, regionales y comunales (globales y sectoriales), que gobiernan el territorio según la escala de aplicación del plan. Los criterios, a su vez, regularán las acciones públicas y privadas en el espacio.

3.- *Criterios de Evaluación y Criterios de Coordinación*, los primeros servirán para evaluar los distintos escenarios de ordenamiento que se propongan con posterioridad y los segundos, para establecer el sistema de coordinación entre los organismos públicos y privados en sus actuaciones con incidencia territorial, a lo que debe sumarse una propuesta para el intercambio de información y la compatibilización y programación de sus acciones.

4.- *Precisar criterios de protección del medio natural y/o áreas silvestres a proteger*, tengan éstas un interés científico, natural, paisajístico, agrícola o forestal.

5.- *Establecer criterios de protección* de los elementos del patrimonio histórico y cultural del territorio.

6.- *Definir condiciones* para el desarrollo de las actividades urbanas, agrícolas, industriales, turísticas, entre otras.

7.- *Fijar criterios* para la localización y ejecución de obras de infraestructura y equipamiento.

8.- *Relación del plan* con aquellos adoptados por administraciones territoriales de escala superior.

9.- *Generación de alternativas*, que supone la búsqueda de soluciones dirigidas a conseguir los objetivos planteados, las cuales deben ser un conjunto coherente y compatibilizado de propuestas que den solución a los problemas actuales y futuros de la ocupación del espacio.

10.- *Evaluación/Selección de Alternativas*, donde se mide el comportamiento de las diferentes alternativas con relación a los criterios adoptados con anterioridad. Se deben hacer todas las evaluaciones y correcciones requeridas hasta alcanzar la alternativa más adecuada para el sistema a ordenar.

11.- *Plazos y Causas* de revisión y adecuación del plan.

Pasos Prácticos o Instrumentalización de la Alternativa Seleccionada
--

1.- *Esquema de distribución* de los usos del suelo y de las actividades que deben priorizarse en la asignación de diferentes espacios, detallando el uso principal, secundario, alternativo y excluyente.

2.- *Esquema de distribución y función* de los distintos centros poblados y las relaciones funcionales y complementarias entre ellos.

3.- *Definición de áreas adecuadas* para la implementación de equipamiento regional, provincial o comunal, según sea el caso.

4.- *Definición* de espacios aptos para la inversión en grandes infraestructuras.

5.- *Normas* reguladoras del uso del suelo bajo las que se regirá el planeamiento urbanístico.

6.- *Programas* o conjunto de proyectos intersectoriales orientados al cumplimiento de algunos de los objetivos del plan de ordenamiento.

7.- *Programa* de puesta en marcha o conjunto de instrucciones a seguir para iniciar y materializar las propuestas.

8.- *Programa de Seguimiento y Control* de la ejecución del plan.

Finalmente encontramos la *gestión territorial*, que dice relación con la ejecución, seguimiento y control del plan, evaluando acciones que se llevan a cabo en el espacio ordenado, por todos los agentes cuyas actuaciones son reflejadas en el sistema territorial ordenado. Es aquí donde cobran importancia los criterios y acuerdos adoptados en la etapa precedente, sobretodo aquellos referentes a la solución de conflictos que surjan a partir del emplazamiento de actividades en espacios de valor natural y cultural. Puede que, en su ejecución, el plan necesite ser corregido por un cambio en el escenario económico nacional o regional, pero todas las decisiones serán tomadas de acuerdo a los compromisos asumidos anteriormente, por lo que se valida su variación y se tiene la seguridad que será respetada y acatada por los agentes territoriales.

Cabe hacer mención que durante las tres etapas del planeamiento debe llevarse a cabo una evaluación del proceso, destacando sus aciertos y desaciertos, lo que permitirá la corrección y perfeccionamiento oportuno.

Como se aprecia, el proceso de ordenar el territorio requiere de la intervención de numerosas disciplinas, tantos como lo son los componentes del espacio geográfico, además de una serie de técnicas que permiten formalizar cada una de las tareas que integran las etapas del plan.

En lo referente a los contenidos documentales de un plan de ordenación, éstos están compuestos por textos y planos, los cuales grafican de una manera simple lo propuesto para facilitar la comprensión de los agentes y actores responsables de su ejecución.

De manera general, un plan debiera constar de los siguientes documentos:

Documentos informativos, que incluyen la información recogida en la primera etapa (análisis territorial). En él se sistematizan, valoran e interpretan los datos para la comprensión del sistema espacial que se estudia, incluyendo representaciones cartográficas cuando corresponda.

Documentos propositivos, que básicamente están compuestos por objetivos y propuestas.

Documentos de gestión, relativos a la puesta en marcha, control y seguimiento del plan.

Normas, que dan el aspecto legal al plan en cuanto a establecer las características permisivas y restrictivas del plan.

Planos, representación gráfica de la ordenación, a través de zonificaciones de uso del suelo.

No debe olvidarse la elaboración de documentos paralelos sobre participación y debate, los cuales también es conveniente redactar en forma clara y precisa en torno a la discusión de los conflictos y soluciones de la ocupación del suelo, lo que servirá posteriormente como base para la solución de problemáticas que surjan una vez puesto en marcha el plan.

Es importante aquí, observar el rol del Estado en el proceso de ordenamiento. Si consideramos que el ordenamiento territorial es un proceso que involucra a toda la sociedad, es el Estado quién cumple el rol de coordinación y articulación del mismo, liderando la estrategia de ordenamiento seleccionada, confrontando los intereses y aspiraciones de las organizaciones que interactúan en la sociedad, los que en su mayoría son diversos, competitivos y eventualmente contradictorios. El Estado, entonces, debe articular las distintas visiones sectoriales de los diferentes actores, en el marco de los

objetivos del plan de ordenamiento territorial, con la finalidad de potenciar el desarrollo sustentable del ámbito espacial del plan.

A continuación se revisan algunos ejemplos globales de la propuesta y puesta en marcha de políticas y planes de Ordenamiento Territorial en el mundo:

1.5 Ordenamiento Territorial en los Países del Primer Mundo

La ordenación del territorio se inicia casi simultáneamente en Europa y América del Norte pero carece de continuidad hasta las décadas posteriores a la Segunda Guerra Mundial. Sintetizando mucho los hechos, y por tanto corriendo un cierto riesgo de generalización excesiva, se podría señalar que esta práctica todavía escasa y discontinua, se ha orientado siguiendo dos modelos principales: uno más centralizado y economicista, basado en la territorialización de los presupuestos y las inversiones públicas (Francia, Reino Unido), y otro más descentralizado y de planificación física, consistente en definir y realizar modelos concretos de ordenación territorial subestatales (Alemania, Suiza, Italia)¹⁵.

A partir de las décadas del '60 y del '70 se presentó la época de mayor apogeo del pensamiento y acción relacionada con el ordenamiento del territorio. Es aquí donde se plantea que la planificación urbana y regional puede ordenar la vida de los habitantes de las ciudades.

En este período, en el ámbito regional, en Francia, se lanza una política de promoción de los “polos de equilibrio”, mediante la que se pretendió equilibrar el peso administrativo y económico de París, con el surgimiento y crecimiento de un grupo de ciudades intermedias, todo lo cual se lleva a cabo por medio de la aplicación de planes y

¹⁵ Zoido, Florencio. “Geografía y Ordenación del territorio”. Barcelona, 1998

programas que principalmente incentivan la localización de actividades económicas en aquellas ciudades medias y los correspondientes beneficios para su deslocalización desde la capital. Al mismo tiempo, para solucionar los problemas urbanos de París, producto de la sobrepoblación, se crea alrededor de ella, las llamadas “villes nouvelles” o ciudades nuevas, las cuales desahogan la congestionada capital francesa.

Lo anterior constituye, quizás, la experiencia más reconocida y acabada de planificación integral del período ya citado, en el que se diseñaron conjuntos urbanos “habitables”, es decir, ciudades donde la gente pueda trabajar, consumir y recrearse; lo cual contrasta con la creación de ciudades satélites implementadas en otros países, las que no terminaron siendo más que ciudades dormitorio, con resultados generalmente limitados en la descongestión de las ciudades primadas.

1.6 Ordenamiento Territorial en América Latina

Para comprender el desarrollo del Ordenamiento Territorial del subcontinente, es necesario previamente, analizar el proceso de urbanización de la región en el período de mayor auge y crecimiento de las ciudades:

El crecimiento urbano se llevó a cabo tardíamente y con una rapidez excepcional, en especial después de 1940, como consecuencia del modelo de “crecimiento económico hacia adentro”, que implicaba, por un lado una importante industrialización y, por otro, una redistribución de la población, que se concentró por lo general en una gran metrópoli.

Paralelamente, los años 40 constituyeron uno de los períodos de mayor crecimiento demográfico en la región. Sin embargo, este proceso no fue acompañado por un desarrollo autónomo ni por una industrialización integral, lo que generó grandes desajustes en el medio urbano¹⁶.

⁵ CEPAL. “La Crisis Urbana en América Latina y el Caribe: Reflexiones Sobre Alternativas de Solución”. Santiago, 1989.

Esta tendencia general de la región debe ser observada señalando que existen algunas diferencias en los niveles de urbanización alcanzados por cada país; según esto, es posible encontrar un grupo de países donde la urbanización se adoptó tempranamente, como lo son Argentina, Chile, Cuba y Uruguay. Un segundo grupo lo constituyen los países de urbanización reciente, como Brasil, Colombia, México y Venezuela y, por último, un tercer grupo de países en los cuales la urbanización se asumió tardíamente, como Ecuador, Honduras, Haití, entre otros. De esta manera, para 1960, aproximadamente el 50 % de la población de la región era urbana, constituyéndose a partir de entonces en una de las regiones más urbanizadas del planeta¹⁷.

Así, el proceso de urbanización, que necesitó cerca de 100 años en los países más desarrollados, se llevó a cabo en el subcontinente en poco más de 30 años. Este hecho le entregó características muy particulares al proceso, entre las que podemos señalar:

la población se concentró principalmente en una gran metrópoli, la que coincidió generalmente con la capital de cada país, generando, a la vez, concentraciones productivas y economías de escala;

la generación del espacio urbano fue previa al desarrollo de la infraestructura básica que se requería, por lo que un gran número de personas se vieron afectadas por la carencia de un territorio capacitado para recibir tanta población;

el crecimiento de la población urbana no solamente tuvo su génesis en las migraciones campo-ciudad, sino que también por un gran crecimiento natural dentro de las mismas áreas urbanas.

Debido a esto, la región, en este período, muestra una organización espacial desequilibrada, donde existe una gran urbe desde la cual se toman la mayoría de las decisiones políticas, económicas, sociales, culturales, etc. Este desequilibrio trajo como consecuencia una segregación espacial muy marcada, apareciendo, en consecuencia,

¹⁷ Ferrari, A. Problemas de Crecimiento en las Ciudades Intermedias de América Latina. Producción del espacio urbano en San Miguel de Tucumán. Argentina, 1998.

grandes sectores marginales desde el punto de vista económico, social, ambiental y cultural, agravando los problemas de dotación de viviendas e infraestructura de todo tipo.

Pero, a partir de los años '70, con el inicio del proceso de globalización económica mundial, comenzaron a visualizarse nuevos patrones en cuanto a la distribución espacial de la población, los cuales revertían el histórico proceso de concentración de la población en la ciudad mayor; ello, redefinió la importancia del espacio en función del nuevo tipo de economía, procurando aumentar la capacidad de movilización de todo tipo de recursos.

A su vez, las ciudades intermedias crecieron con tasas más elevadas, lo que se debe principalmente al crecimiento vegetativo de las ciudades, a lo que se suma la migración urbana-urbana desde las ciudades capital hacia las ciudades intermedias, pasando a un plano secundario, en el proceso de urbanización, las migraciones campo-ciudad

Cabe ahondar aquí en lo dicho anteriormente con respecto a la segregación espacial de las ciudades, ya que una parte significativa del crecimiento y la expansión urbana en América Latina, corresponde a los asentamientos irregulares, los que tienen origen en el fraccionamiento de tierras para uso residencial, sobre todo en el crecimiento periférico, las cuales además, al no contar con ningún tipo de planeamiento, se localizan en áreas amenazadas con eventos peligrosos en lo que dice relación a riesgos naturales.

Estos asentamientos irregulares presentan características comunes en las ciudades intermedias de América Latina (Ferrari, 1998):

irregularidad en la tenencia de la tierra;
falta de servicios;
viviendas precarias, de baja calidad en los materiales.

Tradicionalmente, la planificación asignó a las ciudades intermedias el rol de estimuladoras de las economías rurales de su hinterland, así como el de frenar las migraciones hacia las ciudades mayores del sistema y distribuir los beneficios de la economía en desarrollo hacia las regiones deprimidas¹⁸.

Al respecto, lo ideal es que, en todas las ciudades de esta categoría, se lleve a cabo un ordenamiento territorial que permita el cumplimiento de tan importante función. Este ordenamiento significa que el organismo público encargado de la administración y gestión del territorio, posea un adecuado diagnóstico de las posibilidades reales de desarrollo de cada una de las áreas de la ciudad.

Bajo la realidad presentada anteriormente, la planificación urbana y regional de América Latina, tienen origen en el mismo período que las europeas (década de 1970) y nacen a partir de la Alianza para el Progreso, en la que Estados Unidos estimulaba la planificación como una herramienta para el desarrollo económico de Sudamérica ante la amenaza de que los gobiernos de esta región optaran por la adopción del modelo cubano.

A contar de ese momento se lleva a cabo un conjunto de estudios y operaciones de planificación urbana y regional con la asistencia técnica de profesionales de los países europeos y Estados Unidos. La única desventaja de esta alianza es que se importaron los modelos de desarrollo de los países centrales, los que contaban con una realidad ambiental, cultural, social y económica demasiado distinta a los países sudamericanos, razón por la cual los efectos positivos que se habían evidenciado en Europa y EEUU, no se manifestaron en los países más pobres.

¹⁸ CEPAL, “Crisis Urbana en América Latina y el Caribe. Reflexiones sobre Alternativas de Solución”. Santiago, 1985.

En el plano urbano, la adopción de los modelos foráneos también ha obtenido resultados muy limitados, ya que básicamente no se consideró adecuarlos a las dinámicas poblacionales tan dinámicas y explosivas del subcontinente. Si resulta difícil ordenar una ciudad como París, cuanto más difícil es planificar apropiadamente Santiago o Ciudad de México, donde miles de personas se instalan cada año.

Como consecuencia, con los años surgió un desaliento y desinterés por la planificación regional y urbana, lo que se revierte hace pocos años con la incorporación de modalidades distintas, aunque las grandes operaciones del ordenamiento territorial se vean limitadas por los aportes externos que ellas exigen, lo que de cierta manera limita la capacidad de maniobra de las oficinas de planeamiento locales.

Finalmente, hay que observar que las concepciones de las oficinas de planeación de las ciudades, tanto de los países desarrollados y por ende de América Latina, llevaban a cabo el proceso desde un nivel central, donde se tomaban decisiones con respecto al territorio nacional y local, lo cual tiende a, primero, desvalorar y desincentivar las iniciativas de los agentes que poseen una interrelación directa con el territorio que se pretende intervenir y, segundo, llevar a cabo acciones que no se adecuan a la realidad de cada uno de los diversos espacios geográficos que componen el territorio nacional.

Sin embargo, con el surgimiento de la ordenación del territorio, especialmente en las escuelas francesas, con la concepción de que “lo pequeño es hermoso”, de las nuevas escalas de trabajo y de las nuevas tecnologías de aplicación local, a lo que se suma la descentralización y desconcentración, surge la idea que la mejor planificación la realizan los actores locales, pues son precisamente éstos quienes conocen y tienen contacto directo con los problemas y actores que participan en el proceso de desarrollo local y, por lo tanto, son los más aptos para identificar las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas que orientarán el desarrollo de la región que se planifica en los ámbitos social, económico, cultural y ambiental y, según eso, definir la expresión espacial de dicho desarrollo. Dotar de poder a las comunas, provincias y regiones, permitiría entonces un mayor y mejor crecimiento armónico de los países.

Como ejemplo, podemos citar nuevamente la experiencia francesa. Desde el año 1974 las comunas francesas recobran gran parte de los poderes delegados hace siglos al Estado. Las atribuciones se distribuyen en instituciones con poder territorial jerárquico (comunas, cantones, departamentos, regiones y el Estado). Se estimulan y reglamentan las asociaciones, fusiones e interacción entre las diferentes instituciones. Seguidamente, se incentiva la participación social en la definición del territorio con el propósito de que sus expectativas sean incluidas en el proceso de planificación. La protección ambiental es también integrada, es así, como surgen una serie de asociaciones civiles que participan con los órganos públicos en vislumbrar los escenarios que privilegien el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, mientras que los gobiernos financian acciones para la reducción del gasto energético, reciclaje de materias primas y mejoramiento y preservación del medio ambiente. El concepto de impacto ambiental se impone en todas las actividades, planes, programas y proyectos de envergadura sobre el territorio.

Para llevar a cabo una organización del territorio que sea satisfactoria para todos los actores que se desenvuelven en el espacio, se reconocen, en los países centrales, tres ejes de acción: la acción articulada entre la sociedad civil organizada y las instituciones públicas; el desarrollo económico-social, en lo referente al empleo, localización industrial y de inversiones; la autogestión o formas locales de asociación para el desarrollo de proyectos de ordenamiento territorial.

Los países europeos tienen un concepto rector mayor que la ordenación del territorio de los países, cual es la integración del continente. Para esto se ha puesto énfasis en facilitar el acceso a los medios de transporte entre países, firmando alianzas estratégicas con empresas privadas que colaboran con su inversión, a cumplir este objetivo global; tal es el caso del Túnel de la Mancha que une Francia con Inglaterra, la multiplicación e internacionalización de las redes ferroviarias locales, entre otros.

En América Latina, en tanto, la situación es distinta por cuanto para acceder a esta planificación es necesario considerar lo antes expuesto: poseer un diagnóstico acertado de la realidad, la jerarquización coherente de los instrumentos de planificación y, por

último, integrar a los actores sociales que habitan este territorio, pero sobre todo, antes de comenzar con ordenar el territorio del subcontinente, empezar por ordenar los países que lo integran.

Sin embargo, el panorama no parece tan desalentador si observamos las tendencias que se han venido aplicando desde la década pasada. El gran desafío ahora lo constituye la elaboración de estrategias de ordenamiento territorial, capaces de integrar los ámbitos social, económico, ambiental y cultural, junto con la consideración de la dinámica local, la escasez de recursos y el peso cada vez menor del Estado.

1.7 Ordenamiento Territorial en Chile

En nuestro país, al igual que en el resto de América Latina, las dinámicas migratorias dirigidas a las ciudades y la tendencia al despoblamiento del centro de las ciudades hacia la periferia, constituyen uno de los procesos relacionados con la sociedad y el territorio más relevantes de las últimas décadas. Ambos han contribuido al crecimiento de las ciudades como grandes manchas de aceite, ocupando terrenos agrícolas, a través de la especulación en el mercado de las tierras.

Sin embargo éstas no son más que la manifestación de una problemática histórica, que se remonta a los orígenes del poblamiento hispano, en la conquista del territorio nacional.

El ordenamiento del país se ha desarrollado en base a patrones que se determinaron durante la época de la conquista y la colonización de Chile por los españoles. Las culturas precolombinas, a excepción de atacameños, incas y otras que poseían elementos de

ordenación del territorio, no mostraban forma alguna de manejo territorial y muy por el contrario, sus asentamientos eran precarios en términos del ordenamiento planificado¹⁹.

El primer orden formal que se llevó a cabo en el país fueron las normas que dictaba el imperio español. En 1532, Carlos V había reglamentado la fundación de las ciudades en las Indias, según lo cual se establecía la forma del trazado de calles, la ubicación de las ciudades con respecto de los vientos, la exposición al sol, cercanía al recurso agua, altura de las ciudades sobre el nivel del mar, tierras de cultivo, cultura y pasto, entre otras disposiciones. Más tarde, en 1536, Felipe II amplió la reglamentación. Pedro de Valdivia adoptó la ordenanza de Carlos V para la fundación de las ciudades chilenas, armonizándola con los requerimientos e imposiciones propias del sistema natural del país. Así, el alarife Pedro de Gamboa procedió a dividir el terreno en manzanas cuadradas de 138 varas y 12 para las calles, determinando la ubicación de acequias, chacras y dehesas para servir a la ciudad. Posteriormente las encomiendas y haciendas, que representaban la manera de producción intensiva de los campos en esa época, definieron un tipo distinto de ordenamiento del espacio, lo que duró aproximadamente 300 años. En las sucesivas divisiones administrativas del territorio nacional, se han obviado los límites naturales de los ecosistemas que constituyen la realidad biótica, por lo que se han degradado progresivamente casi todos los ambientes del territorio, encontrándonos hoy con un menoscabo crítico de la biodiversidad de los ecosistemas representativos de nuestro país.

Hoy en día, la planificación del territorio nacional se hace a través de los Planes de Desarrollo y la Planificación Urbana.

Los primeros, tocan el tema del ordenamiento de forma tangencial al entregar directrices para el desarrollo del espacio escalar que corresponda, donde se definen las actividades seleccionadas para procurar el crecimiento económico, equidad social y conservación del medio ambiente, otorgando de esta manera la funcionalidad estratégica a dicho territorio.

¹⁹ Gastó, J. Y Otros. Estado Actual del Uso de los Instrumentos de Ordenamiento del Territorio en Chile. Santiago, 1998.

Los segundos corresponden a iniciativas de orientación y regulación de la localización las actividades de los centros urbanos del territorio, regulando el uso del suelo por medio de ordenanzas y zonificaciones de estos espacios a través de los Planes Reguladores.

Lo que se pretende con estas dos acciones es definir el estilo de desarrollo y las actividades que lo sustentarán para luego distribuirlas en el espacio.

De manera esquemática, en sus distintas escalas, se representa de la siguiente manera:

Esquema N°4: Escalas de Planificación del Desarrollo Económico y Espacial en Chile.
Elaboración Propia.



Los Planes de Desarrollo no son materia de discusión de este estudio, por lo que sólo es necesario tener en claro que es por medio de éstos que las instancias públicas definen

cuales son las actividades que se tendrán que ordenar posteriormente en el proceso de planificación del territorio, en las escalas nacional, regional y comunal.

En lo que dice relación con la Planificación Urbana, apreciamos la verticalidad de los distintos instrumentos escalares. En primer lugar encontramos a la Planificación Urbana Nacional, la cual define lineamientos generales para el desarrollo de las ciudades, por lo que su función es sólo *indicativa* y es elaborado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Luego está el Plan Regional de Desarrollo Urbano que rescata los lineamientos del instrumento anterior, adaptándolos a la realidad geográfica regional; su elaboración está a cargo de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, siendo también de carácter *indicativo*. Más abajo se encuentran los Planes Reguladores Intercomunales confeccionados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo; estos instrumentos son diseñados para agrupar comunas cuya funcionalidad las haga complementarias y particulares al desarrollo urbano de otras comunas de la región; su carácter es normativo y abarcan los espacios rurales de las comunas, aunque por su escala la normativa es bastante general. Finalmente, se encuentran los Planes Reguladores Comunales elaborados por las Municipalidades respectivas; norman las áreas urbanas de las ciudades a través de una zonificación y ordenanza para la construcción.

Los instrumentos anteriores tienen un periodo para su reformulación de 30 años, aunque se permite confeccionar Planes Seccionales que posibilitan corregir o cambiar el uso del suelo de un espacio acotado, según el mercado y el desarrollo propio de las ciudades lo exijan. Estos instrumentos de planificación territorial deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental; sin embargo, al normar sólo el territorio urbano, su escala de aplicación es reducida con relación a la totalidad de su territorio, por lo que dicha evaluación no es la más coherente.

Cabe mencionar que muchos planificadores al referirse a los instrumentos antes mencionados, los definen como instrumentos de ordenamiento territorial, no

constituyendo éstos lo que debiera entenderse como tal, dado que consideran la dimensión física del espacio sólo en aquellas características que condicionan la ampliación de las ciudades y restringen su aplicación a las áreas urbanas, quedando los espacios rurales, a escala local, sin ninguna reglamentación global que vea al territorio como una unidad.

No se observa en el país la aplicación de un instrumento de planificación en los que las modificaciones físicas del espacio geográfico no generen impactos negativos en algunos de los ámbitos de éste y más bien, el desafío de equilibrar el uso del territorio corresponde a estrategias de gestión en la resolución de conflictos que sobre el uso del suelo históricamente se han dado y que grafican la espontaneidad del proceso de poblamiento de los asentamientos humanos.

La inexistencia de una política nacional de ordenamiento territorial, expresada en un conjunto de principios y objetivos claros que la sociedad chilena espera que su espacio geográfico *refleje y cumpla* para que su desarrollo garantice una armonía entre los diferentes ámbitos que en él se desenvuelven, nos ha llevado a subutilizar el territorio y generar conflictos que hoy son de difícil resolución.

La carencia instrumental más significativa es aquella que se observa en una corriente conceptual y metodológica que sea capaz, a partir de una visión globalizadora de la realidad hombre-naturaleza, integrar en un marco sistémico los instrumentos sectoriales que existen y tienen incidencia en el territorio, llevando al logro de un objetivo común y consensuado de las aspiraciones de la sociedad que habita el territorio nacional.

Por otra parte, se evidencia una carencia instrumental en lo que dice relación con los sistemas de información y bases de datos disponibles de los organismos públicos, los que han sido incapaces de agrupar, sistematizar, clasificar y hacer accesible (tanto a organismos públicos como privados) los levantamientos que se realizan sectorialmente, todo lo cual provoca una pérdida de recursos, deficiencias, demoras y mayores costos en

cualquier programa o instrumento de ordenamiento territorial que se pretenda llevar a cabo.

La eficacia de un instrumento de ordenamiento territorial en Chile, según el Jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU-V Región,²⁰ dependerá de:

La existencia de un plan de acción de inversiones donde se den incentivos y desincentivos y,

De la atención que se preste al entorno sociopolítico, de las políticas de nivel nacional o eventualmente regional, del ámbito cultural, diálogo con actores sociales, decisiones tomadas por autoridades de diferentes niveles de gobierno, decisiones del sector privado y sobre todo de la “voluntad de ser” de la región.

El desafío es el organizar los espacios regionales de manera de consolidar la oportunidad de ser la puerta para Sudamérica y el Cono Sur hacia la Cuenca del Pacífico. En este sentido es importante evaluar las ventajas comparativas de las regiones procurando que los corredores de desarrollo no se concentren en una sola área sino que tengan como hinterland espacios de la zona norte, centro y sur del país según la especialización que cada una posea. Para lograrlo, además de tener presentes criterios ambientales, económicos, sociales y culturales, es importante que los planificadores consideren el rol de las ciudades, los avances tecnológicos, la descentralización, la desconcentración y la participación ciudadana.

En Chile existe un conjunto de organismos que tienen relación con el Ordenamiento Territorial, los que de alguna manera buscan el aprovechamiento más racional del territorio, por medio de la coordinación en la gestión del espacio, entre los que podemos nombrar:

²⁰ María Graciela Ramírez, Arquitecto

COMITE DE MINISTROS DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL: Presidido por el Ministro de Vivienda y Urbanismo e integrado por el Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Agricultura, Ministerio de Bienes Nacionales, entre otros.

Es la iniciativa gubernamental más nueva y la de mayor jerarquía institucional que existe. Su objetivo es ser una instancia de coordinación y discusión para temas interministeriales y formular y proponer políticas gubernamentales en sus respectivas áreas.

COMITES REGIONALES DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL: Presididos por los Intendentes Regionales, Secretarios Regionales Ministeriales y Consejeros Regionales vinculados a políticas territoriales, a la que se integran algunos servicios como SERNATUR y CONAMA.

Entre sus funciones se encuentran disminuir los desequilibrios socioeconómicos de los espacios regionales; definir una utilización del territorio sustentable teniendo presente las relaciones de cada región con sus regiones vecinas, el país y el mundo; coordinar las inversiones sectoriales en una perspectiva de largo plazo; proteger el medioambiente regional y local, entre otras.

COMISION NACIONAL DEL BORDE COSTERO: Creada a partir de la promulgación, en 1994, del Decreto Ley N°475 que establece una Política Nacional para el uso del borde costero de la República, resguardada por esta comisión.

Está integrada por el Ministerio de Defensa Nacional, la Subsecretaría de Marina, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, la Subsecretaría de Pesca del Ministerio de Economía, Fomento y Reconstrucción,

Ministerio de vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Ministerio de Bienes Nacionales, Armada de Chile, Servicio Nacional de Turismo y la Comisión Nacional del Medioambiente. Cada Región cuenta con una comisión que regula el uso del borde costero en las regiones.

COMISION REGIONAL DEL USO DEL BORDE COSTERO: Corresponde a un comité intersectorial cuyo objetivo es proponer al Intendente acciones para concretar, difundir e implementar a nivel regional la Política Nacional de Uso del Borde Costero (D.S N°475/94).

COMISION DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS CONCEJOS REGIONALES: Aunque no constituyen instancias de participación reglamentadas, se conforman a partir del deber de los Gobiernos Regionales de procurar el uso racional del territorio regional, lo cual se lleva a cabo a través de la aprobación, por parte de los integrantes de este gobierno, de los instrumentos de planificación que se aplican a la región²¹.

Aunque se valora la creación de dichos organismos, se debe decir que su falta de continuidad en las temáticas, su rol más bien indicativo o la simple inexistencia en las instancias regionales, hacen su accionar y eficiencia bastante limitada.

Otra problemática que afecta la ordenación territorial en Chile es que su accionar se ve muchas veces entorpecido al cruzarse criterios y sobreponer disposiciones legales sobre un tema específico. Ejemplo de ello es el D.F.L. 3.516 del Ministerio de Agricultura que permite la subdivisión de predios rurales en 5.000 m². De esta manera, los dueños de grandes terrenos rurales solicitan la división de sus predios y posteriormente se dirigen a las SEREMIs de Vivienda y Urbanismo para la urbanización de estos terrenos apelando al Art. 55 del D.F.L N°458 “Ley General de Urbanismo y Construcciones” que se los permite, provocando el surgimiento de las llamadas “parcelas de agrado”, las que rompen

²¹ Ley N° 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

las políticas del Ministerio de Agricultura, en lo relacionado con la conservación de espacios de explotación silvoagropecuaria.

En lo que respecta al ordenamiento del territorio local, las municipalidades, dada la multiplicidad de funciones que deben cumplir, la necesaria correspondencia entre sus acciones propias y aquellas que se emprenden con organismos centrales, regionales o privados, suponen la determinación de objetivos a corto y mediano plazo, la articulación de estrategias y procedimiento en la toma de decisiones, la escasez de recursos con los que opera, a lo que agregamos que la escala de aplicación del PRC fue sólo urbana hasta el año 1999, podemos decir que el ordenamiento territorial a escala comunal simplemente no existe.

Como apreciamos, el ordenamiento territorial del espacio geográfico, generando o muchas veces dificultando la resolución de problemas en los ámbitos económico, social, cultural y ambiental de los paisajes locales.

El reto que se plantea ahora, a partir del año 1999, con la modificación a la Ley N° 18.695 “Orgánica Constitucional de Municipalidades” (donde se establece que los PRC deben ser territoriales y no sólo urbanos) y la próxima modificación a la Ley General de Vivienda y Urbanismo, es considerar la perspectiva holística y sistémica del espacio geográfico, considerando y previendo los múltiples efectos sobre los demás componentes del sistema territorial que tendrán las decisiones y acciones sectoriales que se tomen.

1.8 Ordenamiento Territorial en la Región de Valparaíso

Luego que en la década de los ´80 se estableciera que los Planes Reguladores Comunales debían ser elaborados por los municipios y no por las SEREMIs de Vivienda, la iniciativa más interesante y pionera en el país corresponde al “*Programa*

de Actualización Regional de Planes Reguladores Comunes de esta región del año 1995, mediante el cual 34 de las 37 comunas de la región reformularían o actualizarían²² sus instrumentos de planificación, cuestión que se complementaría con la reformulación de los planes reguladores intercomunales por parte de la SEREMI MINVU V Región.

Este proceso de planificación del territorio respondió a la necesidad de plasmar en el espacio las políticas adoptadas en la Estrategia Regional de Desarrollo y preparar el territorio regional ante los desafíos que acompañaban al eje rector de desarrollo: el Corredor Bioceánico.

Sin embargo, los espacio comunales no contaban con instrumentos de planificación del desarrollo que orientara la elaboración de los PRC. Estos ordenan las actividades y asentamientos existentes en los centros urbanos, sin considerar de manera acabada el futuro desarrollo económico-social de las comunas y las respectivas demandas de suelo que ellas traerán, cuestión que se debe a que en la Región de Valparaíso, los municipios no elaboraron previamente instrumentos de planificación del desarrollo local.

A siete años del inicio del Programa de Actualización, 2001, se han finalizado y encuentran vigentes **6** de los **34** planes reguladores comunales que integraban el Programa; todos ellos aprobados con un mínimo de un año de atraso con respecto al plazo original. El estado actual de los instrumentos de planificación del resto de las comunas es variado, pero se puede asegurar que el uso del territorio definido en ellos, considerado para la fecha de inicio de los planes, está ya casi obsoleto y su aprobación significaría una mera legalización de realidades espaciales ya consolidadas y no una respuesta efectiva a los desafíos del desarrollo local.

²² Reformular un PRC supone la elaboración completa de un nuevo instrumento, mientras que Actualizar significa adecuar el PRC vigente a los nuevos requerimientos espaciales del territorio urbano de la comuna.

CAPÍTULO 2 Instrumentos de Planificación Territorial y Programa Regional de Actualización de PRCs de la Quinta Región de Valparaíso

En este capítulo analizaremos la planificación urbana aplicada en nuestro país, así como los instrumentos de planificación que la hacen efectiva, los cuales se encuentran definidos en el D.F.L. N° 3.063/79 y el Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunales del Gobierno Regional Valparaíso.

2.1 Planificación Urbana

Los instrumentos de planificación territorial que se aplican en nuestro país se enmarcan dentro de la planificación urbana definida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Según ésta, la planificación posee tres escalas de acción (nacional, regional, comunal), todas las cuales buscan el crecimiento de los centros poblados del país de acuerdo a las políticas socioeconómicas que cada nivel escalar se ha propuesto.

Para comprender el proceso de elaboración y aplicación de este tipo de instrumentos es necesario, primeramente, revisar lo que se entiende por Planificación Urbana.

2.1.1 Planificación Urbana Nacional

La planificación urbana nacional se rige por lo establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, D.F.L. N° 3.063/79, en la que se determina que el objetivo es “orientar y regular el desarrollo de los centros poblados, en función de una

política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico”, dándole fuerza legal a la aplicación de los instrumentos.

El encargado de esta escala de planificación es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, en adelante) quién a través de la Ordenanza General de la Ley que rige dicho ministerio, define normas específicas para los instrumentos de planificación, en lo que respecta a sus estudios, revisión, aprobación y modificaciones.

El carácter de la planificación urbana nacional es indicativo, ya que orienta y regula la elaboración y aplicación de los instrumentos de planificación en los niveles de acción regional, intercomunal y comunal.

2.1.2 Planificación Urbana Regional

La planificación urbana regional se define como aquella que orienta y regula el desarrollo de los centros poblados de las regiones de acuerdo con las políticas socioeconómicas que se hayan definido para éstas.

Está a cargo de las Secretarías Regionales Ministeriales del MINVU, quienes deben elaborar el *Plan Regional de Desarrollo Urbano*, instrumento a través del que se orienta y regula el crecimiento de los centros poblados de este nivel, fijando roles, áreas de influencia recíproca, metas de crecimiento, entre otros. Este instrumento posee un carácter indicativo.

2.1.3 Planificación Urbana Intercomunal

Este nivel de acción de la planificación urbana nacional corresponde a aquel que regula y orienta el desarrollo de las áreas urbanas y rurales de un conjunto de comunas cuya

proximidad y conexión poseen relaciones funcionales que las convierte en subsistemas regionales urbanos.

Son las Secretarías Regionales Ministeriales del MINVU las encargadas de elaborar los *Planes Reguladores Intercomunales y/o Planes Reguladores Metropolitanos*, estos últimos aplicados en áreas urbanas cuya población exceda a las 500.000 personas.

El carácter de los instrumentos es normativo, lo que se lleva a la práctica por medio de zonificaciones en el uso del suelo y un conjunto de normas que regulan el desarrollo físico de dichos espacios.

2.1.4 Planificación Urbana Comunal

La planificación urbana comunal es la que tiene por objetivo promover el crecimiento equilibrado del territorio comunal, a través de sus centros poblados, lo cual se desarrolla en concordancia con las disposiciones regionales en materia socioeconómica.

Este nivel escalar de planificación está a cargo de las municipalidades, las que elaboran los Planes Reguladores Comunales, Planes Seccionales y sus modificaciones (Planos Seccionales).

Los planes anteriores tienen carácter normativo por medio de los Planos y Ordenanza del Plan, cuestión que se justifica y complementa con otra documentación componente del mismo: Memoria Explicativa y Estudio de Factibilidad de Agua Potable y Alcantarillado.

Según la Ley que rige el sector, deberán tener P.R.C todas aquellas comunas que estén supeditadas a planes de niveles superiores, ya sea Urbana Regional o Urbana Intercomunal; las áreas pobladas de una comuna que tengan un número de 7.000 personas o más; las áreas pobladas de una comuna que hayan sido afectadas por una destrucción total o parcial y, aquellas áreas especiales que por diversas razones, sean determinadas por las SEREMIs MINVU.

Límite Urbano

Corresponde a la línea imaginaria que divide el área urbana y de extensión urbana, distinguiéndolas del resto del territorio comunal.

Los límites pueden precisarse bajo dos condiciones distintas: para comunas que cuentan con PRC y para aquellas que no lo tienen. En el primer caso, cuando se apruebe un nuevo plan comunal, el límite urbano definido por éste, reemplazará al anterior. Para el segundo, la municipalidad deberá realizar un estudio (con cargo a sus fondos) para su delimitación. Se debe esperar, para su aprobación, el informe de la SEREMI de Agricultura, el que debe ser emitido dentro de los 15 días posteriores a la solicitud del municipio. Una vez vencido el plazo, se dará por aceptado sin observaciones.

2.2 Instrumentos de Planificación

Los instrumentos de planificación son la “expresión en el territorio de una voluntad de desarrollo”²³; por medio de ellos se reflejan en el espacio los planes sectoriales de inversión pública, sean éstos de transporte, comunicaciones, habitacionales, obras sanitarias, deportivas y de todo aquello concerniente a la ciudad.

²³ División de Desarrollo Urbano MINVU, Circular N°45. Santiago, 1998

Desde una escala macro regional a una escala micro (seccionales) debe, por lo tanto, existir una coherencia en las zonificaciones espaciales del territorio, conciliando las aspiraciones de cada grupo y procurando la manifestación de acciones coordinadas entre los diversos agentes del territorio.

Para lograr este propósito, la Ley General de Urbanismo y Construcciones establece que existen cinco instrumentos de planificación:

Cuadro N°2: Instrumentos de Planificación en Chile y Nivel de Aplicación Escalar.

INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL	NIVEL DE APLICACIÓN	COMPUESTO POR
No Existe	Nacional	-----
Plan Regional de Desarrollo Urbano	Regional	1. Diagnóstico 2. Lineamientos Estratégicos 3. Planos
Plan Regulador Intercomunal	Intercomunas	1. Memoria Explicativa 2. Factibilidad Sanitaria 3. Ordenanza 4. Planos
Plan Regulador Comunal Plan Seccional	Comuna	1. Memoria Explicativa 2. Factibilidad Sanitaria 3. Ordenanza 4. Planos
Límite Urbano		1. Memoria

		2. Descripción del Límite
		3. Planos

Fuente: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Plan Regional de Desarrollo Urbano

Como se dijo anteriormente, este plan es de carácter indicativo, por lo que sus disposiciones no tienen una connotación legal u obligatoria, sino que sólo entrega disposiciones globales y sugerencias para la elaboración de los instrumentos de planificación de escala inferior.

El P.R.D.U está compuesto por la siguiente documentación:

Diagnóstico Regional
Lineamientos Estratégicos
Planos

El primero consta de los objetivos del plan y los antecedentes naturales y humanos que integran el espacio geográfico que abarca dicho plan. Dentro de los datos de índole natural encontramos el análisis del medio físico y sus recursos naturales, de manera especial de aquellos espacios considerados excepcionales en cuanto a las características del desarrollo ya definidas, además de las áreas vulnerables a la ocurrencia de algún fenómeno natural riesgoso. Los antecedentes humanos están compuestos por un análisis histórico, social, cultural, económico, político-administrativo y otros.

Los lineamientos estratégicos están referidos a la concordancia necesaria entre el instrumento de planificación y las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. De

acuerdo a ellos, se definen la capacidad del territorio para sustentar y sostener el emplazamiento de población, la estructuración y la jerarquía de los sistemas y subsistemas de los centros poblados, relaciones y áreas de influencia entre éstos, metas de crecimiento regional y antecedentes que dicen relación con la inversión pública en infraestructura vial, sanitaria, energética, en equipamiento, entre otras.

Los Planos corresponden a la representación gráfica de las especificaciones dadas en el Diagnóstico Regional y los Lineamientos Estratégicos. Como base para su elaboración, se utilizarán bases aerofotograméticas, topográficas u otras y la escala de los planos será la que defina la SEREMI MINVU correspondiente.

2.2.1 Plan Regulador Intercomunal

Como ya se dijo, el PRI es aquel instrumento de planificación que regula el uso del suelo urbano y rural de un conjunto de comunas, cuyas relaciones funcionales las constituye en una unidad espacial. A partir de esto se concluye que el PRI es el marco de referencia de los PRC ya que es él quién establece, en una escala superior, cuestiones tales como la vialidad en la intercomuna, áreas urbanizables (condiciones y límites), espacios de reserva para una posterior urbanización, áreas de restricción o exclusión para la urbanización (como zonas forestales, por ejemplo), entre otros.

Dada la complejidad de llevar a cabo un instrumento que satisfaga los requerimientos y aspiraciones de desarrollo de las comunas en particular y de la intercomuna en su conjunto, es que la División de Desarrollo Urbano del MINVU emitió, en el año 1998, la Circular Ordinaria N°45, a través de cual se orienta a las Secretarías Regionales del Ministerio en el procedimiento de elaboración de los Planes Reguladores Intercomunales. Este documento aborda cada uno de los aspectos técnicos que deben ser considerados en la confección del Plan, teniendo como *novedad* la inclusión de la etapa de evaluación ambiental de éste, según lo señalado en la Ley 19.300, Art. 10, letra h).

El documento describe la documentación integrante del PRI, que para efectos de su aprobación, modificación y aplicación forman un solo cuerpo legal. Estos son:

A) MEMORIA EXPLICATIVA

Corresponde al documento que señala los *Objetivos, Criterios, Metodología y las Modalidades de Desarrollo* adoptadas para el área de estudio.

Dentro de la Metodología deben describirse los contenidos y criterios utilizados en el diseño del plan, cuales son: Análisis y Diagnóstico; Formulación de Propuestas y Acuerdos (todos ellos explicados anteriormente).

Por otra parte, en este documento se incluye una descripción detallada de la alternativa de desarrollo urbano para la intercomuna y su modalidad de aplicación en áreas rurales (criterios de aplicación del Art. 55 de la LGUC).

Finalmente, la Memoria del Plan detalla los “programas y líneas de acción para orientar, gestionar y regular el desarrollo del medio físico del sistema intercomunal”, como lo establece la LGUC y su Ordenanza, es decir, la manera en que se llevará a cabo lo normado en el plan para el logro de los objetivos e imagen-objetivo de éste.

B) ORDENANZA

Corresponde al conjunto de normas que regulan la localización de las diferentes actividades en el territorio intercomunal. En ella se señalan las disposiciones del plan tanto para el área que comprende la intercomuna, así como para cada una de las zonas definidas en él.

Se establece el área de "competencia, definición del sistema urbano intercomunal, identificación de áreas urbanas, de extensión urbana" y las normativas reglamentarias para cada una.

C) PLANOS

Los planos son la expresión gráfica de las decisiones sobre localización adoptadas por el plan. Ellos deben contener los límites de las diversas áreas que presenten las condiciones para el asentamiento de población (urbanas, de extensión urbana), aquellas que, por sus características, deben ser protegidas, las áreas de riesgo identificadas en el estudio, la zonificación de los usos de suelo y la vialidad estructurante del sistema intercomunal.

Los planos originales del PRI deberán llevar la firma del SEREMI MINVU, Jefe del Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura de la SEREMI MINVU, del Jefe de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, del Intendente y del Ministro de Fe del Gobierno Regional.

La Circular reconoce, además, cinco etapas en el diseño de los planes de nivel intercomunal y/o metropolitano, a saber:

Etapas I

Análisis y Diagnóstico

Esta etapa tiene como objeto el visualizar la situación actual y futura de la intercomuna y de cada una de las comunas que la integra destacando las potencialidades y

restricciones, tanto físicas como socioeconómicas, para su desarrollo. La información debe ser traducida a “ relaciones, tendencias, flujos, efectos y procesos de evolución”²⁴, todo lo que permitirá al planificador identificar las problemáticas y tendencias de la intercomuna, los factores de cambio y su relación con los objetivos del plan.

1) ANTECEDENTES Y TENDENCIAS

Dice referencia con la Base de Datos del plan, la que debe integrar la mayor cantidad posible de información proveniente, en lo posible, de todos los organismos y servicios que tienen incidencia territorial. Es importante destacar que los datos utilizados deben ser de carácter regional, intercomunal y comunal debido a las relaciones sistémicas de las escalas de planeamiento, independiente de las características propias del desarrollo y crecimiento de los distintos centros poblados que constituyen las escalas antes mencionadas. Asimismo, se establece en la Circular la importancia de integrar en el PRI las visiones sectoriales y comunales con respecto a la intercomuna que se planifica.

- DATOS:

Situación Socioeconómica

- *Demografía*: Población total, distribución, movilidad, dinámica y estructura de población.

- *Economía*: Nivel de empleo, PEA según rama de actividad, cambios relevantes en la distribución del ingreso.

Medio Físico

- *Medio Natural*: Características físicas del territorio como geomorfología, capacidad de uso de suelos, clima, recursos naturales, hidrografía, contaminación, medio biótico,

²⁴ División de Desarrollo Urbano MINVU. Circular N° 45, Capítulo II. Santiago, 1998

entre otros; patrimonio ambiental natural de áreas con importancia para la diversidad biológica; interés turístico de sus atractivos naturales por la fragilidad de sus ecosistemas y que constituyan un patrimonio ambiental a proteger, y áreas de riesgo, sean éstos por actividad sísmica, remoción en masa, aluviones, deslizamientos y aquellos asociados a la mecánica de suelo, por inundación, tsunamis y actividad volcánica.

- *Medio Construido*: Capacidad instalada de la ciudad; Equipamiento; Actividad Industrial; Infraestructura de transporte; Cobertura sanitaria; Cobertura de infraestructura energética; fuentes potenciales de contaminación del suelo, aire y agua; riesgos asociados a actividades peligrosas o contaminantes, explosivas o radioactivas; plantas de producción, procesamiento y almacenamiento de productos químicos, explosivos, polvóricos y/o inflamables; identificación y localización de industrias con mayor impacto y las causas de ello; centrales nucleares.

- *Sistema Urbano Intercomunal o Metropolitano*:

Relaciones espaciales y funcionales del sistema urbano, dentro del área intercomunal y la relación de ésta con el resto de la región;

Relación superficie construida y disponible según usos;

Capacidad de la estructura vial de la ciudad (actual y proyectada);

Densidad y distribución de población;

Roles de la ciudad y/o área de planeamiento;

Áreas urbanas, asentamientos rurales (villorrios agrícolas y caletas), enclaves productivos (mineros, de pesca, ganadería, agroindustria, turismo), centros urbanos de crecimientos acelerados, ciudades intermedias, comunas o localidades ajenas a la dinámica intercomunal, centros autónomos, relaciones de dependencia y tendencias de conurbación.

Base Económica

Importancia económica del territorio intercomunal (recursos, productividad y uso del suelo);

- Principales actividades productivas, industriales y de servicios;
- Cuantificación de las actividades productivas;
- Tendencias de la inversión pública y privada;
- Dinámica de inversión y del cambio de la ciudad;
- Oferta de suelo relacionada a la demanda por diversos usos;
- Demanda de suelo para proyectos públicos y privados (planes de viviendas sociales);
- Impactos generados por tratados de libre comercio.

Estructura de Gestión

- Características de la organización de los organismos públicos y privados (regionales y locales) y su capacidad administrativa;
- Situación normativa y de apoyo técnico: Marco normativo regional y nacional, políticas de aprovechamiento de recursos naturales no renovables y protección del medio ambiente; Instrumentos de planificación territorial y ocupación del área rural; Estudios sectoriales relacionados con el desarrollo de la ciudad y la intercomuna (áreas de riesgo, infraestructura, desarrollo social, etc.); Interpretación de tendencias, identificación de problemas y factores de cambio.

2) Diagnóstico

Corresponde a la interpretación de la base de datos adquirida con anterioridad; a través de su análisis, se reconocen las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el desarrollo del espacio intercomunal que se planifica.

Se describen aquí las características históricas de crecimiento y desarrollo de las ciudades, cuestiones que deberán ser asumidas, muchas veces, como restricciones para el logro de los objetivos y metas del plan; por lo tanto el desafío lo constituye el equilibrar las tendencias propias de evolución de la intercomuna con la nueva imagen-objetivo que se le pretende dar.

Para cumplir con esto se debe considerar al menos lo siguiente:

- CARACTERISTICAS Y EVOLUCION DE LA POBLACION

Tendencias de localización de la población (crecimiento vegetativo, migraciones, estratificación y segregación de población, capacidad ociosa del equipamiento y la infraestructura);
Ingresos y sus efectos en la estructura de la ciudad, en cuanto a vivienda, infraestructura y equipamiento.

- APTITUDES Y POTENCIALIDADES DEL AREA

Existencia y localización adecuada de los recursos naturales, desde el punto de vista económico y de habitabilidad;
Existencia y localización adecuada de los elementos construidos, con relación al empleo, infraestructura y equipamiento del sistema intercomunal;
Ventajas y desventajas de la estructura espacial del sistema intercomunal, “distribución de los asentamientos en el territorio; existencia de fronteras interiores, áreas marginales o con distintos grados de aislamiento, complementariedad entre las ciudades, localización en función de condiciones

geográficas adecuadas”²⁵, vocación del sistema intercomunal de acuerdo a sus atributos económicos y de localización;

Posibilidades de relaciones interregionales e internacionales, localización intercomunal y su relación con mercados nacionales e internacionales. Impactos posibles por acuerdos de libre comercio.

Disponibilidad de equipamiento y de infraestructura, capacidad de la infraestructura de satisfacer la demanda actual y futura de transporte de carga y personas; carencia de obras de infraestructura como puentes, caminos, puertos, etc., localización y accesibilidad al equipamiento intercomunal; cobertura sanitaria, energética y de comunicaciones.

Oferta de suelo para las distintas actividades, con relación a la demanda detectada y a sus proyecciones; se trata de observar si el suelo disponible cumple con las condiciones necesarias para el emplazamiento de las distintas actividades.

- COMPORTAMIENTO DE LA INVERSION Y CAPACIDAD DE GESTION

Características de la Inversión y Tendencias de su Localización, proyectos de infraestructura, productivos, de servicios e inmobiliarios en desarrollo, en áreas rurales (por la utilización del Art. 55 de la LGUC y el D.F.L 3.516) y urbanas;

Análisis de esas Tendencias y de sus Efectos en el Sistema Intercomunal, “diversificación de las demandas de suelo e infraestructura según actividades: determinación de las actividades que sustentan el sistema y de aquellas que causan deterioro, detrimento, congestión o efectos no deseables en el conjunto”

Factores de Cambio, elementos que generen el desarrollo de la intercomuna o de las ciudades según aspectos económicos, de gestión y culturales;

Otros, determinados a partir de las particularidades de cada sistema intercomunal.

Etapas II

²⁵ División de Desarrollo Urbano MINVU. Circular N°45, Capítulo II. Santiago, 1998.

Formulación de Propuestas

Las alternativas de desarrollo para el sistema intercomunal que se planifica deberán ser el reflejo de la situación actual y evolutiva versus la imagen-objetivo que se desea alcanzar. La Circular N°45 recomienda al menos contar con tres escenarios de crecimiento: base, optimista y medio, estimando para cada uno de ellos:

Efectos de un crecimiento económico sostenido, en función del incremento de la actividad inmobiliaria (oferta de suelos y alternativas de localización de actividades productivas).

Efectos de la concreción de acuerdos comerciales internacionales en la priorización de inversión en infraestructura e industrias.

Efectos financieros y de operación producto de la habilitación de nuevas áreas.

Efectos sociales provocados por la propuesta de zonas con densidades muy dispares o de usos exclusivos.

Demanda futura de suelo para las distintas actividades.

A partir de lo anterior, cada uno de los escenarios mostrará un sistema distinto de ocupación del territorio; cada uno de ellos dará lugar a la generación de dos planos, el primero referente a *principios de acuerdo respecto de la visión de la intercomuna* y el segundo expresará un *esquema de ordenación del territorio*.

- SISTEMA DE OCUPACION DEL TERRITORIO

El plan comunal debe establecer principios de Acuerdo en las siguientes temáticas: Función del sistema espacial, sus efectos y presiones sobre el territorio y demás usos; Usos de los recursos naturales y el acceso de la población a espacios naturales; Extensión, densidad y relaciones de dependencia entre las ciudades; Espacios reservados para el crecimiento de las ciudades; Suelo disponible para afrontar la oferta que se genera a partir del plan y la demanda detectada en el diagnóstico; Intensidad de

ocupación del suelo en áreas urbanas y rurales; Áreas de riesgo y medidas de mitigación; Áreas de protección; Requerimientos futuros de espacio para equipamiento, infraestructura vial y sanitaria, términos de conectividad y reserva de suelo; Criterios y condicionantes que justifiquen instalaciones de nivel intercomunal, sean obras sanitarias, de infraestructura de transporte o grandes equipamientos.

- ESQUEMA DE ORDENACION

“Estructura general del área intercomunal, en función de sus principales vocaciones, de las políticas sobre el aprovechamiento de los recursos naturales no renovables y sobre protección del medio ambiente natural” cuestiones que deberán contar con propuestas relacionadas con:

Áreas urbanas y de extensión, áreas de riesgos y de protección, áreas de reserva para el crecimiento urbano.

Uso e intensidad en el uso de los recursos naturales.

Principales conexiones viales y localización de grandes instalaciones de infraestructura.

- MEDIDAS O REQUISITOS PARA LA MATERIALIZACION DE LAS PROPOSICIONES

Determinar los criterios que se aplicarán para la graduación en la intensidad del uso del suelo dentro de las ciudades; medidas de mitigación del impacto que producirán las instalaciones de nivel intercomunal.

Incentivos y desincentivos para que se cumpla con la densidad deseada.

Incentivo para la diversificación de emplazamiento de los usos de suelo acotados en el plan y la integración de la sociedad en la ciudad, a través del apoyo a la instalación y consolidación del equipamiento en los barrios.

Posteriormente, se podrá diseñar un anteproyecto del plan el cual deberá ser ratificado por la comunidad, estableciendo así el compromiso de ésta por cumplir y acatar las disposiciones del PRI.

Debe tenerse en cuenta que, a partir de ahora, el plan estará sujeto a una constante revisión, lo cual puede llevar a la reformulación de la imagen-objetivo de la intercomuna.

Etapa III

Acuerdos

Lo que se pretende en esta etapa es concensuar las aspiraciones de desarrollo de los distintos agentes que intervienen en la ciudad o el sistema intercomunal, para lo cual es necesario que desde su génesis el instrumento sea compartido con los actores que tengan *capacidad de decisión e inversión* y con los organismos nacionales y territoriales en lo que dice referencia a la coordinación de acciones sobre el territorio intercomunal.

En conjunto los planificadores, actores locales y organismos públicos debieran, por medio de acuerdos, definir la propuesta (o combinación de ellas) que se transformará en el Plan Regulador Intercomunal.

La SEREMI MINVU, posteriormente, estará encargada de presentar la imagen-objetivo seleccionada a los alcaldes de las comunas que integran el plan, al Comité Regional de Ordenamiento Territorial (cuando exista) y al Gobierno Regional, estos últimos encargados de coordinar la gestión de proyectos de desarrollo regional y de la aprobación del plan.

Posteriormente, se reconoce una segunda Etapa en el proceso de elaboración del PRI, la que corresponde a la *Zonificación* del territorio intercomunal o metropolitano en estudio.

ETAPA IV

Areas y Zonas del Plan

Corresponde a la expresión física de la alternativa seleccionada para el desarrollo espacial del área del plan, que como se dijo anteriormente, posee dos grandes elementos: el medio físico y aquel que resulta de las diversas decisiones de la planificación.

Dentro del medio físico, la Circular reconoce dos grandes áreas de planificación:

- *Territorio habitable*, que incluye:

ÁREA URBANA, es aquel espacio destinado *a concentrar las actividades urbanas* (en usos de suelo que se describen posteriormente), contemplando, además, normas generales que serán acotadas en los PRC. Así por ejemplo, el PRI establece densidades medias para grandes áreas residenciales, siendo responsabilidad de las municipalidades distribuir las en distintos sectores de éste área.

ÁREA DE EXTENSION URBANA, cumple dos funciones en la planificación territorial: la primera es que constituye un *área de transición* entre el área urbana y la rural; la segunda es ser una *reserva* para la futura ampliación urbana de las ciudades, especificando en su normativa los usos previstos cuando cada comuna decida incorporar los a su respectiva área urbana, ya sea como extensión del área urbana o zona de desarrollo urbano concentrado.

ÁREA RURAL, corresponde al espacio destinado a la *instalación de actividades relacionadas con el uso y explotación de los recursos naturales* del territorio y

aquellas instalaciones industriales y de equipamiento complementarias a estos usos de recursos. En caso de no existir Plan Regional de Desarrollo Urbano, será el PRI quién establezca normas especiales, como áreas de riesgo, áreas de protección, vialidad estructurante de la intercomuna y densidades máximas de población. Si dentro del PRI se reconocen áreas de interés que debieran ser protegidas y se encuentran en terrenos pertenecientes al área rural - quedando expuestas a la aplicación del D.F.L 3.516 -, estas deben quedar dentro de los límites del área de extensión urbana como áreas de protección. En el caso de la aplicación del Art. 55 de la LGUC, se solicitará que las instalaciones a que hace referencia dicho artículo (ver anexo), queden dentro de las áreas de extensión urbana o de los límites urbanos.

- *Territorio de protección:* integra las siguientes áreas:

ÁREAS DE RIESGO, de *origen natural*, como inundación de cauces naturales, cauces artificiales, napas freáticas, espacios críticos en la concentración de aguas, derrumbes y asentamientos de suelo asociados a actividades productivas, remoción en masa y riesgos geofísicos asociado al borde del mar; áreas de riesgo *producto de actividades peligrosas* (industrias, instalaciones militares, aeródromos, plantas de producción y almacenamiento de productos químicos, gas y petróleo, entre otros). En todas ellas, el plan deberá establecer normas mínimas de protección de la población y la graficación de las áreas en los planos, incluyendo las fajas de protección, cuestiones que serán acotadas posteriormente en los PRC respectivos.

ÁREAS QUE REQUIEREN PROTECCION, sean éstas de interés *silvoagropecuario*, de *valor ambiental o natural* y/o de *interés histórico-cultural*, todos los cuales deben ser reconocidos, graficados en los planos y poseer normas generales para su conservación, cuestiones que serán acotadas posteriormente en los PRC respectivos

Una vez reconocidas estas áreas, se procede a la zonificación del plan, cuya metodología de elaboración tiene que considerar:

- Combinar las distintas áreas identificadas con los usos de suelo: *Preferentemente Residencial, Equipamiento, Actividades Productivas, Infraestructura, Areas Verdes.*

- Contrastar las decisiones de planificación (en cuanto a intensidad de uso de suelo, densidad de población, etc.), asumidas para el territorio con la combinación de áreas hechas anteriormente. Así por ejemplo, para la definición de una zona industrial, se considerará la oferta y demanda (actual y futura) de suelo para esta actividad, distancia con respecto al área de viviendas de los trabajadores, accesibilidad, precio del suelo, etc.

Como resultado de ambos pasos, se obtiene una primera aproximación a la zonificación del plan, o lo que la Circular llama “Zonificación Primaria del Plan”, donde se tienen que describir, lo más detallado posible, las normas aplicables a cada zona, esto con el fin de facilitar la *comprensión* del plan como instrumento de uso público.

Con posterioridad, se procede a determinar los destinos de uso de suelo que serán parte íntegra de las áreas urbanas, de extensión urbana y rural. Estos destinos son:

A. USO RESIDENCIAL PREDOMINANTE

Para los PRI, este tipo de uso se entiende como el uso para la habitación y aquellas actividades que lo complementan, como el equipamiento, actividades productivas, entre otros. Sin embargo, son los municipios, a través de los PRC, quienes tendrán la facultad de establecer normas específicas de emplazamiento para los usos complementarios, y en los casos en que exista un PRC que defina estas áreas como zonas de usos exclusivos, éstas disposiciones se mantendrán en vigencia.

B. EQUIPAMIENTO

Los PRI poseen disposiciones referidas al equipamiento de interés intercomunal y a núcleos de equipamiento, contemplando para éstos, modalidades de localización e intensidad de ocupación.

Los primeros corresponden a grandes equipamientos, como cárceles, estadios, centros comerciales, hospitales, etc; para ellos, el Plan Regulador Intercomunal sólo contendrá condiciones para la localización de equipamientos que provoquen gran movimiento de personas, ya que son los PRC los instrumentos encargados de determinar las zonas en que se emplazarán. Por otra parte, se pueden determinar áreas de reserva para la instalación de equipamiento intercomunal, dentro de los cuales se puede permitir el emplazamiento de proyectos habitacionales, concentrando en ellos la densidad total de la zona.

C. ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y COMERCIALES DE CARACTER INDUSTRIAL

Debido a su importancia y/o a los impactos que ellas producen, el PRI establece zonas y condiciones normativas respecto a la instalación de actividades comerciales y productivas industriales que tengan relevancia intercomunal o regional. Dentro de estas zonas se pueden definir usos mixtos con equipamientos u otras actividades o bien definir zonas en las que las actividades industriales quedan excluidas. Dentro de ellas se encuentran:

- Actividades Industriales:

Son aquellas de producción, procesamiento y/ o transformación de productos, entre las que se pueden mencionar:

<p><i>Establecimientos Industriales y de Bodegaje:</i> corresponden a <i>industria inofensiva</i>, las que pueden instalarse en zonas de uso residencial, según sean las condiciones técnicas que dicten los PRC o <i>industrias contaminantes existentes</i>, a las cuales se les dará plazo para modificar su tecnología; <i>actividades peligrosas y molestas</i>, las</p>

que deberán regirse bajo las normas generales establecidas por el PRI referidas a minimizar los impactos negativos de ellas. Estas normas servirán como base para las normas específicas que deberá establecer el PRC.

Terminales y Plantas de Combustible: El plan contendrá expresamente, el tipo de instalación admisible y las condiciones que la Dirección de Obras Municipales deberá exigir para otorgar los permisos de edificación o de funcionamiento. Así por ejemplo, “ para la instalación de estanques, la Dirección de Obras Municipales condicionará los permisos de edificación o funcionamiento pertinentes, a la aprobación previa de la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, la que definirá las zonas de riesgos que dichas instalaciones generan; las zonas de seguridad para cada caso, de acuerdo al tipo de estanque; y los distanciamientos necesarios para cautelar la seguridad de la población y actividades, de los efectos de sobrepresión y radiación térmica”. Para la instalación de un nuevo estanque, el propietario deberá presentar un plano de las instalaciones a la Dirección de Obras Municipales, la que una vez aprobado el requerimiento, enviará copia del plano a la SEREMI MINVU correspondiente. Finalmente, en caso de que predios colindantes se vean afectados por las restricciones impuestas por la Superintendencia de Electricidad y Combustibles, los interesados deberán contar con una autorización de los propietarios de dichos predios.

Reactores Nucleares: En lo relativo a estas instalaciones, el PRI deberá procurar la minimización de los riesgos para la población sobre la base de lo determinado por la Comisión Chilena de Energía Nuclear.

- Actividades Comerciales de Carácter Similar al Industrial:

Corresponde a las actividades asociadas o complementarias a las industriales que, debido a su impacto sobre la infraestructura de transporte y/o el medio ambiente, deben ser localizadas y normadas por el PRI (almacenamiento mayorista, terminales de transporte y distribución de todo tipo).

- Actividades Extractivas:

En lo referente al emplazamiento de esta actividad, el plan intercomunal debe velar porque su localización sea compatible con el sistema natural.

Explotaciones Mineras: el plan sólo atenderá a lo relativo a la localización de estas actividades en el sistema espacial intercomunal, según lo dispuesto en la LGUC y su Ordenanza. Se establece en la Circular, además, que las patentes deben ser otorgadas previa presentación de un Estudio de Impacto Vial que muestre el comportamiento del sistema vial con la instalación del proyecto.

Explotación de Minerales no Metálicos para la Construcción: Sus instalaciones pueden ser consideradas como *inofensivas o molestas* por la OGUC y cuando corresponda serán sometidas al SEIA, según la Ley 19.300. De acuerdo a ello, el PRI determinará los lugares aptos para la extracción de áridos (estudio de factibilidad de transporte, cierros de protección, protección de taludes, entre otros) y aquellos espacios donde se prohibirá su explotación.

D. AREAS VERDES

El PRI definirá un Sistema de Areas Verdes en el que incluirán áreas de protección natural; elementos naturales como quebradas, dunas, acantilados y otros; parques intercomunales; equipamiento recreacional y deportivo; grandes espacios públicos y áreas de suelo degradado de posible recuperación.

Los componentes del Sistemas de Areas Verdes son: Plazas y Parques, Cerros Isla, Parques de Borde Mar o Lago, Parques vinculados a Lagos Naturales o Artificiales y Fajas de Separación vinculadas al sistema de transporte interurbano vial o ferroviario.

El PRI debe además establecer condiciones generales y específicas con respecto al emplazamiento, tipo e intensidad de uso de las áreas verdes, como se describe en el Capítulo III, Punto 3.4.2. “Condiciones generales y específicas” de la Circular en análisis.

E. INFRAESTRUCTURA

El Plan Regulador Intercomunal debe reservar espacios y proteger elementos (incorporando las normas establecidas por las empresas y organismos técnicos públicos) que conforman la infraestructura del sistema intercomunal, dentro de los cuales se incluye la *infraestructura del transporte, sanitaria, de energía y comunicaciones*.

- Sanitaria:

Este tipo de actividades operará en el territorio previa calificación ambiental del proyecto según lo establecido en la Ley 19.300; sin embargo, el PRI debe definir normas relativas a la infraestructura de:

Agua Potable: El plan velará por la protección de la fuente de recursos, estableciendo específicamente el tipo de actividades que no podrán emplazarse cerca de dicho recurso.

Aguas Servidas: Para aquellas distinguidas como *molestas*, su localización será concordada con la Superintendencia de Servicios Sanitarios y la Empresa de Obras Sanitarias respectiva, considerando las características físicas y climáticas propias del espacio donde se emplazarán.

Las instalaciones *inofensivas* podrán emplazarse en las zonas establecidas en el PRC para industrias inofensivas.

Aguas Lluvias: El plan debe verificar si el área contenida en él posee o no un plan maestro de aguas lluvias, según lo establece la Ley de Aguas Lluvias (Ley N° 19.525, 1997). Si el área intercomunal cuenta con un plan de aguas lluvias, todo proyecto de urbanización tomará lo dispuesto en dicho plan, incorporando en sus normas soluciones tradicionales de evacuación de aguas lluvias o una solución mixta para ellas. Cuando el área intercomunal no cuente con un plan de aguas lluvias, el PRI deberá procurar que dichas aguas escurran naturalmente, en lo posible, hacia un cauce natural. Es necesario, según lo anterior, que dicho escurrimiento no altere significativamente el coeficiente de escorrentía natural del

área, para lo cual el PRI debe establecer normas que se apliquen también en el nivel local.

Disposición de residuos sólidos: La Circular N°45 reconoce dos tipos de residuos: los domiciliarios y los industriales. Dentro de los primeros, hallamos las estaciones de transferencia y las plantas de reciclaje, las que para su localización, deben responder a las condiciones establecidas para *industrias o actividades industriales*. Los residuos industriales se asimilan como *industria molesta o eventualmente peligrosa*. Sin embargo, la instalación de las estaciones de transferencia y plantas de tratamiento deberán someterse al SEIA, contar con permisos otorgados por el Servicio de Salud correspondiente, incluir áreas de restricción dado los efectos que pudieran generar en el entorno y establecer normas que compatibilicen este uso de suelo con respecto a otros.

Energía y Comunicaciones: Se debe procurar que los organismos pertinentes dejen establecido, dentro del plan, los espacios que necesitan para la localización de sus instalaciones y aquellos que se requieren para las comunicaciones, cada una de los cuales, en el momento de su instalación, deberán someterse al SEIA.

Gasoductos y Oleoductos: El PRI, en sus planos, graficará el área destinada para estas instalaciones como *zona de protección*, la que tendrá una dimensión de entre 10 y 15 cm de ancho. Según lo establece D.S. 278/83 del Ministerio de Economía Fomento y Reconstrucción, la ubicación, delimitación y precisión de la faja de protección será determinada por el organismo competente. Para prevenir todo riesgo de estas instalaciones para la población, se prohibirá, entre otras cosas plantar árboles, emplazar construcciones y realizar movimientos de tierra, dentro de la zona de protección.

Subestaciones y Líneas de Transporte de Energía Eléctrica: Para establecer las dimensiones de la faja de seguridad de las Líneas de Alta Tensión, el plan integrará lo dispuesto en el Art. 56 del D.F.L. N° 1 de 1982. Además, se considerarán las redes en proyecto y necesidades futuras, de terrenos, de las empresas eléctricas.

Plantas Generadoras de Electricidad, Termoeléctricas e Hidroeléctricas: Para el caso de estas instalaciones, el PRI determinará cuales serían los usos que pudiera dársele a estos espacios una vez que las plantas dejen de funcionar o se localicen

en otro lugar. Para el caso de las Hidroeléctricas el plan velará por la conservación del recurso hídrico.

F. DE TRANSPORTE

“El Plan Intercomunal debe establecer las reservas de espacio para las principales vías de transporte, las exigencias de estacionamientos de vehículos en las zonas en que podrán emplazarse los terminales de locomoción colectiva urbana e interurbana, así como los terminales de transporte de carga y pasajeros; vías férreas; puertos y navegación aérea”²⁶

Por otra parte, el plan considerará medidas para minimizar los riesgos y molestias de esta actividad. Finalmente, se incluirán las futuras exigencias de infraestructura de transporte que generen proyectos tanto en el área urbana, de extensión urbana como en el área rural, a través de una “factibilidad de los sistemas de transportes”.

Dentro del estudio Plan Regulador Intercomunal, en materia de transporte, se incluirá:

Vías: Se debe establecer, al menos, las vías expresas y troncales, o aquellas asimilables a estas categorías, que conforman el sistema vial intercomunal, identificando sus trazados y anchos mínimos entre líneas oficiales.

Estacionamientos: El PRI contendrá exigencias mínimas para estacionamientos de vehículos, según sea el destino de las edificaciones que integrarán las respectivas zonas. Estas disposiciones serán especificadas, posteriormente, en los PRC, en

²⁶ Dirección de Desarrollo Urbano MINVU. Circular N° 45, Cap. III, 3.5.3. De Transporte. Santiago, 1998.

especial en las zonas costeras en lo relativo a los estacionamientos destinados a las playas.

Terminales Rodoviarios: Se determinarán las zonas y normas para la localización de los terminales, las cuales serán acordes a las disposiciones establecidas por los organismos competentes y aquellas dictadas por el PRC. Es importante agregar que esta actividad es considerada como molesta.

Factibilidad de los Sistemas de Transporte: Este estudio debe ser aplicado a los planos reguladores y a proyectos que:

- Generen una cantidad de viajes igual o superior a 3.000 viajes totales.
- Generen una cantidad superior a 100 vehículos.
- Requieran más de 50 unidades de estacionamientos en proyectos no habitacionales.

El estudio abordará, por lo menos, los siguientes temas:

- Caracterización del proyecto en sus aspectos físicos y operacionales.
- Area de influencia del proyecto (nacional, regional e intercomunal).
- Localización del proyecto.
- Estudio de demanda de transporte del proyecto en cantidad de viajes (según modos de transporte posibles, motivos de viajes, período del día).
- Asignación de Viajes en la red vial existente y la planificada.
- Proposición de alternativas de proyectos viales financiados por los urbanizadores y que satisfagan la demanda de transporte.
- Aspectos Ferroviarios: si fuere necesario, el plan contendrá, las disposiciones de la Ley N° 1157/31 General de Ferrocarriles, en especial las restricciones a las fajas adyacentes a las vías.
- Cuando corresponda, el plan considerará la relación de *la actividad portuaria* actual y futura con respecto a la estructura vial de la intercomuna y los conflictos derivados de la

competencia por el uso de las mismas áreas por parte de otras actividades. Lo anterior bajo consulta y consideración de los criterios de las autoridades portuarias respectivas. Además se incluirán normas para ser aplicados en los PRC, facilitando la armonía entre el diseño urbano de las ciudades y su relación con los puertos, los espacios públicos de esparcimientos y la vialidad.

- Consideraciones sobre el transporte aéreo: Dentro de los planos y la ordenanza del plan se deben incorporar los niveles de ruidos en la proximidad de los aeródromos. Con el propósito de minimizar los riesgos asociados a esta actividad, se deben establecer zonas de restricción al uso e intensidad de ocupación del suelo, sobre todo para industrias peligrosas, cuestiones que deben ser llevado a cabo en conjunto con la Dirección General de Aeronáutica Civil.

G. NORMAS ESPECIALES

La Circular establece normas especiales aplicables a *terrenos de interés intercomunal y terrenos en pendiente*.

- Terrenos De Interés Intercomunal

Corresponden a suelos ocupados por “industrias, hospitales u otros edificios de equipamientos, áreas verdes privadas, macroinfraestructura y/o actividades ligadas al transporte, como estaciones de ferrocarriles u otras”, los cuales desean modificarse. Con el propósito de mantener estas actividades, dado su importancia intercomunal, el plan deberá contener normativas que contribuyan a su desarrollo (condicionar subdivisión del predio y/o cambio de destino de las edificaciones).

- Terrenos en Pendiente

Los PRI contendrán criterios y normas aplicables a terrenos con pendiente, cuestiones que podrán especificarse en los PRC. Las normativas que al respecto dicte el PRI tendrán que considerar, al menos:

Áreas de Riesgo para el Asentamiento Humano, referentes al riesgo geofísico o de inundación.

Riesgo de Erosión, con el fin de evitar o disminuir el desplazamiento de material, se dictarán normas para la protección de la vegetación.

Conservación de los Atributos del Relieve, en los cerros donde se emplace población, las normas establecerán que estos elementos del paisaje deben conservar su conformación natural, por otorgar identidad a las ciudades.

Conservación de los Valores Paisajísticos: a través de la normativa se resguardará el derecho de las personas a acceder a espacios paisajísticos, sean éstos públicos o privados.

Por otra parte, se establecen restricciones y condicionantes para la ocupación de terrenos con porcentajes de pendientes bajo los siguientes criterios:

Pendientes Superiores al 10%: normas de subdivisión y edificación.

Pendientes Superiores al 25%: para la habilitación de estos espacios, el interesado deberá presentar proyectos donde se lleven a cabo obras de contención y defensa del suelo en los que se haya tenido en cuenta la mecánica de éstos, siguiendo las disposiciones de la LGUC y la OGUC.

Para el escalonamiento de los cerros, no se sobrepasarán los 3,5 m en los cortes. En casos que sea necesario exceder dicha altura de corte, el proyecto incluirá estudios y obras de contención.

Los espacios públicos –existentes o proyectados- no deberán variar de tamaño producto de las obras de adecuación del terreno.

En lo referente al acceso vehicular, la Circular señala la necesidad de que, en los terrenos de pendiente, existan vías de doble tránsito y con un ancho mínimo de 6 m, según lo dispone la OGUC, en su Art. 2.3.6.

- Graficación

De forma complementaria, se recomienda en la Circular, tener presente las siguientes consideraciones, en la confección del plan, las que son aplicables para la elaboración de los Planos Reguladores comunales, como para sus Modificaciones:

La documentación integrante del plan (Memoria, Ordenanza y Planos), deben realizarse en sistemas computacionales compatibles con los de mayor utilización.

Cuando se realicen modificaciones al PRC, sus contenidos deben incluirse en la Ordenanza y los Planos.

Los Planos se deben confeccionar sobre bases cartográficas georeferenciadas. Las escalas de referencia de los planos deben ser de 1:5.000 y de 1:2.000 para los PRC y sus Modificaciones, respectivamente, a menos que su complejidad y dimensiones sugieran otras más adecuadas.

ETAPA V

SISTEMA DE EVALUACION DE IMPACTO AMBIENTAL (SEIA)

La Circular del MINVU en análisis, aborda el tema de la calificación ambiental del proyecto Plan Regulador Intercomunal conforme a lo dispuesto por el documento elaborado por esa Secretaría, en conjunto con la Comisión Nacional del Medio Ambiente y en coordinación con el Ministerio Secretaría General de la Presidencia de la cual depende este Organismo.

Según el documento, los instrumentos de planificación territorial deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, conforme a lo estipulado en los Artículo

10 y 11 de la Ley 19.300 Bases del Medio Ambiente y lo establecido, en el Instructivo N° 6404/1997 de la CONAMA – MINVU “ Contenedos de la Evaluación de Impacto Ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial”, lo que hace posible esclarecer la adopción de criterios ambientales en la formulación de los planes y de las medidas de mitigación de los posibles efectos negativos de la zonificación del territorio que ellos hagan.

Es importante mencionar que los instrumentos deberán presentar, distintamente, una Declaración o un Estudio de Impacto Ambiental de acuerdo a lo señalado en el Art. 11 de la Ley 19.300 y el Título II de su Reglamento, según los siguientes criterios:

Si el proyecto PRI no tiene efectos, características o circunstancia de las indicadas en el Artículo 11 y Título II, mencionados, el plan se someterá al SEIA con una Declaración de Impacto Ambiental, y si se considera que la localización de actividades dispuestas en el plan pudiera generar efectos, características o circunstancia, se describirá en la Declaración las normas tendientes a minimizar o evitar dichos efectos.

Si, por otra parte, el proyecto PRI tiene efectos, características o circunstancia de las indicadas en el Artículo 11 y Título II, mencionados, el plan se someterá al SEIA con un Estudio de Impacto Ambiental, el cual aludirá específicamente a la materia que motiva su presentación.

Cabe señalar que el Reglamento del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental de la Ley de Bases del Medio Ambiente, fue publicado en el Diario Oficial el día *3 de Abril de 1997* por el D.S. N°30 del Ministerio Secretaría General de la Presidencia, por lo que la vigencia de ambos comienza en esta fecha. Así, los instrumentos de planificación elaborados con anterioridad, no fueron sometidos al Sistema.

En cuanto al procedimiento de presentación y aprobación del Estudio o Declaración de Impacto Ambiental, se indica que:

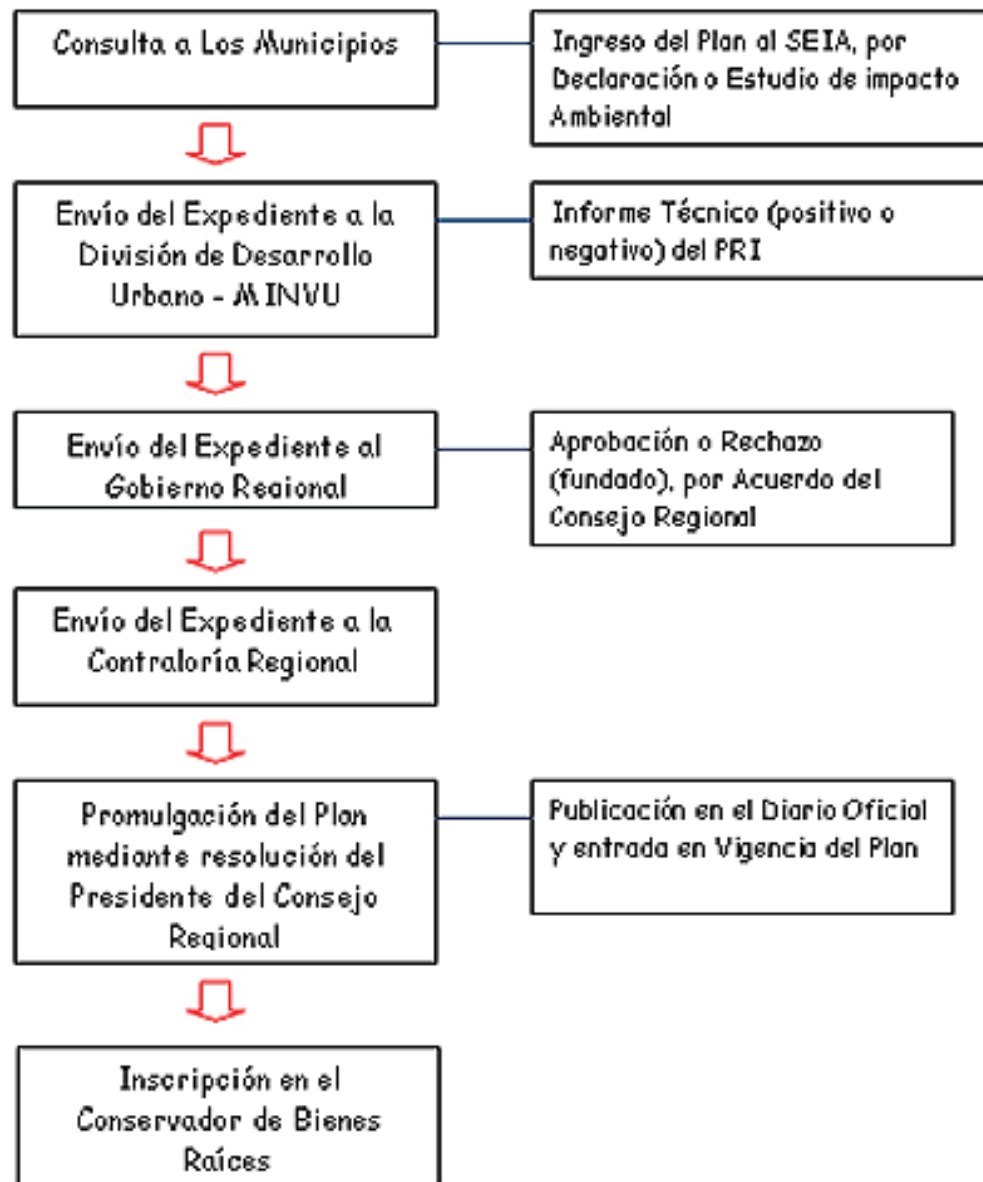
1. El Estudio o Declaración será presentado por el titular del proyecto (Art. 9 Ley 19.300 y Art. 17 del Reglamento), que para el caso de los PRI será el Secretario Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo respectivo.
2. El ingreso al Sistema del proyecto PRI debe efectuarse simultáneamente con el proceso de consulta a las municipalidades.
3. Lo resuelto en la calificación ambiental otorgada al plan será emitida con anterioridad a su envío al Concejo Regional para su aprobación.

ETAPA VI

Sistema de Actualización del Plan

El proceso de aprobación de los Planos Reguladores Intercomunales, según lo definen la LGUC y su Ordenanza, supone la concreción de varios pasos en los que están, además, involucrados variados organismos:

Esquema N°5: Proceso de Aprobación Planes Reguladores Intercomunales. Elaboración Propia.



Finalmente, los archivos que se hagan del Plan Regulador Intercomunal (Memoria, Ordenanza, Planos y Publicación en el Diario Oficial) deben hacerse en el Gobierno Regional respectivo; en la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en la SEREMI MINVU y en el Conservador de Bienes Raíces que corresponda.

2.2.2 Plan Regulador Comunal

El PRC es el instrumento de planificación que regula el uso del territorio urbano de las comunas, con el propósito de “*mejorar la calidad de vida de las personas, contribuir a un funcionamiento eficiente del sistema comunal, y lograr la inserción armónica de los asentamientos humanos en el medio ambiente*”²⁷; en otras palabras, el Plan Regulador Comunal es el encargado de, por medio de normativas y zonificación coherente, estructurar el sistema territorial de la comuna, aspirando a la articulación de los espacios urbanos, de extensión urbana y los rurales, equilibrando además, las aspiraciones espaciales de las actividades que se localizan y localizarán en él, todo esto con una activa participación de la comunidad local.

A su vez, por corresponder a un instrumento de escala inferior, el PRC recoge las disposiciones establecidas en el PRDU y el PRI, si los hubiere, especificando las normativas y condiciones de localización a las características ambientales y de desarrollo económico-social particulares del espacio comunal.

Por ser un espacio acotado, este tipo de instrumento debe recoger e integrar una gran cantidad de variables que se desarrollan según grados de dinamismo y de consolidación distintos al interior del territorio local. A propósito de esto, es importante que los planificadores identifiquen la singularidad del espacio urbano, cual puede manifestarse como un *centro urbano aislado, centros urbanos separados o como parte de un conjunto*.

A modo de orientación global, presentamos algunas de las consideraciones de la Política de Desarrollo Urbano Nacional:

²⁷ División de Desarrollo Urbano MINVU. Circular N° 55. Santiago, 1999.

- *Ciudad Para y De Los Ciudadanos*, lo que se traduce en entregar a los habitantes del territorio los servicios, equipamientos e infraestructura que les permita mejorar su calidad de vida y hacerlos partícipes de las decisiones de desarrollo espacial en la comuna, logrando así que se sientan comprometidos con la alternativa de crecimiento urbano seleccionada por el PRC y que a la vez éste refleje la idea comunitaria de ciudad, consolidando la llamada “identidad local”, cuestión que se plasma a través de la accesibilidad y conservación de los siguientes espacios:

a) Espacio Público, en lo que respecta a las funciones que él cumple como *Espacio Social* - lugares de comunión y reunión necesarios para la convivencia urbana de los ciudadanos - ya sean naturales o construidos. Es importante que el plan articule los espacios públicos de una forma continua a través de toda la ciudad; *Espacio de Identidad para la Ciudad*, el PRC debe velar, por medio de normativas y condiciones de localización y construcción, porque los lugares que otorgan rasgos característicos a la ciudad o los barrios, se conserven; *Espacio Funcional*, que dice relación al emplazamiento de la infraestructura necesaria para la comunicación intra e intercomunal.

b) Hitos y Terrenos Relevantes, los primeros corresponden a edificaciones reconocidas por la Ley de Monumentos Nacionales o aquellas construcciones de valor histórico-cultural local que forman parte de los hitos urbanos de la ciudad. Los segundos son terrenos de gran extensión en desuso que pudieran constituirse como espacios renovadores urbanos. El PRC debe reconocerlos y establecer normas para su conservación o desarrollo.

c) Los Barrios, estos espacios conforman “ciudades dentro de la ciudad” y hacen referencia a los lugares con equipamiento, servicios e infraestructura propia que satisfacen la demanda inmediata y cotidiana de los habitantes de distintas áreas de las ciudades. Los PRC procurarán reforzar estos espacios dotándolos de accesibilidad y

vitalidad (normativas de desarrollo), desde una escala micro a una que abarque el conjunto comunal.

- *Ciudad y Medio Natural*, los instrumentos de planificación comunal deben identificar las interrelaciones del sistema natural del territorio y el sistema construido de las ciudades; en este sentido, no sólo se reconocen las restricciones que imponen los elementos naturales a lo urbano, sino que también la forma y el tiempo en que las ciudades modificarán los procesos y estructuras intrínsecas del medio.

Dentro de los últimos, se contemplan efectos primarios y secundarios.

a) Efectos Primarios: que nacen como consecuencia de la expansión de la ciudad sobre terrenos de alto valor silvoagropecuario, en los límites de la ciudad y la protección “de” y “a” los elementos del medio natural. Para evitar o disminuir la intensidad de los potenciales efectos negativos del crecimiento urbano, según la Circular N° 55, es preciso que el plan los identifique, para luego dictar normativas de conservación y protección y establezca áreas de transición de usos de suelo.

b) Efectos Secundarios: corresponden a los impactos negativos derivados de la concreción de proyectos que se llevan a cabo bajo el abrigo de la normativa establecida en el PRC; por esto se deben definir “normativas claras y/o de referencia a las disposiciones de organismos competentes”, definir condiciones de protección para la población y para las instalaciones ante la ocurrencia de un fenómeno natural.

- *La Calidad Urbana*, está referida a la satisfacción de las necesidades de las personas, empresas, industrias, organismos públicos y el medio ambiente que integran el paisaje urbano de las ciudades, en cuanto al empleo, comunicaciones, transporte,

infraestructura, servicios, etc. Según la Circular N° 55, la calidad urbana de las ciudades dependerá del adecuado manejo de los siguientes aspectos:

a) Gradualidad en el Tiempo, en el sentido de no acelerar demasiado el proceso de renovación urbana, otorgándole a la comunidad el tiempo necesario para adaptarse a los cambios proyectados por el PRC, procurando que en el camino de la modernización no se destruyan edificios históricos de importancia local, regional o nacional.

b) Gradualidad en el Espacio, evitando que debido a la zonificación se produzcan conflictos en el uso del suelo entre las distintas actividades o emplazamiento de población, de lo urbano y de éste con el entorno rural. El plan debe procurar el cambio progresivo de actividades, densidades, alturas, entre otros, lo que puede ser realizado por medio de las llamadas "pantallas de amortiguación de impactos". Es importante, que las normativas que atañen a las áreas de contacto con límites de otras comunas sean acordadas con éstas para compatibilizar los usos y evitar problemas futuros.

c) Variedad y Diversidad, en cuestiones como diferentes usos del suelo, combinando las actividades que complementan el espacio comunal y/o de barrio y facilitar, con el PRC, la diversidad de emplazamiento de las personas en todo el territorio comunal, impidiendo la segregación espacial de la población más pobre o la generación de enclaves habitacionales de los habitantes más adinerados.

d) Inserción en el Sistema Urbano, cuando las comunas sean parte integrante de una ciudad mayor, los PRC deben recoger y acoger las aspiraciones y orientaciones de desarrollo urbano del ente mayor, sin dejar de lado las propias; para lograrlo, los planificadores tienen que poner especial atención a la complementariedad de los instrumentos de escala intercomunal y comunal. Lo ideal es que cada centro urbano tenga un peso similar en el sistema urbano mayor, siendo complementarios sus roles y facilitando la concentración y centralización.

f) Densidad Adecuada, la definición de la densidad del área urbana de las comunas debe responder a: *mejorar el aprovechamiento del suelo urbano*, disminuyendo la necesidad de ampliar las áreas urbanas hacia suelos de riqueza silvoagropecuaria; *afianzar el carácter urbano de un territorio*, por medio de la definición de densidades máximas y mínimas (desde lo rural a lo urbano, las densidades van aumentando progresivamente), donde las primeras corresponden a la potencialidad del territorio y las segundas a una medida del plan para prevenir la expansión excesiva de la ciudad, y finalmente *crear diversidad morfológica*, estableciendo áreas para la vida urbana (equipamiento, servicios, etc.) y áreas netamente residenciales.

- *Ciudad Eficiente*, hace referencia a la búsqueda por entregar a la comunidad una mejor vida urbana, cuestión que se cumplirá si el PRC cumple con lo que sigue:

a) Dar el máximo de provecho a la capacidad instalada de la ciudad, evitando los costos de operación en la ampliación de áreas urbanas o el aplicar densidades demasiado bajas.

b) Crear incentivos para que los espacios centrales de la ciudad no se subutilicen.

c) Asegurar el funcionamiento adecuado de la ciudad en términos de destinar usos de suelo para el mantenimiento o mejora de la calidad de vida de las personas. Para esto se destinarán espacios para el abastecimiento de alimentos e infraestructura, teniendo presente la definición de medidas de mitigación de los efectos adversos sobre el entorno.

d) Procurar el uso racional de los medios de transporte a través de la dictación de normas para la formación de barrios equipados, y reservar espacios para el funcionamiento prioritario de medios de transporte colectivos.

La incorporación de los conceptos descritos anteriormente, hará que la en distribución de los elementos que forman el sistema ciudad, los habitantes satisfagan sus aspiraciones en términos de una mejor calidad de la vida urbana y en la incorporación de criterios medioambientales.

Al igual que para la elaboración de los PRI, la División de Desarrollo del MINVU, emitió, en el año 1985, una Circular (Nº 11) para guiar a los planificadores en el diseño de los instrumentos de planificación comunal. A continuación, se describen los principales aspectos tomados por esta Circular:

CIRCULAR Nº 11

Memoria Explicativa

Constituye el documento técnico a través del cual se definen los objetivos y fundamentos del Plan. Como lo establece la Letra a) del Art. 42 de la L.G.U.C., la memoria constituye una de las partes integrantes del Plan Regulador Comunal.

La memoria contiene los antecedentes recabados en cuanto a información socio-económica, crecimiento de la población, desarrollo industrial y otros que sirven de base para las propuestas del Plan:

1. INTRODUCCION

En ella, se describirán en forma general los objetivos y justificación del Plan Regulador Comunal.

- *Planteamiento General*

Instrumentos Vigentes: Se deben indicar los instrumentos de planificación del territorio vigentes en cualquier escala.

Marco de Referencia Político, Legal Y Reglamentario: Se refiere a como el PRC cumple con los lineamientos establecidos en la política nacional de desarrollo urbano (d.s N° 31/85). Se debe señalar además las leyes y reglamentos vigentes que respaldan y complementan al Plan (LGUC, OGCU, Ley de Concesiones Marítimas, entre otras).

Objetivos Generales del Plan: Se debe señalar el objetivo último del Plan, sea éste de carácter ambiental, definir áreas homogéneas, optimizar relaciones urbanas o adecuar zonificaciones del territorio.

Objetivos Específicos del Plan: Se debe señalar los objetivos concretos del PRC, entre los que pueden estar zonificar el territorio de manera coherente a las actividades socio-económicas identificadas, optimizar el aprovechamiento de la infraestructura sanitaria y energética existente, proveer suficientemente de suelo urbano para satisfacer las demandas de vivienda, equipamiento, industria, etc., en un horizonte de 30 años, etc.

- ROL Y JERARQUIA DEL CENTRO POBLADO EN EL CONTEXTO REGIONAL Y COMUNAL

Antecedentes Históricos: Observar la evolución de los aspectos administrativos y espaciales del territorio comunal.

Antecedentes Socio-económicos: Indicar los fundamentos económicos y las principales actividades económicas identificadas en la comuna.

Rol Y Jerarquía en el Contexto Regional y Comunal: En función de la población, la dotación de servicios y equipamiento, definir el rol de la comuna sistema regional y de los centros poblados de la comuna.

- SITUACION DEL CENTRO POBLADO

Situación Geográfica: Definir la localización geográfica y relativa de la comuna.

Características del Entorno Físico: Describir el medio en el que se inserta el centro poblado rescatando aquellos elementos que lo caracterizan como cursos de agua, topografía entre otros.

- *Limitantes para el Crecimiento Urbano:* Se deben reconocer aquí las restricciones naturales y “artificiales” para el desarrollo de la ciudad, entre los que se pueden mencionar lagos, cursos naturales de agua, cerros, áreas de riesgo, obras de infraestructura, etc.

- *Clima:* Describir el clima en el que se inserta el centro poblado, acotando las estadísticas de temperaturas extremas, pluviometría, vientos, etc.

- *Análisis Demográfico y de Ocupación del Suelo Urbano*

Evolución del Crecimiento Poblacional: Se deben indicar los datos de población de los censos, durante las últimas décadas.

Tasas de Crecimiento: Establecer las tasas de crecimiento demográfico de acuerdo a los procedimientos para ello.

Estimaciones del Crecimiento Poblacional para los Próximos 10, 20 Y 30 Años: Hacer proyecciones de población para dichos períodos de tiempo.

Análisis de Ocupación del Suelo: Establecer los patrones que determinen los asentamientos de población, para caracterizar la ocupación de las áreas consolidadas, expresados en hab/ha, coheficiente de constructibilidad, etc.

- ANALISIS URBANO

Evolución del Uso del Suelo Urbano: Se debe elaborar un estudio que caracterice la ocupación del suelo (por medio de cortes) a través del tiempo y que culmine a la fecha de formulación del plan, integrando, a lo menos, el uso del suelo para vivienda, equipamiento, industria, almacenamiento y transporte.

Evaluación de la Red Vial Existente: Describir la jerarquía de la trama vial, características de su diseño, áreas servidas, flujos, y funcionamiento del sistema.

Áreas Cubiertas con Servicios de Agua Potable y Alcantarillado: Su descripción debe realizarse según lo detectado en el estudio de Factibilidad de Agua Potable y Alcantarillado.

Morfología Urbana: Se debe identificar los elementos que estructuran y caracterizan el centro poblado, sean estos de origen natural o artificial.

- IDENTIFICACION DE ALTERNATIVAS

Corresponde en este punto señalar de manera general las alternativas de desarrollo urbano establecidas para la comuna.

Síntesis de las Alternativas Analizadas para la Estructuración del Centro Poblado:

Indicar un resumen de las alternativas analizadas.

Justificación de la Alternativa que Fundamentó el Plan: Según los objetivos definidos con anterioridad, se justificará la alternativa seleccionada.

2. PLAN PROPUESTO

En este punto corresponde describir en forma detallada el Plan propuesto, para lo que se debe considerar, al menos:

Límite Urbano: Que tendrá una vigencia de 30 años.

Macro-áreas: Definir y describir las áreas urbanas, de extensión urbana y las áreas especiales, cada una con sus respectivos límites.

Zonificación: Se debe hacer mención a las zonas propuestas por el plan, puntualizando en las características homogéneas, usos de suelo y normas urbanísticas.

Normas Generales Y Específicas.

Vialidad: Se debe describir el sistema vial de la comuna, el que estará compuesto por las vías estructurantes y las vías menores. Es importante que se integren algunos aspectos como jerarquización, aperturas, prolongaciones y ensanches, así como también se debe justificar debidamente las aperturas y ensanches de las vías menores.

- PLAN INDICATIVO DE INVERSIONES

Para materializar el PRC, el Plan contendrá una serie de indicaciones en relación a la priorización y costos estimados para obras ejecutadas por servicios o instituciones públicas, ya sea en infraestructura vial, sanitaria y energética, áreas verdes, etc. Los planes indicativos de inversiones pueden definirse para corto, mediano o largo plazo.

- GRAFICOS

Como complemento se incluirán, en la memoria, croquis o planos, a una escala adecuada para facilitar su comprensión.

ESTUDIO DE FACTIBILIDAD DE AGUA POTABLE Y ALCANTARILLADO

Este estudio debe contener y dar cumplimiento a lo expresado en la letra b) del Art. 42 del DFL N° 485 de 1975.

- OBJETIVOS

Se debe demostrar que es técnica y económicamente factible dotar de agua potable y de alcantarillado de aguas servidas y de aguas lluvias (este último puede ser omitido si las características locales lo permiten) a las áreas urbanas que crezcan, sea en función de la extensión del territorio urbano, o por un crecimiento demográfico y de localización de actividades que se definen en el PRC.

Se debe considerar que, si bien el PRC tiene una proyección de 30 años, el estudio de factibilidad puede tener un horizonte de 10 años.

- Características Formales

Estará formado por un documento escrito y planos.

El estudio debe poseer un informe del servicio sanitario correspondiente.

- Información técnica

Análisis cuantitativo y cualitativo de las instalaciones sanitarias del centro poblado, considerando la situación actual y futura (en los próximos 10 años).

Conclusiones sobre la dotación de agua potable y de servicios de alcantarillado de aguas servidas y de aguas lluvias con que cuenta el centro poblado, señalando si éstos satisfacen adecuadamente la demanda actual y futura. Se debe poner énfasis a las propuestas sobre obras de disposición final para los sistemas de alcantarillados.

Cuando las instalaciones señaladas en el punto anterior, sean deficitarias se deben proponer alternativas de solución.

CAPITULO I: DISPOSICIONES GENERALES

Art..... Se debe señalar que las disposiciones de la presente Ordenanza, contienen las normas referentes a límite urbano, zonificación, usos de suelo, condiciones de subdivisión predial, de edificación, de urbanización y vialidad, las que regirán dentro del área territorial del Plan, graficada en él o los planos... N°..., en adelante el Plano, y que complementan la información gráfica contenida en ellos.

Art..... Posteriormente se debe expresar que al área de aplicación del plan corresponde al área urbana detallando la línea poligonal cerrada que la delimita (límite urbano). Del mismo modo, se debe señalar que la descripción de los puntos y los tramos del límite urbano se señalan en el Art. ... de esta Ordenanza.

Art..... Se debe dejar claro que todas aquellas materias referentes al desarrollo urbano que no están integradas en la Ordenanza, se regirán por lo dispuesto en la LGUC y su Ordenanza, y otras disposiciones legales y reglamentarias vigentes.

Art..... Se debe declarar que según lo señalado en la LGUC corresponde a la Dirección de Obras Municipales velar por el cumplimiento de las normas establecidas en el PRC y a la SEREMI MINVU supervigilar su cumplimiento.

Art..... Indicar que la inobservancia de la normativa de esta Ordenanza, se sancionará según lo dispuesto en los Artículos 20-26 de la LGUC.

Capítulo II: Descripción del Límite Urbano

Art..... Se debe decir que el límite urbano de la comuna, enunciado en el Art. ..., se define según la siguiente descripción:

PUNTO	DESCRIPCION DEL PUNTO	TRAMO	DESCRIPCION DEL TRAMO
1	Descripción de los dos lugares geométricos que se interceptan.		
2	Descripción de los dos lugares geométricos que se interceptan.	2-3	Describir la línea real o imaginaria que une los puntos ya descritos.
3	Descripción de los dos lugares geométricos que se interceptan.		

CAPITULO III: DEFINICIONES Y NORMAS GENERALES

Art.... En este artículo se deben definir las siguientes materias:

- *Porcentaje de Ocupación de Suelo*: Corresponde a la relación porcentual entre la superficie edificada y la superficie total del predio, descontando de esta última las áreas de utilidad pública que pudiera definir el PRC.

Para definir la superficie edificada, se proyectará en el terreno el edificio, a lo que se descontará en su totalidad la proyección de aleros, balcones y cubiertas en voladizo. Las terrazas y pavimentos exteriores no se considerarán, así como los cobertizos y otras construcciones ligeras cubiertas y abiertas por dos o más lados, siempre y cuando éstas no sobrepasen el 10% de la superficie total del terreno. Cuando este sea el caso, se contabilizará en un 50%.

- *Coeficiente de Constructibilidad*: Hace referencia a la relación existente entre la cantidad total de m² que se permite edificar en un predio (sobre el nivel de suelo natural) y la superficie de éste, al que se descuenta las áreas de utilidad pública definidas en el PRC.

- *Densidad*: Corresponde a la relación entre la cantidad de habitantes o viviendas y la superficie predial que ocupan.

- *Edificación Aislada*: Es aquella que se construye separada de los deslindes, emplazada a las distancias resultantes de la aplicación de las normas sobre rasantes y distanciamientos que se determinen en esta Ordenanza, y las disposiciones de la OGUC.

- *Edificación Pareada*: Son aquellas construcciones que se levantan a partir de un deslinde común, manteniendo una línea de fachada, altura y longitud de pareo. Las fachadas no pareadas deberán cumplir con las normas que rigen a las edificaciones aisladas.

- *Edificación Continua*: Es la que se construye de manera simultánea o diferida en el tiempo y se emplaza a partir de deslindes laterales opuestos o concurrentes de un mismo predio y ocupa todo el frente de éste, manteniendo un mismo plano de fachada y su altura corresponde a la establecida en el PRC.

Art..... *Rasantes Y Distanciamientos*: Se debe dejar claro aquí, que las normas referidas a estas cuestiones, se regirán según lo señalado en el Art. 479 de la OGUC.

En casos justificados, el PRC podrá definir la aplicación de ángulos de rasantes y distanciamientos más estrictos que los previstos en la OGUC.

Art..... *Adosamientos*: Indicar que se atenderá a lo dispuesto en el Art. 468 de la OGUCU. Sin embargo, en casos justificados, el PRC, podrá definir áreas en las que no se permitan adosamientos.

Art..... *Cierros Exteriores*: La Ordenanza, cuando se estime necesario, y en conformidad al Art. 493 de la OGUC, podrá fijar sus características en distintos sectores. Por otra parte, en este artículo se definirá:

- *Cierros para los Sitios Eriazos*: los que no pueden ser provisorios y cuyo propósito es evitar que éstos sean utilizados como vertederos espontáneos. Sus características deben ser aprobadas por la Dirección de Obras Municipales.

En los casos en que se consulte por cierros para sitios edificados o por edificarse, éstos no podrán transgredir su finalidad de brindar protección y privacidad, debiendo contar con la autorización de la D.O.M para su instalación, cuando no se haya definido en el PRC.

Por otra parte, los cierros de esquina deberán cumplir con la normativa definida para ellos en la OGUC.

Art..... *Antejardines*: En casos justificados, el PRC, podrá definir exigencias para los antejardines, con el fin de mantener sus características homogéneas, para mejorar las características de nuevas áreas o de un área de renovación urbana. Para estos efectos, se establecerá que un área es homogénea cuando, en una cuadra, a menos, el 50% cuente con antejardines.

Dentro de este mismo Art., se debe incluir una norma que haga referencia a los planos de loteos superiores en superficie a 1 há. , en los cuales se podrá o no definir antejardines, siempre y cuando no hayan sido definidos en el PRC.

Art.... *Estacionamientos*: Se deben establecer normas en función de la localización y destino de las edificaciones.

Cuando las edificaciones estén destinadas a viviendas, se definirán un número de estacionamientos por unidad de vivienda (pudiendo expresarse en decimales). Cuando las edificaciones tengan una afluencia masiva de personas (estadios, supermercados, colegios, etc.), se considerará para establecer los estándares de estacionamientos, el número de usuarios, alumnos, localidades, etc. Para los demás destinos, se definirán estacionamientos en función a la superficie construida.

Por otra parte, la Ordenanza Local debe contemplar la siguiente disposición:

- Las rampas de salida de estacionamientos a un nivel distinto de la calzada tendrá que consultar, un tramo horizontal, al nivel de la acera, de una profundidad no inferior a 5 m.

Art.... *Edificios de Equipamiento*: Las edificaciones con este destino deberán integrar las disposiciones referidas a su habitabilidad de las normativas vigentes para esta materia y aquellas establecidas por el PRC.

El plan comunal debe velar por que el emplazamiento de estas edificaciones no generen impactos negativos, ni ambientales ni viales, por lo que se podrán definir normas especiales para prever los efectos negativos de su localización.

Art..... *Bienes Nacionales de Uso Público*: Aquí se definen las normas que regirán a los espacios o terrenos catalogados como tales. Se propone el siguiente texto para su redacción:

“En las áreas de uso público, como son las vías, playas (definidas de conformidad al D.F.L N°314/60) y áreas verdes, existentes o que se formen en el futuro, no podrán realizarse construcciones de ningún tipo, salvo aquellas que sean complementarias a su uso específico, tales como, kioskos, embarcaderos, fuentes de agua, juegos infantiles y otras similares, según corresponda. Las condiciones de edificación para estas construcciones complementarias serán determinadas en los proyectos específicos, los cuales serán aprobados por la D.O.M”.

Art..... *Urbanización*: De aplicación general, tiene prescindencia en temas de uso de suelo y condiciones de subdivisión y edificación establecidos en el plan local. Se sugiere el siguiente texto:

“La aprobación de proyectos de urbanización, como asimismo la ejecución y recepción de las obras de alcantarillado de aguas servidas y de aguas lluvias, se regirán por las disposiciones de la LGUC y su Ordenanza, además de las normas técnicas oficiales emanadas del Instituto Nacional de Normalización, y de los Servicios respectivos”.

Art..... *Edificación en Predios Existentes*: Cuando en la comuna exista alguna construcción que no cumpla con las disposiciones mínimas de la Ordenanza local, deberá ésta contener un artículo que haga alusión a lo siguiente:

“Los proyectos de construcción, reconstrucción, reparación y alteración que se emplacen en predios existentes que no cumplan con las superficies y frentes prediales mínimos establecidos en esta Ordenanza, se aprobarán dándose cumplimiento a las demás normas que se establezcan en ella”.

CAPITULO IV: DEFINICION DE MACROAREAS, ZONIFICACION, USO DE SUELO Y NORMAS ESPECIFICAS.

Párrafo 1º: Macroáreas

Art.... En el primer artículo de este capítulo, el PRC debe dejar establecido que su acción se lleva a cabo, según su grado de consolidación, en las siguientes áreas:

- **Áreas Consolidadas** (áreas urbanas), que cuentan con urbanización completa, es decir, aquellos espacios que pueden ser subdivididos y acoger edificaciones, poseen conexiones con las redes de servicio público, etc. Sus límites exteriores se denominan “Límites de consolidación”.

- **Áreas De Extensión Urbana**, que comprenden las áreas urbanizables y con proyección de subdividirse hasta en tres subáreas urbanizables, en los 30 años siguientes a la aprobación del PRC.

- **Áreas Especiales**, corresponden a las áreas que presentan algún tipo de restricción para su urbanización y edificación. Entre ellas están los aeropuertos, márgenes de ríos, orillas de mar, zonas de protección ecológica, áreas de riesgo, etc.

Cuando existan predios con urbanización incompleta, en cualquiera de las tres áreas, esto no alterará el carácter de las áreas en las que se localicen.

Párrafo 2º: Zonificación

Art..... En este artículo corresponde identificar las distintas zonas definidas para las áreas descritas con anterioridad. Estas zonas deben ser precisadas por las características homogéneas en el uso del suelo y otras normas urbanísticas.

Para facilitar la identificación de las zonas, se recomienda en la Circular, la utilización de una combinación simple de letras mayúsculas y números: Z-1, Z-2, ZE-1, etc.

Es importante que para definir las áreas de restricción, se preste especial atención a la delimitación de los derechos de propiedad en cuanto a su uso. Para esto, es necesario que su establecimiento se haga de forma justificada, ya sea por una cuestión técnica o por una legal.

Se deben señalar las áreas de restricción graficadas en los planos y, para aquellas que sean de difícil graficación, destinar todos los artículos que sean necesarios. A modo de ejemplo se da un listado de las áreas de restricción que pueden ser definidas por el PRC:

<p><i>Preservación del Medioambiente Natural y Cultural:</i> corresponden a las áreas que presentan un gran valor ecológico o cultural y que su destrucción traería consigo una pérdida irreparable para el equilibrio natural, la calidad del medio o para el patrimonio cultural. Se podrán definir sólo usos de suelo que no atenten contra su conservación y que signifiquen promover su protección y preservación.</p>

Estas áreas están integradas, con relación al medioambiente natural, por las pertenecientes al SNASPE y los santuarios de la comuna; en cuanto a las pertenecientes

al medioambiente cultural, éstas incluyen los monumentos históricos, zonas típicas o pintorescas y las zonas de conservación histórica.

Protección de Vertientes y Cauces Naturales: Incluyen los terrenos adyacentes a lagos y ríos y cuya delimitación está prevista en el D.S N°609/78. Se establece , además, que es obligación del plan comunal precisar fajas de protección a los bordes de vertientes y esteros.

Protección de Quebradas Naturales: el PRC, con el propósito de prever la erosión de las quebradas, puede determinar un área de protección de éstas cuando sea necesario proteger e incrementar la vegetación, todo en conformidad al D.S N°4.363/31 “Ley de Bosques”.

Alto Riesgo para el Asentamiento Humano: son aquellas áreas reconocidas, por estudios técnicos específicos, por no poder acoger asentamientos de población debido a sus características geomorfológico-físicas. Entre éstas se encuentran los espacios afectados por inundaciones, derrumbes, fallas geológicas, etc.

Resguardo de Obras de Infraestructura: Corresponden a los espacios que se marginan al desarrollo urbano, tanto para asegurar el óptimo funcionamiento de la infraestructura, como para prever riesgos sobre la población.

Dentro de éstas se encuentran:

- 1.- Restricción de Aeropuertos y Aeródromos.
- 2.- Restricción de Usos de Telecomunicaciones.
- 3.- Protección de Subestaciones Eléctricas y Trazados de Líneas de Alta Tensión.
- 4.- Protección de Trazados Ferroviarios.
- 5.- Protección de Ductos Subterráneos.
- 6.- Resguardo de Acueductos y Canales de Regadío.

7.- Protección de Pozos de Captación, Plantas de Filtros y Estanques de Agua Potable y de Plantas y Lagunas de Tratamiento de Aguas Servidas.

8.- Protección de Plantas de Almacenamiento de Combustibles y de Otras materias altamente Peligrosas.

9.- Resguardo de Recintos Portuarios.

Párrafo 3º: Usos de Suelo y Normas Específicas

Art..... Usos de Suelo: Los usos del suelo deben ser definidos para cada una de las zonificaciones que contempla en el PRC pudiendo determinar, a grandes rasgos, *usos prohibidos* y *usos permitidos*. En los casos en que se restrinja algún uso, el plan local deberá detallar claramente esa restricción.

La tipología a emplear en la definición de los usos de suelo es la siguiente:

- a) Vivienda
- b) Equipamiento
- c) Industria y Almacenamiento
- d) Vialidad y Transporte

- *Equipamiento*: Vale la pena detenerse a especificar los terrenos y edificios que lo integran:

Salud
Educación
Seguridad

Culto
Cultura
Organización Comunitaria
Areas Verdes
Deportes
Esparcimiento y Turismo
Comercio Minorista
Servicios Públicos
Servicios Profesionales
Servicios Artesanales

A la vez el equipamiento puede, según su ámbito de acción, pertenecer a distintos niveles: *vecinal, comunal, provincial y regional*.

Por otra parte estas construcciones pueden ser públicas o privadas. Las primeras son todos los bienes nacionales de uso público, las que pertenezcan a organismos semifiscales o mixtos donde el Fisco o la municipalidad tengan una importante participación. El resto del equipamiento es considerado privado.

Los PRC pueden tratar al uso del suelo para equipamiento en forma genérica, por niveles o detallada y se debe procurar que en las áreas urbanizables no se destinen usos de suelo exclusivos para el equipamiento.

Finalmente, podrán restringirse o prohibirse equipamientos específicos cuando éstos tengan efectos molestos, insalubres o peligrosos para la población (cementeros, vertederos, garajes, etc.).

- *Industria y Almacenamiento*: Este uso del suelo se clasifica según sean los riesgos a terceros, que debido a su emplazamiento, puedan generar:

Inofensivas: son las que no revisten peligro o molestias a las personas o el entorno.

Molestas: son aquellas que producen incomodidad o molestias al vecindario.

Insalubres: corresponden a las actividades que generan ruidos, emanaciones, trepidaciones, etc., y que por lo tanto provocan daño a la salud.

Peligrosas: son las que significan un riesgo potencial permanente para la salud de la población y que su alto grado de insalubridad es inaceptable. Estas actividades no se permitirán dentro de los límites urbanos.

- *Vialidad y Transporte*: la vialidad, actúa como complemento al emplazamiento o habilitación de cualquier área, por lo que se presume siempre permitida.

En lo que dice relación con el transporte, el PRC debe establecer indicadores, los que responderán a la densidad y características de las áreas consolidadas, de extensión urbana y áreas especiales.

Otras Normativas

A continuación se presenta una lista de indicadores y sus respectivos criterios para ser utilizados en la elaboración del instrumento local:

a) *Superficie Predial Mínima*: puede definirse por zonas o actividades.

b) *Frente Predial Mínimo*: establecido por zona o por actividad.

c) *Porcentaje de Ocupación Máximo de Suelo*: puede definirse por zonas o actividades.

d) *Coefficiente Mínimo de Constructibilidad*: debe expresarse en números decimales.

e) *Sistema de Agrupamiento*: en el PRC se definirán zonas en las que se seleccionará los sistemas de agrupamiento, diferenciando las edificaciones continuas de las aisladas y pareadas.

En casos que la superficie de un loteo sea de 1 há (a lo menos), la Ordenanza tendrá que especificar que el propietario podrá optar por un sistema de agrupamiento distinto. Para las edificaciones continuas, se debe precisar la profundidad máxima de la faja edificada (expresada en porcentaje de cada deslinde común).

f) *Alturas de la Edificación*: las alturas se definirán distintamente para *zonas de edificación aislada y pareada* y para *zonas de edificación continua*. En el primer caso, se expresarán en metros sin perjuicio del cumplimiento de normativas referidas a rasantes y distanciamientos. En el segundo caso, también se expresarán en metros y se acotará si el PRC permite la edificación aislada sobre dicha altura.

CAPÍTULO V: VIALIDAD

Art..... Será tarea de la Ordenanza local el establecer que todas las vías públicas del PRC son existentes y que mantienen sus anchos entre líneas oficiales, a excepción de casos donde expresamente se determine que se harán obras de ensanche o apertura de vías.

Art..... Este artículo debe señalar que los perfiles geométricos viales, los empalmes, cruces a desnivel, entre otros, se definirán en cada proyecto de loteo, ya sea en seccionales, en estudios o proyectos de vialidad, según sea el caso.

Art..... Aquí la Ordenanza debe señalar e individualizar la vialidad estructurante, por nombre, tramos y anchos entre líneas oficiales, según lo indicado en el cuadro:

Cuadro N°3: Vialidad Estructurantes en los PRC

NOMBRE DE LA VIA	TRAMO (E) EXISTENTE (P) PROYECTADA	ANCHO ENTRE LINEAS OFICIALES		OBSERVACIONES
		DIMENSION (E) EXISTENTE (M)	(P) PROYECTADA	
Avda. Baquedano	Miraflores y Tacna E	20	E	-----
Nataniel	Moneda y Compañía E	15	P	Ensanche costado norte, 5m (o bien: línea oficial norte a 10 m del eje actual).
Riquelme	Bdo. O'Higgins y San Pablo E	40	P	Ensanche ambos costados: 5 m cada uno.
Baldomero Lillo	Mariano Latorre y Gabriela Mistral P	25	P	Deberá empalmar tramos existentes de calles Colo Colo y Galvarino.
Arturo Prat	Condell y Cochrane P	35	P	Deberá empalmar tramos existentes de la misma calle.

Fuente. Circular N°11, División de Desarrollo Urbano Minvu. Santiago, 1985.

Art..... Deberán señalarse en este artículo, líneas oficiales en tramos de vías no estructurantes (por apertura o ensanche), que deban fijarse incluyendo un cuadro con sus características, similar al del artículo anterior.

CONFECION DEL PLANO

Como una forma de facilitar la comprensión e interpretación de las normas dictadas en el PRC, a continuación, la Circular, se refiere a los aspectos mínimos que se tienen que considerar en la confección y presentación de los planos.

- CONFECION

La realización del plano tendrá que adecuarse a las siguientes consideraciones para cada aspecto:

A. Plano Base: Se confeccionará a partir de un levantamiento topográfico o aerofotogramétrico, actualizado, a escala 1:5.000, con curvas de nivel y simbologías adecuadas.

A.1 Antecedentes del Espacio Natural:

A.1.1 Topografía del Area

A.1.2 Identificación de Areas de Riesgo

A.1.3 Hidrografía (Vertientes, canales, ríos, esteros, lagunas, lagos, mar, etc.)

A.1.4 Areas Forestales

A.2 Antecedentes del Espacio Adaptado:

A.2.1 Infraestructura de Transporte

- caminos de acceso, carreteras, avenidas, calles, etc.
- nudos viales
- cruces a distinto nivel
- túneles y puentes
- trazados ferroviarios
- otros

A.2.2 Infraestructura Sanitaria, Energética y de Telecomunicaciones:

- recintos de capacitación y estanques de abastecimiento de agua potable

- plantas de tratamiento de aguas servidas
- subestaciones eléctricas
- líneas de alta tensión
- estaciones de telecomunicaciones
- grandes antenas de transmisión
- gasógenos y otros estanques de combustibles
- otros

A.2.3 Equipamiento Especial:

- cementerios
- cárceles
- regimientos
- puertos aéreos, terrestres, marítimos
- estadios y otros centros deportivos
- centros nucleares
- áreas verdes
- etc.

El plano, por otra parte, debe contener una indicación gráfica del norte geográfico; identificación del autor y la fecha de elaboración.

B. GRAFICACION NORMATIVA

Corresponde a la expresión gráfica de las normativas establecidas por el PRC:

B.1 *Límite Urbano*: debe ser delimitado con la poligonal cerrada y cada uno de los puntos que la integran (número), señalando las cotas de referencia indicadas en la Ordenanza del plan.

Las referencias que se grafiquen fuera de este límite serán mínimas y en ningún caso podrán entorpecer la comprensión del plano.

B.2 *Macroáreas*: graficar las áreas consolidadas, de extensión urbana y las áreas especiales, con sus límites y subáreas.

B.3 *Zonificación*: deben también graficarse las zonas en las que se hayan dividido las áreas del PRC, individualizándolas con la codificación indicada anteriormente.

Cuando el límite fijado para una zona no coincida con un evento natural, vía u otro elemento del paisaje de fácil de identificación, éste debe ser acotado en el plano.

B.4 *Áreas Verdes*: el plano contendrá las áreas verdes más relevantes existentes o proyectadas, excluyendo las de carácter vecinal.

B.5 *Vialidad*: para este elemento, se graficarán, de manera clara, las líneas oficiales que dividen los espacios de uso público de aquellos de propiedad privada.

La trama vial que se dibuje corresponderá a la estructurante, distinguiendo entre la existente y la proyectada, así como también los ensanches que se propongan. Las aperturas o ensanches de vías no estructurantes, de igual manera, se destacarán.

Si la vialidad entorpece la comprensión del plano, deberá confeccionarse otro que contenga solamente este elemento.

B.6 *Infraestructura Sanitaria y Energética*: se mostrará en el plano la infraestructura sanitaria y energética considerada relevante para el crecimiento o expansión en las áreas consolidadas o las de extensión urbana.

Cuando su graficación sea dificultosa o altere la comprensión del plano, se confeccionará uno nuevo que enseñe sólo este aspecto.

C. VIÑETA

C.1 *Identificación del Plano:*

- Título: Plan Regulador Comunal de, Región.
- Láminas, Código y Número

C.2 *Individualización y Firmas:* indicando el nombre completo y profesión del o los autores del proyecto; nombre y cargo de las autoridades que lo aprueban, en el siguiente orden:

a) Autor(es) del Proyecto

b) Aprobación Municipal

- Secretario Municipal

- Asesor Urbanista o Director de Obras Municipales.

Participación Ciudadana

Este proceso no está precisado en la Circular N°11, sin embargo, en el Art. 2.1.7. de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, se hace referencia a él.

Ahí se señala que los PRC, serán publicados en algún diario de los de mayor circulación local, dos veces (en distintas semanas), agregando los días y lugar en que será expuesto a la comunidad, los que no deben ser menos a 30, seguidos a la última publicación.

Las observaciones al plan, deberán realizarse dentro del plazo establecido por la LGUC, las que deberán ser fundadas y presentadas por escrito a la Dirección de Obras

Municipales. Cuando se someta a aprobación el plan, el Director de Obras Municipales, pondrá en conocimiento al Concejo Comunal las observaciones realizadas.

2.2.3 Planes Seccional

Los Planos Seccionales corresponden a instrumentos de planificación territorial de escala comunal que se elaboran para actualizar o modificar los PRC, a través de los cuales, la municipalidad respectiva puede reformar o especificar normativas, que afecten un espacio reducido del territorio local, asumiendo las variaciones en el comportamiento y localización de inversiones, desarrollo de tendencias, en las demandas de la población debido a cambios en los escenarios nacionales o internacionales, para establecer normas de protección a algún elemento natural, histórico o cultural del paisaje, para la fijación de Zonas de Remodelación Urbana, o Zonas de Construcción Obligatoria.

Las disposiciones establecidas para estos planes se deben adosar a las del Plano Regulator Comunal y en su confección se deben considerar las recomendaciones contenidas en la Circular N° 55 de la División de Desarrollo Urbano del MINVU sobre “Instrumentos de Planificación Comunal”.

Según la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, en su Artículo 2.1.9, los documentos que los componen son:

A) MEMORIA EXPLICATIVA

Es el documento que contiene las especificaciones técnicas y las fundamentaciones del plan.

B) ORDENANZA

Integra las disposiciones o normativas establecidas en el Plan Seccional.

C) PLANOS

Son los documentos gráficos que muestran la zonificación del área del estudio y las disposiciones reglamentarias de éste.

En su confección deben emplearse, como base cartográfica, cartografías georeferenciadas a escala 1:5.000, 1:1.000, 1:500 o las señaladas expresamente por la SEREMI MINVU respectiva.

D) ESTUDIO DE FACTIBILIDAD

Hace referencia a la posibilidad técnica de dotar de agua potable y alcantarillado - y aguas lluvia cuando corresponda - considerando la población actual y futura del área comprendida en el Seccional, en consulta con los organismos locales y regionales, competentes.

El Proceso de Aprobación, Participación Ciudadana y Archivo de la Documentación de los Planes Seccionales es el mismo seguido para los Planes Reguladores Comunales.

2.2.4 Límite Urbano

Como ya se dijo, el Límite Urbano es la línea imaginaria que separa a las áreas urbanas y las de extensión urbana del resto de la comuna. Este concepto adquiere relevancia, sobre todo en las comunas que no cuentan con un Plan Regulador Comunal, ya que es este límite, la única herramienta con que cuentan los municipios para ordenar el territorio.

Es importante acotar, que fuera del límite urbano, la Dirección de Obras Municipales no podrá otorgar permisos para abrir calles, subdividir paños para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo las obras necesarias para complementar la explotación agrícola de terrenos rurales, para la vivienda del propietario y las de sus trabajadores (Artículo 55°, LGUC).

Cuando se solicite la subdivisión o urbanización de predios rurales, para levantar obras complementarias a una actividad industrial, para proveer de equipamiento a un espacio rural o habilitar una actividad turística de carácter rural, la SEREMI de Agricultura otorgará la autorización, previo informe favorable emitido por la SEREMI MINVU, el que en todo caso, definirá el grado de urbanización mínima de la división predial en cuestión.

De la misma forma, las construcciones industriales, de equipamiento, de turismo y poblaciones deberán tener, previa ejecución de las obras, la autorización de la Dirección de Obras municipales con informe favorable de la SEREMI MINVU y del Servicio Agrícola y Ganadero respectivo.

Para los efectos de su aprobación y aplicación, el Límite Urbano está compuesto por:

- a) Una Memoria Explicativa que detalle las especificaciones técnicas y las fundamentaciones del plan.
- b) Descripción de los Puntos y Tramos de la poligonal que define el límite urbano.
- c) Plano, muestran gráficamente el límite urbano, confeccionado sobre una base aerofotogramétrica o similar actualizada, en escala 1:10.000, 1:5.000 o a una escala definida previamente por la SEREMI MINVU respectiva.

En su confección deben emplearse, como base cartográfica, cartografías georeferenciadas a escala 1:5.000, 1:1.000, 1:500 o las señaladas expresamente por la SEREMI MINVU respectiva.

2.3 Programa Regional de Actualización de Planos Reguladores Comunales, Región de Valparaíso.

1) ANTECEDENTES

En el año 1994, y luego de la realización del proceso de planificación participativa en la formulación de la Estrategia Regional y de las Estrategias Provinciales de Desarrollo, donde se realizaron diversas acotaciones con respecto a los problemas de la planificación y gestión del territorio regional, el Gobierno de la Región de Valparaíso – bajo el amparo de lo dispuesto en la Ley N°19.175 “Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”- se propone generar un sistema que permita la actualización de los instrumentos de planificación comunal.

Hasta ese año, integraban la región sólo 37 comunas, ya que Con Cón fue posteriormente declarada como tal. Entre estas comunas, el estado de los instrumentos de planificación vigentes era la que se muestra a continuación:

Cuadro N°4: Instrumentos de Planificación Territorial en las Comunas de la Región de Valparaíso para el año 1995.

CENTRO URBANO	POBLACION 1992		D.S.O RES.	DIARIO OFICIAL
	COMUNAL	URBANA		
PROVINCIA DE PETORCA La Ligua	62.565	38.906		

Cabildo (Límite Urbano)	27.322	19.394	325, 13.11.80	17.12.80
Papudo	17.520	10.713	1615, 30.11.65	05.01.66
Zapallar	3.096	3.613	162, 20.02.69	08.03.69
	4.554	2.444	189, 20.11.84	06.12.84
PROVINCIA DE SAN FELIPE				
Putendo	116.443	81.700		
Catemu	12.806	6.027	25, 08.02.84	08.03.84
San Felipe	11.295	6.058	101, 14.06.84	11.08.84
Santa María	54.591	46.542	12, 30.01.85	06.03.85
Panquehue	11.575	5.466	45, 22.03.84	19.05.84
Llay Llay	5.900	2.465	51, 24.03.86	16.05.86
	20.276	15.142	1, 02.01.85	16.02.85
PROVINCIA DE LOS ANDES				
San Esteban	77.525	60.685		
Rinconada	12.153	4.970	Res. 26, 27.08.91	27.02.92
Calle Larga	5.765	4.540	46, 22.03.84	24.05.84
Los Andes	9.860	4.829	142, 07.09.84	02.11.84
	48.747	46.346	209, 15.12.83	17.03.84
PROVINCIA DE QUILLOTA				
Nogales (Límite Urbano)	203.726	169.289		
La Calera	18.669	14.632	99, 14.06.84	09.08.84
Quillota	45.776	44.422	Res. 06, 07.02.92	25.07.92
Hijuelas	67.007	56.819	317, 15.06.66	10.09.66
Limache	13.938	6.686	43, 22.03.84	04.06.84
Olmué	34.962	39.693	188, 16.11.84	08.01.85
	12.603	8.602	67, 24.05.83	19.06.83
PROVINCIA DE				

VALPARAISO	808.453	793.378		
Puchuncaví	10.661	8.765	235, 14.12.88	07.02.89
Juan Fernández	488	0	172, 10.10.83	14. 11.83
Quintero	17.796	16.119	32, 20.02.84	08.05.84
Viña del Mar	304.203	303.589	329, 20.11.80	17.12.80
Valparaíso	282.840	281.707	26, 08.02.84	17.04.84
Quilpué	104.203	102.233	270, 30.04.71	28.05.71
Casablanca	16.590	10.302	Res. 35, 24.11.89	17.02.90
PROVINCIA DE SAN ANTONIO	112.860	101.611		
Algarrobo	5.568	4.546	181, 07.11.84	19.12.84
El Quisco	6.097	5.716	Res.31-4/07, 10.10.94	25.11.94
El Tabo	4.513	4.208	156, 28.09.84	12.12.84
San Antonio	78.158	74.742	110, 11.07.84	27.08.84
Santo Domingo	6.218	2.081	Res. 3, 31.01.89	17.03.89
Cartagena	11.906	10.318	Res.31-4/09, 02.12.94	27.02.95
PROVINCIA DE ISLA DE PASCUA	2.764	2.686		
Hanga Roa	2.764	2.686	500, 06.08.71	31.08.71
REGION	1.384.336	1.248.573		

FUENTE: SEREMI MINVU V REGION, 1995.

Cuadro N° 5: Instrumentos de Planificación Territorial en las Comunas de la Región de Valparaíso para el año 1995.

COMUNA	CENTRO URBANO	POBLACION 1992 COMUNAL URBANA	D.S.O. RES.	D. OFICIAL

PROVINCIA DE PETORCA					
Petorca	Petorca	9.273	2.742	4.432	Sin información
Cabildo	Artificio	17.520	665	3.217	14.07.43
PROVINCIA DE SAN FELIPE					
San Felipe	Curimón	54.591	2.269	Res. 26, 11.12.92	11.12.92
Putauendo	Rinconada de Silva	12.806	999	02.11.92	Sin información
Panquehue	San Roque	5.900	2.465	1746, 14.07.64 7.328, --	02.04.48
PROVINCIA DE QUILLOTA					
Quillota	San Pedro	67.007	2.627	6.865, --	10.01.48
La Cruz	La Cruz	10.771	8.435	221, 25.04.66	25.05.66
PROVINCIA DE VALPARAISO					
Valparaíso	Laguna Verde	282.840	634	3.122, 26.06.52	04.08.52
Villa Alemana	Villa Alemana	71.672	70.663	30, 12.01.65	01.03.65

FUENTE: SEREMI MINVU V REGION, 1995.

Como se aprecia, la mayor parte de los instrumentos estaban obsoletos y respondían a la política de desarrollo urbano del año 1978, la que reconocía al mercado como el ordenador espacial por esencia, ya que, según ésta, el país no poseía un recurso suelo escaso. Así, la carencia de un instrumento de planificación eficaz, que orientara las inversiones públicas y privadas, trajo como consecuencia una serie de impactos negativos a través de todo el territorio regional, especialmente en los ámbitos socio-cultural y ambiental.

Los conflictos de uso de suelo en la región, tenían y, en muchos lugares, siguen teniendo, una difícil solución dado el alto grado de consolidación de los espacios urbanos de las comunas; entre ellos se pueden contar:

- Desarrollo urbano dispar, donde las cabeceras provinciales careciendo del suficiente equipamiento, comercio, servicios e infraestructura que satisfagan las necesidades de la población.
- Congestión urbana, debido a que la infraestructura vial se ve sobrepasada por la demanda, fundamentalmente por el transporte de carga pesada y peligrosa;
- Dificultad en el acceso a los centros urbanos primados de la región, especialmente a aquellos ligados a la actividad portuaria (Valparaíso, San Antonio, Los Andes, Quintero, Ventanas);
- Segregación espacial de la población de menores recursos, debido al restringido acceso a espacios urbanos equipados y cercanos a los centros de actividad y empleo;
- Conflictos derivados de la competencia por el uso del suelo entre diferentes actividades;
- Pérdida del patrimonio natural por la ocupación de espacios naturales relevantes en el paisaje local;
- Pérdida del patrimonio arquitectónico de las ciudades producto de una mal entendida “renovación urbana”;
- Alta vulnerabilidad a riesgos naturales producto de la localización o emplazamiento de actividades y población en espacios afectados por éstos fenómenos, entre otros.

Teniendo en consideración estas cuestiones, se reconoce la necesidad imperiosa de elaborar Planos Reguladores Comunales que sirvan como herramientas en la concreción de los objetivos de desarrollo señalados en la Estrategia Regional de Desarrollo del año 1995. Para ello, el Consejo Regional, en conjunto con la SEREMI MINVU y SERPLAC, elaboran una propuesta para desarrollar un Programa Regional de Actualización de PRCs.

Con respecto al financiamiento del Programa, los municipios debieron absolver 1/3 del monto total requerido para la elaboración del PRC respectivo, mientras que 2/3 los invirtió el Gobierno Regional, a través del F.N.D.R “Programa Regional de Actualización de Planos Regulares Comunes” Código B.I.P N°20089016.

El siguiente cuadro, muestra los valores definidos para la elaboración de cada uno de los instrumentos de planificación suscritos al Programa:

Cuadro N°6: Costos de la Elaboración los Instrumentos de Planificación pertenecientes al Programa Regional de Actualización.

PROVINCIA	COMUNA	MONTO
Petorca	La Ligua	9.000.000
	Petorca	9.000.000
	Cabildo	6.000.000
	Papudo	15.000.000
Subtotal Provincia		39.000.000
Los Andes	Los Andes	10.000.000
	San Esteban	9.000.000
	Calle Larga	10.000.000
	Rinconada	10.000.000
Subtotal Provincia		39.000.000
San Felipe	San Felipe	40.000.000
	Putendo	9.000.000
	Panquehue	9.000.000
	Llay Llay	15.000.000

	Catemu	9.000.000
Subtotal Provincia		82.000.000
Quillota	Quillota	40.000.000
	La Cruz	15.000.000
	La Calera	15.000.000
	Nogales	9.000.000
	Hijuelas	7.000.000
	Limache	30.000.000
	Olmué	20.000.000
Subtotal Provincia		136.000.000
Valparaíso	Puchuncaví	15.000.000
	Quilpué	40.000.000
	Villa Alemana	40.000.000
	Casablanca	21.000.000
	Juan Fernández	9.000.000
Subtotal Provincia		125.000.000
San Antonio	San Antonio	40.000.000
	Cartagena	15.000.000
	El Tabo	15.000.000
	El Quisco	9.000.000
	Santo Domingo	15.000.000
Subtotal Provincia		94.000.000
Isla de Pascua	Hanga Roa	5.000.000
Subtotal Provincia		5.000.000
TOTAL REGION		520.000.000

FUENTE: CONVENIO CORE-MUNICIPALIDADES V REGIÓN. 1995

Una vez presentadas estas cifras al pleno del Consejo Regional, éste toma el Acuerdo N°414 (06/12/94) a través del cual se resuelve llevar a cabo el Programa y presentar el proyecto al Banco Integrado de Proyectos del F.N.D.R.

De las 37 comunas, sólo tres (Valparaíso, Viña del Mar y Zapallar), se abstienen de participar del Programa. De esta manera, el Convenio Mandato y el Convenio de Inversión es firmado por el Intendente y 34 alcaldes (posteriormente se incluyó Con Cón).

2) OBJETIVOS DEL PROGRAMA

- Objetivo General:

“Desarrollar un Programa de Actualización de los Planos Reguladores Comunes y Planos Seccionales, en el marco de los objetivos estratégicos propuestos en la Estrategia de Desarrollo Regional, propendiendo, de este modo, a favorecer un desarrollo más armónico del espacio regional y a un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la V Región de Valparaíso”.

- Objetivos Específicos:

Formular, Reformulación o Actualización de los Planes Reguladores Comunes y Planes Seccionales de acuerdo a las necesidades específicas de cada área urbana.

Dotar a los Municipios de un instrumento de planificación actualizado que permita para llevar a cabo una mejor y más eficiente planificación territorial en el *ámbito urbano* y que sirva de referencia efectiva para el desarrollo de las inversiones tanto públicas como privadas.

Elaborar instrumentos de planificación modernos y dinámicos, capaces de acoger y dar respuesta de manera oportuna, integral y sistemática a los diferentes requerimientos del uso del espacio urbano.

Incorporar la Temática Ambiental y la aplicación de tecnologías modernas en los procesos de formulación de los PRC.

Diseñar propuestas metodologías participativas en la formulación de los PRC, incorporando la visión de los distintos sectores que habitan y comparten este sistema territorial que es la ciudad.

3) BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA

Diferentes beneficiarios se identificaron para el Programa, desde un nivel institucional a uno particular:

- Los *Municipios*, que con la ejecución del Programa contarían con un instrumento de planificación que los ayudará en sus funciones de administración y promoción del desarrollo local.
- Las *Instituciones Públicas*, ya que dispondrían de información actualizada sobre los territorios comunales, lo que les permitiría orientar las inversiones proyectadas.
- El *Gobierno Regional* y los *Organismos de Planificación Regional*, podrían aplicar sus propuestas de desarrollo a través de instrumentos vigentes.
- El *Sector Privado*, que tendría una orientación clara y oportuna para definir sus futuras inversiones.
- La *Comunidad Regional*, que –a través de los instrumentos de planificación- verá protegidas sus legítimas aspiraciones y propuestas en lo referente al mejoramiento de su calidad de vida.

4) CONVENIO MANDATO GOBIERNO REGIONAL - MUNICIPALIDADES

Para establecer las obligaciones, modalidades de financiamiento y adjudicación de los estudios PRCs, se estableció un convenio firmado entre el Intendente Regional de Valparaíso y los respectivos alcaldes de los municipios adscritos al Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunes. En él se definieron los siguientes aspectos:

A) FINANCIAMIENTO

Como ya se dijo, la modalidad de financiamiento del Programa fue de 1/3 del costo del estudio asumido por las Municipalidades (Unidad Técnica, en adelante), con cargo a su presupuesto de inversión, y el 2/3 restante se financió por el Gobierno Regional (Mandante, en adelante), a través del F.N.D.R. con el nombre de “Programa Regional de Actualización de Planos Reguladores Comunes” Código B.I.P N°20089016 (ver anexos ficha E.B.I).

Los gastos administrativos del estudio serían cargados al aporte total del F.N.D.R. y los montos percibidos por la venta de bases y/o multas se reingresarían a dicho fondo.

B) OBLIGACIONES DEL MANDANTE

El Gobierno Regional, se responsabilizó en emitir un “Certificado de Imputación”, comprometiendo la asignación de los fondos provenientes del F.N.D.R, para la elaboración del PRC; solventar los estados de pago que formule la Unidad Técnica y proveer, en forma oportuna, los fondos para gastos administrativos que solicitara la Unidad Técnica, los cuales no podían exceder el 10% del costo total del estudio.

Para tales efectos, el municipio debía emitir estados de pago, que contuvieran a lo menos, los siguientes aspectos:

- Oficio conductor al Sr. Intendente, solicitando el pago;

- Factura a nombre de la Intendencia V Región, con su dirección y R.U.T.;
- Formulario de estado de pago, con firma del inspector del proyecto y señalando el porcentaje de avance del estudio y la etapa que se cancelaba.

C) OBLIGACIONES DE LA UNIDAD TECNICA

Por su parte, las municipalidades asumieron a través del Convenio Mandato, las obligaciones que se detallan a continuación:

- Designar un Inspector Fiscal que supervisara la ejecución del proyecto e hiciera la vez de Director del estudio y fiscalizará técnicamente al estudio en sus distintas etapas;
- Cuando lo estimase conveniente, contratar una asesoría externa para colaborar con las tareas del Inspector Fiscal (con cargo a los fondos aportados por el municipio al proyecto PRC), y
- Contratar a una firma consultora para el desarrollo total de las actividades del proyecto.

D) FACULTADES DEL MANDANTE

Para cumplir con lo señalado en el Art. 20 letra d) de la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (“disponer, supervisar y fiscalizar las obras que se ejecuten con cargo a su presupuesto”), el Mandante designaría funcionarios que velaran por la fiel utilización de los recursos destinados por el F.N.D.R., debiendo la Unidad Técnica facilitar su labor de inspección.

Cuando en su tarea, los funcionarios fiscalizadores apreciaran deficiencias, atrasos o irregularidades en la ejecución del PRC o en la labor de supervisión de los funcionarios del municipio, podrán solicitar información a la Unidad Técnica y ordenar a ésta que subsane los problemas.

E) PROCESO DE LICITACION

En el Convenio Mandato, se estipula que la Unidad Técnica se haría totalmente responsable por los documentos que la inspección fiscal suscriba y por la ejecución del estudio PRC.

- *Avisos de Licitación e Invitación a Licitar*: los primeros debían ser publicados en la prensa y los segundos ser entregados o remitidos a los consultores, conteniendo, como mínimo, los aspectos que se detallan:

<p>Descripción del estudio, objetivo de la licitación y procedencia de los fondos.</p> <p>Oficina, lugar y hora donde retirar las bases técnicas y administrativas.</p> <p>Oficina de entrega de propuestas y autoridad que resolverá la aprobación y adjudicación.</p> <p>Lugar, día y hora en que se abrirán las propuestas en presencia de los oferentes o de sus representantes.</p>
--

- *Documentos de Licitación*: se estableció que debían cumplir, por lo menos, con las siguientes condiciones:

<p>Ser claros y coherentes para facilitar su entendimiento y se agrega que los costos de las bases debían ser razonables.</p> <p>Libre acceso a la Unidad Técnica por parte de los consultores, para aclarar dudas con respecto a las bases de licitación, en el período de tiempo que va desde el retiro de las bases hasta 10 días hábiles anteriores a la apertura de las propuestas.</p> <p>Las consultas serían respondidas por escrito y enviadas a todos los participantes del proceso, y si fuese necesario la Unidad Técnica puede establecer modificaciones que serían informadas de la misma manera.</p> <p>La forma de presentación de las propuestas tenía que ser en idioma español, tamaño carta, con un original y dos copias, con todos los folios numerados, en dos sobres sellados y caratulados como: “Documentos Anexos” y “Propuestas</p>

Económica”. Los folios, además, debían indicar el nombre del estudio y los datos del proponente y la firma del representante autorizado.

Se tenía que exigir una garantía de mantenimiento de la propuesta para asegurar la firma del contrato si así se definiera, documento que se incluiría en los “Documentos Anexos”.

- *Plazo para la Presentación de las Ofertas* sería establecido por la Unidad Técnica, pero se señaló que no podía ser inferior a los 30 días corridos.

- *Modificación de los Documentos de Licitación:* se podrían definir modificaciones o ampliaciones a las bases o especificaciones a la licitación como respuesta a las inquietudes o aclaraciones expresadas por los proponentes o por iniciativa de la Unidad Técnica, todas las cuales serían comunicadas a todos quienes hayan retirado los documentos de licitación. Cuando la Unidad Técnica estimase que dichas variaciones fueran sustanciales, se podría ampliar la fecha de entrega de las propuestas.

- *Apertura de Ofertas:* las ofertas debían cumplir con los requisitos establecidos anteriormente y se abrirían el día y hora previstos, a lo que podían concurrir los representantes de los oferentes y mirar las ofertas. Se leerían en voz alta el nombre de los oferentes, precio y plazo y monto de las garantías. Se levantaría acta de todo lo actuado, suscrita por el representante de la Unidad Técnica, los contratistas presentes y por el ministro de fe municipal (Secretario Municipal).

Las ofertas recepcionadas con posterioridad a la fecha definida para su presentación se devolverían sin abrir.

- *Aclaración de Ofertas:* la Unidad Técnica, cuando lo estimase necesario, podía solicitar a los oferentes aclaraciones por escrito de sus propuestas, las cuales no podían alterar el carácter de ellas o su precio, ni violar el principio de igualdad entre los oferentes.

- *Análisis y Comparación de Ofertas:* primeramente se analizarían y compararían las ofertas para establecer si cumplían con los términos y condiciones definidos en las bases de licitación.

La propuesta evaluada como la más conveniente lo sería no solo por su precio, sino que debían considerarse otros factores indicados en detalle en la Bases Técnicas Especiales (por provincia) y no se podrían evaluar cuestiones no incluidas en los documentos de licitación.

En cuanto al rechazo de las ofertas, esto se daría cuando ellas no cumplieran con las estipulaciones definidas en las bases de licitación; sin embargo, la Unidad Técnica podía admitir propuestas que tuvieran errores menores o deficiencias de forma siempre que ellos no alteraran aspectos de fondo de las propuestas ni se vulnerara el principio de igualdad entre los proponentes. Los rechazos y admisiones se informarían y justificarían al Mandante. En el caso de que la Unidad Técnica no evaluara positivamente ninguna propuesta, no existiera competencia en la licitación o se detectase colusión, ésta podría rechazar todas las ofertas presentadas.

- *Informe de Evaluación de Ofertas:* la Unidad Técnica tendrá el deber de elaborar un informe detallado sobre la evaluación de las distintas propuestas, explicitando las razones que fundamentaron la selección de la propuesta evaluada como la más conveniente.

- *Adjudicación del Contrato:* se adjudicará la licitación la propuesta mejor evaluada, según los criterios descritos anteriormente y se firmará un contrato con el proponente. Posteriormente, la Unidad Técnica enviaría a la Intendencia Regional (dentro de los próximos 5 días hábiles), la suscripción de dicho contrato, copia del acta de apertura de licitación, del análisis de las ofertas y recomendación de adjudicación, de la resolución de adjudicación con el acuerdo de la Contraloría Regional si correspondiese, del

contrato y de la publicación del llamado a licitación pública. Si esto no se llevaba a cabo, el Programa no reconocería ningún gasto relativo a la licitación.

- *Modificación de la Adjudicación*: podía la Unidad Técnica adjudicar el estudio a otro oferente (el segundo mejor evaluado), si por cualquier circunstancia el adjudicatario no firmara el contrato dentro del plazo establecido.

- *Modificación del Contrato*: si fuera necesario modificar el contrato, la Unidad Técnica tenía el deber de informar previamente a la Intendencia Regional, la que debía emitir un informe positivo para que tal modificación se llevara a efecto.

- *Licitación Nula*: la Unidad Técnica tenía el derecho de desestimar todas las propuestas y declarar nula la licitación. Si eso sucediese, se convocaría a una nueva licitación con las mismas disposiciones descritas.

- *Licitación Desierta*: se declararía desierta la licitación si no se presentaba ninguna propuesta. En esta situación, la Unidad Técnica haría una nueva convocatoria, la que se registraría con las mismas disposiciones descritas.

- *Finiquito Anticipado de Contrato*: cuando la entidad ejecutora del proyecto no diera cumplimiento a las bases de la licitación, la Unidad Técnica podía rescindir el contrato y encomendar al segundo proponente mejor evaluado, o siguientes, la finalización o realización de las tareas remanentes, con los costos establecidos para dichas tareas. Si ninguno de los proponentes participantes de la primera licitación se interesase en finalizar el proyecto, la Unidad Técnica podría llamar a licitación los estudios remanentes.

- *Consultores*: la licitación estaba abierta para personas naturales o jurídicas, siempre que cumplieran con las siguientes exigencias:

Inscripción en el Registro Nacional de Consultores del MINVU, en el rubro Estudios de Proyectos, especialidad Urbanismo.
Experiencia, en por lo menos, la elaboración de un PRC.

Cuando el proponente sea una sociedad, sería el Director del Proyecto el que debía acreditar la experiencia.

Los equipos profesionales participantes debían ser interdisciplinarios, con a lo menos dos arquitectos, un ingeniero civil especialista en infraestructura vial y sanitaria, un sociólogo o especialista similar, un profesional especialista en medioambiente y un profesional experto en informática, todos los cuales tenían que acreditar su participación en el proyecto y suscribir los informes que correspondiesen.

Se dejó establecido que en la calificación de la calidad de los profesionales no se considerarían a los asesores, sino a aquellos que participaran directamente en el proyecto.

- *Presentación de Antecedentes*: la municipalidad enviaría todos los meses a la Intendencia Regional los antecedentes respectivos, dentro de primeros 5 días corridos de cada mes siguiente:

Estado de pago del contrato autorizado por la Unidad Técnica.
Formulario B.I.P de ingreso de la información al sistema computacional.

- *Aumento en el Plazo de Ejecución del Contrato*: la Unidad Técnica podía extender el plazo final de entrega del estudio sólo en casos muy justificados y con la previa

autorización del Director del Proyecto. Si así lo hiciese, debía informar a la Intendencia Regional.

- *Recepción de los Trabajos Contratados*: la recepción final del estudio se especificaría en las Bases Administrativas de la licitación.

- *Información sobre Empresas Sancionadas*: la Unidad Técnica debía informar al Mandante sobre sanciones a proponentes en la calificación de sus ofertas y tomar las acciones que correspondan en el registro de consultores.

Además, los municipios tenían que informar a la Intendencia Regional sobre sanciones pecuniarias, deducciones o reembolsos hechas a los consultores, cualquiera fueran sus causas.

- *Incumplimiento de las Obligaciones del Contratista y Liquidación del Contrato*: cuando el Mandante constatará incumplimiento de las obligaciones contraídas por los consultores podría solicitar a la Unidad Técnica el término anticipado del contrato, la que tendría que remitir el documento oficial de resiliación antes de los 5 días posteriores hábiles a la Intendencia Regional.

- *Evaluaciones de Unidades Técnicas*: el Mandante haría una evaluación anual de cada Unidad Técnica analizando su actuar y oportunidad en el cumplimiento de sus deberes como tal. Las conclusiones se enviarían al Concejo Regional y a las autoridades pertinentes.

- *Bases Administrativas Especiales*: paralelamente a las cuestiones definidas anteriormente, cada Unidad Técnica tenía que definir e incluir en sus Bases Administrativas lo siguiente:

Plazo de entrega del estudio PRC.

Multa por incumplimiento en la entrega de una o más etapas.

Forma de pago y garantías (boleta de garantía bancaria), las que se emitirían a nombre de la Intendencia Regional V Región y enviadas dentro de los 7 días corridos posteriores a su emisión; sin embargo, las boletas de garantía podían ser emitidas a nombre de la Unidad Técnica y quedar bajo su custodia.

Obligación del consultor de emitir un informe de avance con los plazos parciales y totales.

Obligación del consultor de comunicar por escrito, previo informe favorable del inspector fiscal, del término del estudio a la Unidad Técnica.

La forma en que la Unidad Técnica, si lo considerase, paralizaría la elaboración del PRC.

El derecho de terminar anticipadamente el contrato si la consultora no cumplía con sus obligaciones. Se debían considerar al menos tres razones para esto:

- a) Cuando se paralicen o demoren las entregas de informe sin justificación.
- b) Cuando el consultor se encuentre en quiebra o notoria insolvencia.
- c) Cuando el consultor demuestre incapacidad técnica para finalizar los estudios.

Cómo actuaría la Unidad Técnica en caso de muerte o disolución de la personalidad jurídica a cargo de la ejecución del proyecto.

La Obligación de establecer las comunicaciones entre el consultor y la Unidad Técnica por escrito y con certificado de recepción.

Definir los mecanismos para recepcionar los estudios finales, considerando los siguientes aspectos:

- a) Solicitud escrita del consultor
- b) Elaboración de un acta que detalle la recepción de los documentos con las observaciones y reparos que se les formulen.

- *Garantías*: las bases administrativas especiales podían contemplar la retención de un porcentaje de los pagos como garantía para la correcta y oportuna entrega de cada etapa de los estudios, los cuales serían cancelados una vez recepcionado en conformidad (hasta 30 días después) el PRC en su totalidad.

- *Otros*:

Antes de iniciar el proceso de licitación, la Unidad Técnica tenía el deber de informar al Mandante sobre las fechas de dicha licitación.

Los montos totales recaudados por la Unidad Técnica producto de la venta de bases de licitación debían ser informados al Mandante y ser ingresados al Patrimonio Regional.

- *Plazos*: la Unidad Técnica tenía un plazo de 30 días corridos, desde la tramitación final del presente Convenio Mandato, para elaborar las bases de licitación.

Si al cabo de ese plazo no se ha dado cumplimiento a lo estipulado, el Mandante podría iniciar las acciones que estimase conveniente informando, en tal caso, inmediatamente al municipio.

- *Incumplimiento del Mandato por parte de la Unidad Técnica*: se asumiría como incumplimiento del Convenio, si el Mandante (en sus labores de inspección), confirmaba:

Ausencia del personal que debía aportar la Unidad Técnica.

Acciones indebidas u omisiones de ese personal y que afectaren la relación consultor - municipio.

Deficiencias del estudio PRC, que sean resultado de una deficiente tarea de fiscalización.

El Mandante tendría que dar cuenta de esas deficiencias a la Unidad Técnica para que ésta tomara las medidas pertinentes. Si las medidas no fuesen satisfactorias, el Mandante podría llegar a dejar sin efecto el Convenio Mandato.

- *Domicilio*: las partes, para todo efecto, fijen su domicilio en la ciudad de Valparaíso.

5) BASES ADMINISTRATIVAS Y TECNICAS PARA LA ELABORACION DE LOS PRCs

En la ejecución del Programa se definió un marco de referencia general para la elaboración de los Planos Reguladores Comunales y Planos Seccionales que lo integraban.

Estas bases se definieron en función a la normativa vigente para los instrumentos de planificación territorial y establecían el marco en el que las empresas consultoras debían definir sus propuestas, desarrollar el estudio y formular los PRCs.

A continuación se revisarán las bases definidas para la provincia de San Antonio, ya que a ésta pertenece el instrumento de planificación que se analizará en el siguiente Capítulo.

a) BASES ADMINISTRATIVAS

Estas bases contienen una serie de aspectos formales a ser considerados en la contratación de los estudios PRCs por parte de los municipios regionales y en general dicen relación con el Convenio Mandato.

En primer lugar, se estableció que podrían participar en la licitación de los estudios empresas consultoras, equipos profesionales y universidades que tuvieran experiencia

en la elaboración de instrumentos de planificación urbana intercomunal y/o comunal, siempre y cuando sus equipos fueran interdisciplinarios, contando con a lo menos los siguientes profesionales:

- 1 Arquitecto (jefe del estudio)
- 1 Ingeniero Civil (especialista en infraestructura sanitaria)
- 1 Geógrafo (especialista en cartografía y SIG)
- 1 Ingeniero Comercial
- 1 Ingeniero en Transporte
- 1 Especialista en problemas ambientales.

Por otra parte, se precisó que el valor del estudio era fijo, sin intereses ni reajustes, teniendo un plazo máximo de 240 días corridos para su entrega final, a contar desde el día posterior a la toma de razón de la Resolución por parte de la Contraloría Regional Valparaíso.

Se propuso la siguiente pauta para la presentación de propuestas por parte de los consultores:

- Propuesta metodológica del estudio.
- Propuestas de fechas para cada etapa del estudio.
- Desglose y secuencia de actividades que se presentarían en cada etapa.
- Curriculum Vitae y carta de compromiso de participación de cada uno de los profesionales que colaborarían en la elaboración del PRC.
- Estipulación de la organización del trabajo del equipo ejecutor, indicando la asignación de responsabilidades y el tiempo de dedicación de los profesionales integrantes del estudio.

- Carta Oferta.

Las propuestas se entregarían en cinco ejemplares, acompañados de la Carta Oferta, pudiendo estar contenidos en un folio, sobres o envoltorios sellados.

Aquellas propuestas que no contuvieran todos los antecedentes y condiciones indicadas serían inmediatamente rechazadas, devolviendo a los oferentes cuatro ejemplares.

La entrega y apertura de ofertas serían definidas por cada municipio, según su conveniencia.

Para la adjudicación de la propuesta, se definiría una Comisión de Adjudicación que estaría integrada por el Director de Obras Municipales (Presidente de la Comisión y Director del Estudio), un profesional de la SEREMI MINVU y uno de la SERPLAC. Esta Comisión tendría a su cargo la revisión, análisis y evaluación de las distintas propuestas, utilizando para ello, la Pauta de Evaluación que se adjunta en los anexos de este estudio.

Una vez llevada a cabo la priorización de las ofertas técnicas, se procedería a analizar los términos técnicos y programático-financieros con el oferente de mayor calificación; si se producía acuerdo, se le adjudicaría el estudio, sino, se llamaría al oferente con la segunda mayor calificación, y así sucesivamente, hasta llegar a la adjudicación del estudio, o hasta declararla desierta, según lo establecido en el Convenio Mandato.

Realizada la evaluación de propuestas, la Unidad Técnica emitiría un informe al Mandante, con la respectiva recomendación de adjudicación. De todas formas, como lo

indicaba el Convenio Mandato, la Intendencia Regional se reservó el derecho de declarar desierta la licitación o rechazar la propuesta.

Se estipuló que las propuestas tendrían un plazo de vigencia de 60 días, pasados los que los oferentes podrían desistir de su propuesta si no se contase con una pronunciación por parte de la municipalidad.

El consultor oferente de la propuesta seleccionada, firmaría un contrato con el Mandante (municipio en este caso), el que tendría validez legal.

Con respecto a los plazos, éstos se establecieron en 240 días para la entrega final del estudio luego de la toma de razón de la Contraloría Regional, dentro de los que no se contemplaban los plazos destinado a la revisión de informes por la Contraparte Técnica(10 días).

El plazo de los consultores para efectuar las correcciones era de 10 días corridos siguientes a su entrega por parte de la Contraparte Técnica, tiempo que se incluiría al correspondiente a la siguiente etapa; sin embargo, el tiempo requerido para revisar el estudio finalizado, así como su corrección se asumió como complementario a los 240 días, y no debían justificar mayores costos o extensión en el tiempo de entrega.

Se contempló que, para asegurar la participación de los consultores en la corrección de observaciones del instrumento en su proceso de aprobación, se retendría el 5% del costo total del estudio.

La coordinación y evaluación de los PRCs estaría a cargo de los Directores de Obras Municipales quienes actuarían como los Directores del Estudio.

Por otra parte, la Contraparte Técnica estaría formada por el siguiente grupo profesional:

- Director del Estudio (presidente de la comisión)
- 1 Profesional de la SEREMI MINVU
- 1 Profesional de la SERPLAC
- 1 Profesional designado por los respectivos Alcaldes

Como una forma de complementar los estudio, la Contraparte Técnica podía invitar a otros organismos a participar en el análisis del PRC, quienes tendrían derecho a voz.

Las funciones del Director del Estudio, en asesoría con la Contraparte Técnica, se definieron en:

- Revisar, controlar, evaluar, solicitar aclaraciones y formular observaciones al PRC.
- Emitir informes técnicos de cada entrega (parcial o final) del estudio, informando al Mandante de ellos, y sugiriendo su aprobación o rechazo.
- Revisar estados de pago del consultor y solicitar los pagos correspondientes al Mandante.

Finalmente las Bases Administrativas hacen referencia a los honorarios y forma de pago. EL honorario era fijo, sin reajustes ni intereses e incluiría los impuestos correspondientes, el cual se cancelaría previa presentación de estados de pago contra aprobación de los respectivos informes –parciales y final- del PRC y la autorización del Mandante. Para esto se estableció el cuadro que se muestra a continuación:

1ª Etapa: DIAGNÓSTICO	\$
2ª Etapa: FORMULACIÓN Y SELECCIÓN DE ALTERNATIVAS	\$
3ª Etapa: PLAN REGULADOR COMUNAL	\$
RETENCIÓN 5 % APROBACIÓN LEGAL	\$

Para solicitar los pagos correspondientes al Mandante, el consultor debería emitir un estado de pago que detallara la etapa del estudio que se entregaba. Este documento tenía que ser visado por el Director del Estudio, y el jefe de contabilidad de la municipalidad, y se complementarían con la respectiva boleta de servicios profesionales del adjudicatario

El oferente adjudicado podía solicitar al Mandante del honorario total adjudicado un anticipo de un 20 %, en cada estudio, el cual se descontaría reteniendo de cada estado de pago, un porcentaje igual al del anticipo concedido. Este anticipo se caucionaba mediante póliza de garantía visada por el Mandante por un valor equivalente al del anticipo otorgado. Dicha póliza debería extenderse por un período equivalente al plazo del estudio, más 45 días.

A título de clausura penal, por cada día de atraso que sea imputable al oferente adjudicado, sobre los plazos parciales o totales estipulados en el Contrato, se aplicaría una multa de 10% diario sobre el monto del honorario total de los estudios.

Por razones de necesidad o conveniencia el Mandante podrá poner término anticipado del contrato, administrativamente y sin que el oferente adjudicado tenga derecho a reclamar indemnización alguna. En dicho caso se cancelarán los honorarios proporcionales al trabajo realizado y aprobado.

La mantención e insumo de los equipos computacionales serán de cargo del oferente adjudicado hasta un máximo de 10 U.F. mensuales hasta el término de los estudios.

b) BASES TECNICAS

Las bases técnicas para la elaboración de los PRCs que integran el Programa Regional de Actualización, se basan en las disposiciones legales (LGUU y su Ordenanza) y en recomendaciones emitidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

En términos generales se hace referencia a los aspectos prácticos que deben ser considerados en los planes, en materia de zonificación, vialidad, infraestructura, equipamiento, sistema de centros poblados con su funcionalidad y dependencia, entre otros, y que son de importancia relevante para el sistema intercomunal que se planifica.

- MARCO REGIONAL PARA EL ESTUDIO:

De acuerdo a lo establecido en la Estrategia Territorial y la Estrategia de Desarrollo Regional (SEREMI MINVU – GORE, respectivamente), la Región de Valparaíso debe orientar su desarrollo hacia la consolidación de su rol marítimo – portuario, facilitando el tránsito de carga tanto intra (sistema portuario Valparaíso – Quintero – San Antonio), como interregionalmente (Corredor Bioceánico, Macro Zona Central), por medio de la consolidación de caminos, entre los que se nombran Valle Verde, Internacional y Ruta 78 CH..

Se debían prever, con los instrumentos de planificación, los impactos negativos que se pudieran ocasionar en el sistema de centros poblados y su hinterland natural.

- *Alcances del Estudio*: se definió, siguiendo las orientaciones dadas por el MINVU, que el estudio Plan Regulador Comunal debía comprender el territorio comunal (urbano y

rural), identificando todos sus centros poblados urbanos. De éstos se haría un análisis que incluiría los siguientes aspectos:

a) **Ámbito geográfico:** a través de un análisis urbano-rural, determinar la extensión y capacidad de los centros poblados urbanos y de aquellos centros rurales capaces de transformarse en urbanos con el PRC.

b) **Ámbito administrativo:** se inscribe en los niveles comunales y distritales, identificando la consolidación urbana o rural de cada uno.

c) **Ámbito funcional:** los centro poblados identificados debían analizarse en términos funcionales, con el fin de establecer su habitabilidad, dotación de equipamiento e infraestructura actual y potencialidades futuras.

- *Objetivos del Estudio:* los objetivos que se definieron para los PRCs, fueron los siguientes:

a) **Objetivo General:** elaborar un instrumento de planificación urbana que defina, en un horizonte de 30 años, las áreas urbanas, de extensión urbana, de restricción, áreas especiales y la vialidad estructurante jerarquizada que conecten las zonas dentro del área urbana, todo lo cual se orientará hacia el establecimiento de un equilibrio funcional, eficiencia en el desarrollo armónico de los espacios comunales con una adecuada habitabilidad y carácter urbanístico.

b) **Objetivos Específicos:** mejorar el uso del suelo para aprovechar de mejor manera la infraestructura y equipamiento comunal actual; proteger el medioambiente y los recursos naturales de la comuna a través de la racionalización del crecimiento de sus centros poblados, asegurando mejorar la habitabilidad; procurar que la extensión urbana de la comuna se desarrolle en los espacios que presentan mejores condiciones de habitabilidad, accesibilidad y facilidad para la habilitación de equipamiento y servicios; proponer una zonificación coherente con el desarrollo de las actividades económicas y sociales que sustentan el sistema comunal y, optimizar la accesibilidad física entre las distintas zonas del área urbana, a través de una estructura vial jerarquizada.

- *Contenido Básico del PRC*: las variables que se detallan debían incluir a los centros poblados comunales, siendo analizadas e ingresadas en un sistema que permitiera su seguimiento y actualización:

a) Población: censos entre los años 1940 – 1992; proyecciones años 1995, 2000, 2010 y 2025; población estacional y flotante, histórica y proyectada.

b) Demandas y disponibilidad de suelo: densidades actuales y proyectadas de la comuna y por distrito.

c) Sistema de infraestructura: vial, sanitaria y energética.

d) Factores de migración: evaluación y perspectivas futuras.

e) Roles y jerarquías de los centros urbanos: según equipamiento regional, provincial y comunal; áreas de influencia del equipamiento.

f) Uso del suelo actual, tendencias y proyecciones: utilizando como referencia los límites y áreas urbanas vigentes, límites y áreas especiales, límites comunales vigentes y los límites distritales.

g) Impacto ambiental (problemas de contaminación): aérea, acústica, hídrica, marítima, otros.

h) Actividades económicas relevantes (cuantificación): portuaria, industrial, comercial, turística, agrícola, pesquera, servicios, otras.

i) Otras detectadas en el desarrollo del PRC.

- *Identificación de los Resultados y Metodologías de Medición*: los resultados obtenidos del análisis de las variables definidas precedentemente permitirían identificar los desequilibrios territoriales de los centros urbanos que conforman la comuna, para su resolución actual y futura.

En cuanto a la evaluación de la medición, los consultores tenían que diseñar una metodología que permitiera establecer jerarquías, grados y niveles según el crecimiento en el corto, mediano y largo plazo (2000 – 2005 – 2025).

- *Principales Antecedentes a Considerar:* para facilitar la ejecución del estudio y establecer el necesario nivel jerárquico de éste, los consultores debían utilizar información disponible de otros estudios realizados, y que tienen relación con el territorio comunal:

<p>“Catastro del Equipamiento Industrial en la V Región” (1991)</p> <p>“Estrategia Regional de Desarrollo” (1995)</p> <p>“Ley de Bases del Medioambiente” (1994)</p> <p>“Plan de Desarrollo Portuario de la V Región” (1990)</p> <p>“Localidades Pobladas, XVI Censo Nacional de Población y Vivienda. Chile” INE (1992)</p> <p>”Actualización Plan Regional de Desarrollo Urbano V Región” (1994)</p> <p>“Informe Comisión Nacional de Ciudades Puerto”</p> <p>“Estudio PRI de San Antonio”</p> <p>“PRC vigente y sus Modificaciones”</p>
--

- *Etapas del Estudio:* como lo establece la Circular N°11 de la División de Desarrollo Urbano del MINVU, las etapas del estudio son el Diagnóstico, la Formulación y Selección de Alternativas y el Plan Regulador Comunal.

I. DIAGNOSTICO: dice relación al análisis de los componentes estructurales y funcionales del sistema espacial que se planifica, estableciendo sus relaciones, roles y jerarquías.

La base de datos del diagnóstico sería descriptiva y estadística, para facilitar la representación de sus resultados, en un S.I.G, que para esta provincia sería el ARC – INFO.

El equipamiento de apoyo debería asegurar la fácil manipulación de los datos y del modelamiento espacial, así como su actualización y modificación

La SEREMI MINVU, por medio de los municipios, podrían a disposición de los consultores los planos existentes, en escala 1:5.000.

Los datos que debía contener el análisis de esta etapa, correspondían a los siguientes aspectos:

- Distribución y patrones de localización de la población.
- Tendencias y proyecciones (1995 – 2025) demográficas.
- Accesibilidad internos e internos del sistema y caracterización de los flujos internos.
- Características, localización, tendencias e impacto de las actividades económicas.
- Dotación en infraestructura vial, sanitaria, portuaria, industrial, turística y de equipamiento.
- Demanda de suelo para actividades urbanas.
- Impactos ambientales significativos en el área de estudio. En este punto, se requería identificar las causas y los efectos (en las áreas rurales y urbanas) que produciría el emplazamiento de ciertas actividades y establecer el deterioro de las condiciones de habitabilidad del territorio.
- Determinar zonas homogéneas.
- Identificar las limitantes y determinantes del desarrollo urbano.
- Identificar los elementos que estructuran el sistema comunal.

Establecer la factibilidad de infraestructura vial, sanitaria y energética.

De la misma forma, los PRC debían analizar materias específicas por unidades territoriales en relación al uso del suelo, infraestructura sanitaria, vial y energética e impactos ambientales actuales y futuros:

Análisis por sectores.

Zonas homogéneas.

Sectores catastrales.

Determinación de loteos,

Determinación de sitios con construcciones,

Construcciones permanentes y estacionales,

Sitios eriazos,

Destino de construcciones, por pisos,

Tamaño de los sitios,

Superficie edificada,

Estado de las construcciones,

Valor del suelo urbano,

Secuencia histórica de los permisos de construcción,

Construcciones con recepción municipal,

Construcciones irregulares.

Sistema de aguas lluvia,

Coefficiente de escorrentía,

Intensidad media máxima de lluvias,

Caudales,
Dotación actual y futura y fuente de abastecimiento y consumo de agua potable,
Estanques de regulación,
Plantas elevadoras,
Red de distribución,
Descripción física del sistema de alcantarillado,
Red de colectores,
Emisarios de aguas servidas y disposición final,
Caudales,
Plantas elevadores,
Tasas de crecimiento.

Conflictos ambientales por evacuación al borde costero (mar, ríos, esteros u otro) del alcantarillado o a otro elemento natural del sistema espacial,
Paisaje,
Situación marítima, playas, roqueríos, miradores, caletas, quebradas, ríos y esteros,
Areas patrimoniales, culturales e históricas,
Parques y áreas verdes.

Ejes viales urbanos,
Vías estructurantes y secundarias,
Tipo de pavimento,
Capacidad operacional de las vías.

Fuentes energéticas,

Electricidad, gas, Comunicaciones terrestres, aéreas y marítimas, Teléfonos, fax, otros.
--

II. FORMULACION Y SELECCION DE ALTERNATIVAS: en esta etapa, el consultor tendría que determinar la estructuración interna comunal, las tendencias y alternativas de desarrollo, así como las limitaciones y condiciones para el desarrollo urbano.

A partir del tratamiento de la información por el S.I.G, se realizaría una imagen espacial actual de la comuna, con sus relaciones internas y externas, para posteriormente, diseñar, al menos, tres alternativas para el desarrollo urbano que consideren el corto, mediano y largo plazo.

En esta etapa corresponde, a la vez, establecer el límite urbano, las áreas urbanas consolidadas y de extensión, las áreas urbanas, áreas especiales y las áreas de restricción.

La alternativa que se seleccionase, se graficaría en planos digitalizados y se señalarían los atributos base para su formulación y fundamentación técnica.

III. PLAN REGULADOR COMUNAL: se refiere a la elaboración de los componentes del instrumentos, cuales son la Memoria Explicativa, el Estudio de Factibilidad de Agua Potable y Alcantarillado, la Ordenanza Local y los Planos.

Estos fueron los requerimientos para la elaboración de los Planes Reguladores Comunes de la Provincia de San Antonio. Ahora revisaremos los convenios establecidos entre los municipios y los consultores para elaborar dichos estudios.

6) CONVENIOS DE COLABORACION PARA LA ELABORACION DE LOS PRCs

Para certificar la adjudicación del Estudio PRC, cada municipio debía elaborar un Convenio, el que sería suscrito entre la Municipalidad y el Consultor respectivo. Para todo efecto, este contrato atendería a las disposiciones reglamentadas en el Convenio Mandato.

Dentro este convenio, se definían los plazos, etapas, contenidos, deberes y derechos de los firmantes, pagos y otras disposiciones legales establecidas en la Ley de Municipalidades para estos efectos.

Es importante destacar que no se diseñó un Contrato de Elaboración tipo, sino que se dejó libertad a los gobiernos locales para confeccionarlos según sus propios requerimientos y consideraciones (ver Anexos).

A modo de ejemplo, se describirá el *Convenio de Colaboración del Plan Regulador Comunal de Algarrobo*, pues será éste instrumento el que se analizará en el siguiente capítulo del estudio.

La elaboración del PRC de la comuna de Algarrobo fue adjudicada por la *Universidad Marítima de Chile*, quién se comprometió a llevar a cabo la reformulación del PRC, de acuerdo a los términos de referencia, en un plazo de *10 meses* a contar de la fecha de suscripción del contrato -06 de Noviembre de 1995- a través de tres etapas:

Etapas 1: Diagnóstico (90 días)

Etapas 2: Formulación de Alternativas (120 días)

Etapas 3: Proyecto Plan Regulador Comunal (90 días)

Se incluía en esos plazos, en conformidad con lo establecido en el Convenio Mandato, un máximo de 10 días para la revisión y aprobación de las etapas del estudio por el municipio y se excluían las ampliaciones de los períodos de revisión y el plazo para tramitar y obtener aprobaciones ministeriales, cuando correspondiera.

La Municipalidad de Algarrobo se comprometió a participar del estudio a través de la designación de profesionales de la Secplac que participarían de forma activa en el estudio; profesionales que cumplieran la función de “contraparte”, impulsando y coordinando la realización del estudio con el municipio; aportar con información de interés para el estudio disponible en cualquier departamento de dicha municipalidad; financiar el desarrollo del estudio y la contratación de terceros para implementar el proceso de participación, todo dentro de la disponibilidad presupuestaria del municipio, y proporcionar equipos para digitalización y lectura de S.I.G.

Por su parte, la Universidad (a través del Instituto de Altos Estudios Marítimos y la Facultad de Arquitectura y Diseño) se comprometió a designar profesionales especialistas en cada etapa del estudio; equipamiento y locales para llevar a cabo el estudio; uso de los equipos computacionales que posee la Facultad de Arquitectura y Diseño; acceso a la bibliografía que posee y está al alcance la Facultad para el uso de los investigadores, y brindar todas las facilidades para cumplir con lo establecido en los términos de referencia del estudio.

El costo total del estudio ascendía a la suma de \$15.000.000, cifra que el municipio cancelaría a la universidad una vez entregado el informe correspondiente a cada etapa y vencido el plazo de revisión de la contraparte técnica, pudiendo otorgar un adelanto no

superior al 33% del total del financiamiento. El sistema de pagos que se definió fue el siguiente:

CUOTA	ETAPA	PORCENTAJE	MONTO UF o \$
1°	Anticipo	33	5.000.000
2°	Primera	20	3.000.000
3°	Segunda	27	4.000.000
4°	Tercera	20	3.000.000
TOTAL		100	15.000.000

En la cláusula Novena, se señala que “las partes tendrán derecho a poner término anticipado al presente convenio, sin perjuicio de las causales comunes de terminación de cualquier contrato, si debido a razones de fuerza mayor alguna de ellas no contara con los recursos suficientes...para cumplir con los compromisos adquiridos. En este caso, la parte que lo desahucia deberá cumplir con todos los compromisos económicos o de cualquier índole que se haya adquirido como parte del convenio, todo ello para no causar perjuicios a la contraparte”.

Posteriormente, se expresa el compromiso de la municipalidad de asignar fondos adicionales, si en el desarrollo del estudio y debido a las características del asentamiento de la ciudad de Algarrobo, se necesitara la contratación de servicios de terceros de alta especialización.

Para finalizar, se ratifica el convenio con la firma del Rector y Alcalde en representación de la Universidad Marítima de Chile y la Ilustre Municipalidad de Algarrobo, respectivamente.

Lo anteriormente revisado constituye la documentación normativa de los instrumentos de planificación territorial y del Programa Regional de Actualización de PRCs; en el próximo Capítulo de este estudio, se analizará el *contenido y desarrollo* del Programa de Actualización de Planos Reguladores Comunes y del Plan Regulador Comunal de Algarrobo, desde la perspectiva del **Ordenamiento Territorial**.

CAPÍTULO 3 Análisis al Programa Regional de Actualización de PRCs y de un Instrumento de Planificación aplicado en la Región de Valparaíso

En los capítulos anteriores de este estudio, se han revisado los temas del Ordenamiento Territorial, los Instrumentos de Planificación que se aplican en nuestro país y el Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunes de la Región de Valparaíso. Conviene ahora examinar la eficacia y eficiencia del Programa Regional de Actualización de PRC y de uno de estos instrumentos desde la perspectiva del Ordenamiento Territorial.

Si bien se valora la realización de este Programa, es importante analizar sus contenidos y ejecución, ya que se trata de una iniciativa pionera en Chile, por lo que sus deficiencias u omisiones pueden ser previstas en la elaboración de nuevos Programas de este tipo en otras regiones del país y profundizar en los contenidos y ejecución de los instrumentos de planificación territorial, lo que permitirá prever los conflictos que la disposición de las actividades en el espacio trae consigo.

Antes que todo, vale la pena recordar los ámbitos de acción del hombre sobre el espacio geográfico: *social, económico, ambiental y cultural*, a los que debieran orientarse las estrategias y los planes de desarrollo que se complementan con la ordenación del territorio; será el tratamiento de estos aspectos, su equilibrio y concertación, los que tendrán relevancia en el análisis, sin dejar de lado los aspectos formales de los Convenios que dieron valor legal al Programa de Actualización y de lo establecido en la LGUC para la elaboración de los instrumentos de planificación.

El Programa de Actualización fue realizado por una iniciativa de la Comisión de Ordenamiento Territorial del Concejo Regional Valparaíso, quien propuso al Pleno de ese Concejo llevar a cabo este proyecto en conjunto con las municipalidades y la participación de la SEREMI MINVU y la SERPLAC de la región. Se comenzó entonces con un proceso de planificación de las áreas urbanas de los territorios comunales, siguiendo los “grandes lineamientos del desarrollo de la región” definidos en la Estrategia Regional de Desarrollo del año 1995 (ERD, en adelante) y de las Estrategias Provinciales de Desarrollo, ambos instrumentos elaborados con una importante participación de los ámbitos público, privado y social y que servirían de base para una pronta elaboración de los Planes de Desarrollo Comunales.

A través del FODA se reconocieron, en la Estrategia Regional, aspectos positivos y negativos, internos y externos, que atañen directamente al ordenamiento del territorio y que orientaron los objetivos estratégicos definidos posteriormente en ella; como ejemplo podemos citar:

Fortalezas

- *Región Puerto*: con un sistema compuesto por los puertos de Valparaíso, San Antonio, Quintero y el Terrapuerto de Los Andes;
- *Ventajas de la Localización Geográfica*: por formar parte de la Macrozona Central del país; estar conectados con los países del Mercosur y cercanía a los puertos;
- *Poseer un Importante Sistema Hídrico*: que constituyen una fuente de irrigación de los valles;
- *Diversidad en la Productividad*: generando productos industriales, agropecuarios, silvícolas, mineros y de pesca.

DEBILIDADES

- *Saturación de la Infraestructura Vial*: especialmente en lo que dice relación al transporte de carga en las ciudades puerto de la región;
- *Calidad de los Espacios Urbanos y Rurales*: producto de la concentración de la población, inercia de las ciudades y fenómenos de deterioro;
- *Colapso del Tráfico en los Espacios Urbanos*: como consecuencia de la migración interna y de la adopción de soluciones que no cuentan con un patrón que las oriente;
- *Consumo de Suelo Rural de Calidad Productiva*: por la expansión de las ciudades, la proliferación de parcelas de agrado, entre otras.

AMENAZAS

- *Calidad de Servicios y Productos Turísticos*: saturados en los períodos de temporada alta.

OPORTUNIDADES

- *Política de Desaceleración del Desarrollo de Santiago*: que suponía la deslocalización de importantes industrias;
- *Corredor Bioceánico*: procurando que la región se conformara en una “puerta de acceso” de los países del Cono Sur hacia los mercados asiáticos.

Posteriormente, se definió la visión de la región, a la cual debían orientarse todas las políticas, planes y programas de carácter regional:

“El desarrollo regional sustentable tiene como meta lograr un crecimiento económico a tasas iguales o superiores a las del país en un marco de equidad social, que permita un mejoramiento sustantivo de las condiciones y calidad de vida de la comunidad regional”.

A partir de estas consideraciones, se precisaron una serie de objetivos estratégicos para el desarrollo regional:

- *Modernización y expansión de los servicios portuarios de la V Región y servicios conexos*, con relación al corredor bioceánico, Aduana de Coquimbito, modernización y consolidación de puertos de la región, generación de terminales y recintos extraportuarios y vías estructurantes para el desarrollo portuario;

- *Fomento de las actividades productivas, privilegiando aquellas vinculadas a la exportación y al mercado de la macrozona central*, por medio del fomento a la exportación de bienes y servicios de la región, promoción a la inversión extranjera, fomento a la competitividad internacional, universidad e investigación ligada al sector productivo, difusión de instrumentos de apoyo al sector productivo a través de programas estratégicos a la agricultura, industria, minería, pesca y promoción a las actividades forestales;

- *Consolidación y diversificación de la oferta turística de la región*, consolidando las vías costeras, abasteciendo de agua potable a las áreas de desarrollo turístico de la región, saneamiento y descontaminación de recursos hídricos, ordenamiento del uso turístico del suelo por medio de planes intercomunales y planes comunales, descentralización del Servicio Nacional de Turismo de la V Región, difusión de circuitos turísticos, potenciación del deporte como atractivo turístico, promoción de las comunas con turismo popular, mejoramiento de la accesibilidad y servicios de los territorios insulares de Juan Fernández e Isla de Pascua, consolidación de parques nacionales, áreas silvestres protegidas y del patrimonio natural y cultural de la región;

- *Promover la educación, la cultura, la ciencia y tecnología como pilares del desarrollo regional*, con programas estratégicos para cada uno.

- *Profundizar la descentralización de modo que el Gobierno Regional sea capaz de conducir y animar el desarrollo regional*, a través de la coordinación institucional, reforzar la capacidad de gestión del sector público, crear un sistema de información regional, fortalecer la institucionalidad económica, promover la cooperación internacional, descentralizar y hacer efectiva la participación en el desarrollo regional y,

- *Ordenamiento Territorial Relativo a las Condiciones y la Calidad de Vida*, debiendo velar por fortalecer la urbanización y la calidad ambiental del espacio regional.

Dentro de este último objetivo, se definieron diversos programas que lo materializarían:

- *Programa de Ordenamiento del Territorio*, que debía integrar:

- a) Formulación de Planes de Manejo Integrado de las Principales Cuencas Hidrográficas.
- b) Perfeccionamiento de los Planes de Ordenamiento de los Territorios Insulares.
- c) Manejo Integrado del Borde Costero.
- d) Actualización de los PRIs.
- e) Actualización de los PRCs.
- f) Planes de Desarrollo Urbano de las Ciudades Puerto.

- *Programa de Mejoramiento de Barrios*, apoyando con recursos a los municipios para la generación de empleo y mejoramiento de la calidad de vida de la población.

- *Programa de Mejoramiento Rural*, mejorando la calidad de vida de los habitantes de esos espacios por medio de la dotación de infraestructura y servicios.

- *Racionalizar el Transporte Público*, en lo que respecta a disminuir la congestión y la construcción de infraestructura vial que facilite el traslado de pasajeros y de carga.

- *Dotación de Agua Potable Urbana y Rural*, coordinando la inversión pública y privada para que el conjunto de la población regional cuente con este servicio.

- *Tratamiento de Aguas Servidas*, especialmente de las comunas que presentaban impactos ambientales negativos producto de la evacuación de esta agua.

- *Ahorro Energético*, a través de programas de educación ambiental orientados a ello, especialmente en los territorios insulares.

- *Programa Regional de Prevención de Riesgos Vinculados a Desastres y/o Catástrofes*, llevando a cabo estudios que permitan prever sus efectos y coordinar acciones públicas y privadas.

Se hace mención a estos aspectos de la Estrategia Regional de Desarrollo, pues fue ésta, a falta de instrumentos de desarrollo comunales, la que orientó la elaboración y ejecución del Programa Regional de Actualización PRCs. Se entiende que ésta entrega los lineamientos estratégicos para el desarrollo de la región en su conjunto, sin abordar temas en espacios locales específicos, por lo que sus objetivos y programas pueden no concordar con las necesidades concretas de cada comuna.

Observamos aquí, una desconexión entre los instrumentos de planificación del desarrollo y de planificación de las áreas urbanas, transgrediendo los principios de orientación del ordenamiento del territorio, que supone primero clarificar, por medio de los planes de desarrollo, cuáles serán las actividades que se llevarán a cabo en un espacio determinado para posteriormente, con el PRC, distribuirlos en el territorio.

En la práctica, el Programa de Actualización promovió la utilización errada de la planificación local, en cuanto a que los municipios, muchas veces, definieron *localizaciones proyectadas* sin conocer la capacidad de acogida de todo el territorio comunal, desde el punto de vista social, ambiental, cultural y económico o, simplemente, *ordenaron lo ya existente*, otorgando validez legal a emplazamientos que no la tenían.

Por otra parte, la visión regional que se definió hace alusión a tres de los cuatro ámbitos que componen el ordenamiento: ambiental, social y económico, dejando de lado el ámbito cultural (como se observa en la mayor parte de los planes en nuestro país), por lo que el tema de las identidades locales no está reflejado en los planes, programas y proyectos que aquí se consideran.

Es importante también considerar que existe un desfase entre la Ley N° 18.695 “Orgánica Constitucional de Municipalidades” y la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en cuanto a que la primera, a partir del año 1999, señala que los municipios tendrán que desarrollar planes territoriales y no urbanos para administrar su territorio, mientras que la segunda señala que la planificación urbana comunal está a cargo de los municipios quienes normarán el uso del suelo urbano a través de los Planes Reguladores Comunales. Según lo anterior, los gobiernos locales no poseen instrumentos legales para establecer disposiciones normativas en las áreas rurales.

3.1 Análisis del Programa Regional de Actualización de PRCs

Resulta complicado examinar el Programa de Actualización ya que éste no ha terminado su ejecución y para ello falta que finalicen el proceso de tramitación para su entrada en vigencia más del 80% de los PRC que lo integran (ver cuadro N° 7). Por lo tanto, se realizará un análisis teórico del mismo desde la perspectiva del ordenamiento, es decir, se analizarán los aspectos globales que supone el hacer ordenación del territorio y su relación con los aspectos formales y prácticos del Programa y de un PRC.

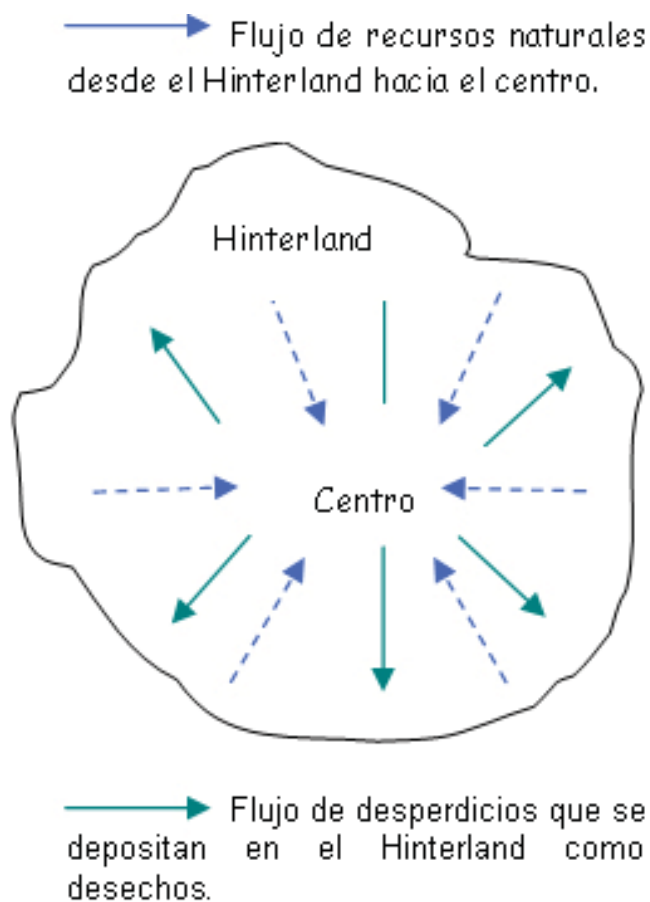
Hay que tener presente que este Programa dice relación únicamente a la elaboración de los Planes Reguladores Comunales (instrumentos definidos en el Capítulo II) y no pretendió ser una herramienta para ordenar el territorio; más bien, el Concejo Regional consideró que, a través de estos instrumentos, se solucionarían los conflictos de usos de suelo de los espacios urbanos regionales, se disminuirían los desequilibrios socioeconómicos, se identificarían los espacios con que contaba la región para el emplazamiento de distintas actividades económicas y de servicio y, se expresarían físicamente los lineamientos estratégicos para el desarrollo regional definidos en la ERD. Lamentablemente no se identificaron los alcances que este proceso de planificación del territorio regional debió haber considerado, para que el equilibrio de los distintos ámbitos de acción del hombre sobre el espacio permitieran la consolidación de un desarrollo sustentable.

3.2 Ordenamiento Territorial y el Programa Regional de Actualización de Planos Reguladores.

Para realizar este análisis hay que tener presente que, en términos territoriales, la gran diferencia entre el ordenamiento territorial y los instrumentos de planificación local que se aplican en Chile -y componen el Programa de Actualización- es que la *ordenación* analiza e integra tanto los espacios urbanos como los rurales, asumiendo la necesidad de

disponer de instrumentos que regulen la localización de asentamientos, actividades económicas o productivas, servicios, infraestructura y equipamiento en el área rural, previendo y evitando la degradación de dichos espacios y asegurando la satisfacción de necesidades de sus habitantes. Bajo esta perspectiva, se puede adelantar que cualquier zonificación y normativa dispuesta en los *planos reguladores comunales* serán deficientes pues no cuentan con un criterio globalizador del territorio comunal, desconociendo las relaciones funcionales, ecológicas, culturales, económicas y sociales que posee en su totalidad, debido a lo que los espacios rurales sufren de continuos impactos producto del flujo de energía, productos y desechos que se intercambian con el área urbana.

Como consecuencia, se establece una relación centro-hinterland (Gasto, 1998), donde se extraen recursos de las áreas periféricas (rurales) para satisfacer las demandas de los espacios centrales (urbanos), que se cambian por bienes manufacturados y servicios, lo que trae consigo, una gigantación del centro y el despoblamiento y desertificación de su hinterland. Este tipo de relaciones es aplicable a casi todos los territorios comunales, sobre todo aquellos que poseen grandes extensiones de espacio rural, como la comuna de Putaendo y Petorca en la V Región.



Luego de revisado ese punto, se analizará la concordancia de los objetivos globales del ordenamiento territorial en comparación con el Programa, las Bases Técnicas y sus Instrumentos:

a) Organización coherente, entre sí y con el medio, siguiendo un criterio de eficiencia: en el sentido de funcionalidad de los espacios urbanos regionales; este objetivo es difícil que se cumpliera dado que se evaluó la eficiencia del sistema urbano para emplazamientos ya consolidados, cambiando el uso de suelo o ampliando el suelo urbano para la localización de actividades productivas proyectadas, debido a que las comunas no contaban con PLADCOs que definieran, de forma acabada, el desarrollo particular de cada una de ellas, cuestión que limita fuertemente la eficacia de la planificación de los espacios urbanos.

Si las comunas no tenían definidas la visión e imagen-objetivo que determinarían las ideas fuerza para alcanzar un determinado desarrollo, a través de la selección de actividades económicas que lo solventaran, mal se podía definir una supuesta localización, en los planes reguladores comunales, de actividades inciertas (en su desarrollo y consolidación espacial).

Por otra parte, los PRCs sólo tienen que definir la imagen urbana, proyectando y ordenando no desde el contexto comunal, sino desde con una mirada parcializada de la realidad física y territorial de las comunas, abandonando los espacios rurales a la “planificación del mercado”.

La coherencia entre sí se asocia a la ausencia de conflictos de uso de suelo. Los PRCs, en general, no suponen la deslocalización de actividades productivas consolidadas (principales generadoras de problemas urbanos) que tengan conflictos entre ellas o con asentamientos poblacionales; lo que se hace es otorgarle validez a su emplazamiento y, en ocasiones, establecer condiciones y/o restricciones para su expansión.

En materia del medio natural, el Programa de Actualización procuró que los espacios urbanos consideraran este ámbito, como se observa en el objetivo general, los específicos y en las bases técnicas de éste; además, algunos instrumentos de planificación urbana deberán ingresar al SEIA porque el proceso de tramitación para su aprobación, se inició con posterioridad a la fecha de entrada en vigencia del Reglamento de Evaluación de Impacto Ambiental de la Ley N°19.300 “Bases del Medioambiente”, es decir, el día 27 de Marzo de 1997 (ver cuadro N° 8).

Cuadro N°8: Instrumentos de Planificación del Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunales, Región de Valparaíso, que ingresan al SEIA.

PLAN REGULADOR	INGRESO AL SEIA
----------------	-----------------

COMUNAL	
PROVINCIA DE SAN ANTONIO El Tabo San Antonio Cartagena	Estudio de Impacto Ambiental Declaración de Impacto Ambiental Declaración de Impacto Ambiental
PROVINCIA DE PETORCA Papudo La Ligua	Declaración de Impacto Ambiental Declaración de Impacto Ambiental
PROVINCIA DE VALPARAISO Puchuncaví Quilpué	Declaración de Impacto Ambiental Declaración de Impacto Ambiental
PROVINCIA DE QUILLOTA La Cruz Quillota Limache Hijuelas	Declaración de Impacto Ambiental Declaración de Impacto Ambiental Declaración de Impacto Ambiental Declaración de Impacto Ambiental

PROVINCIA DE SAN FELIPE Panquehue Catemu	 Declaración de Impacto Ambiental Declaración de Impacto Ambiental
PROVINCIA DE ISLA DE PASCUA Isla de Pascua	 Declaración de Impacto Ambiental

Sin embargo, esta evaluación ambiental de los instrumentos de planificación urbana, considera a éstos como tales y no como parte de un sistema administrativo mayor y complejo, por lo que no se evalúa el impacto del área urbano sobre la rural de las comunas, cuales pueden ser el depósito de residuos, localizaciones industriales limítrofes, etc. La Ley de Bases del Medio Ambiente, además no es retroactiva, por lo que no se norma la localización de actividades anteriores a la entrada en vigencia.

Como antecedente se puede agregar que más del 90% de las comunas que integran la región contienen espacios rurales, donde se desarrollan actividades primarias, existen pequeños centros poblados con identidades propias y que son carentes en equipamiento, infraestructura, comercio y servicios.

Finalmente, en este objetivo, se puede agregar que no considera el tema de la cobertura en infraestructura, servicios y equipamiento que cubran las necesidades de las comunas en conjunto (urbano-rural), pues no está establecido en la LGUC que rige a los PRC, ya que estas cuestiones se definen, con anterioridad, en los PLADECOS que, para el caso de la Región de Valparaíso, no se dio.

b) Equilibrio de la calidad de vida de los distintos centros poblados con un principio de equidad: la calidad de vida es un concepto difícil de definir, ya que varía según las características y aspiraciones de cada grupo social; sin embargo, se puede definir como la satisfacción de todas las necesidades, materiales y espirituales de la población de un espacio definido. Bajo esta perspectiva, los instrumentos de planificación debieran propender a mejorar la calidad de vida de los habitantes de centros poblados urbanos y rurales de una comuna.

Como se ha especificado anteriormente, el Programa (a través de los PRC) por una parte, sólo consideró los espacios urbanos y por otra, dentro de sus objetivos se procura el mejoramiento del sistema urbano y no contempla el progreso, en término de calidad de vida de la sociedad perteneciente al territorio planificado. Esto pudiera haberse logrado al incorporar, en su elaboración, las identidades locales, el área rural y la imagen-objetivo definida en los PLADECOS.

Con respecto a la *equidad* y su objetivo de hacer que el desarrollo definido para un territorio, cualquiera sea su escala, llegue a todos sus habitantes, no se cumple por esta división entre las áreas rurales y urbanas. No es posible definir zonificaciones y usos de suelo que propenderán a satisfacer necesidades casi puramente urbanas, sin incluso identificar, definir y evaluar los requerimientos de la población rural y, por lo tanto, poner en práctica la equidad.

c) Integrar los diferentes ámbitos territoriales a los de escala superior, considerando un criterio de jerarquía y complementariedad: para el caso de los PRCs adscritos al Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunales, la LGUC y su Ordenanza dictan que los PRI priman sobre los instrumentos comunales, por lo que la elaboración de los primeros debiera ser previa a los últimos. Según esto, los Intercomunales definen grandes zonificaciones del suelo comunal –urbano y rural - que serán acotadas en los Comunales.

En Entrevista con la Jefa del Depto. de Desarrollo Urbano de la SEREMI MINVU, ésta indicó que para el caso de la Quinta Región, la SEREMI MINVU optó por esperar la finalización del proceso de elaboración de los PRC para “afinar” los instrumentos bajo su jurisdicción debido a que muchas disposiciones establecidas en los Comunales no habían sido integradas en los planes superiores y además se consideró que los municipios eran los organismos de administración que debían dirigir los destinos de su territorio.

Estas cuestiones hacen que los instrumentos no reflejen la complementariedad jerárquica establecida en la LGUC y, lo que es más grave, que las disposiciones contenidas en los PRI con respecto a la interrelaciones urbano - rurales, no se consideren en lo absoluto en los planes comunales.

Con relación al objetivo general del Programa, se puede decir que su finalidad de “Desarrollar un Programa de Actualización de los Planes Reguladores Comunales y Planes Seccionales, en el marco de los objetivos estratégicos propuestos en la Estrategia de Desarrollo Regional, propendiendo, de este modo, a favorecer un desarrollo más armónico del espacio regional y a un mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de la V Región de Valparaíso”, se ha cumplido medianamente, ya que los PRC - en especial aquellos que fueron elaborados por organismos consultores como parte de un conjunto provincial- reflejan una centralización de los servicios, equipamiento e infraestructura en las cabeceras provinciales como se ha dado históricamente. En este sentido, en las provincias de Los Andes y de San Felipe de Aconcagua, observamos que los diagnósticos de los PRC enfatizan en las relaciones funcionales de los espacios urbanos locales con las comunas de Los Andes y San Felipe respectivamente, encasillando el desarrollo urbano al de estas ciudades. En lo esencial, se pone énfasis en la expansión de las áreas urbanas y de extensión urbana (y su habitabilidad y conexión con las áreas urbanas ya consolidadas), más que en la promoción de un desarrollo independiente de los territorios comunales y de sus respectivas localidades pobladas.

Es importante considerar, que ésto puede ser el resultado de no contar previamente con Planes de Desarrollo Comunal que señalen iniciativas de descentralización y desconcentración, orientando de esta manera la administración de los territorios comunales y haciendo de los PRC instrumentos de planificación que integren la localización o emplazamiento de actividades privadas y públicas que lleven a desarrollar armónicamente el espacio regional. Mal se puede equilibrar el desarrollo de la región, si los instrumentos de planificación espacial no integran los espacios rurales, ya que se debiera lograr que el desarrollo y la tecnología lleguen a todos los habitantes del espacio comunal, intercomunal, regional y nacional.

En cuanto a los requisitos para asegurar la eficacia del ordenamiento territorial planteados en el Capítulo I, el Programa Regional de Actualización de PRCs a través de sus Bases y de los instrumentos que lo componen, en términos generales, como se aprecia a continuación, no los cumplen:

Democrático: no se tuvo una relación sistémica entre los municipios, el GORE, la SEREMI MINVU y el SERPLAC en la elaboración del Programa, de las Bases y en el Convenio municipalidad – consultor para la elaboración de los PRCs, lo que significó que la documentación legal de ellos no tuviera la complementariedad recíproca y el compromiso necesario para llevar a buen término este proyecto. Lo que se hizo fue simplemente consultar a las municipalidades de la región si querían adscribirse a dicho Programa sin debatir en los términos de éste ni de sus Bases. Por otra parte, los municipios elaboraron sus propios convenios de elaboración del PRC, fundamentados en las bases técnicas y administrativas entregadas por el Programa, sin consultar a los organismos regionales respecto a cuestiones técnicas y legales que hubieran acelerado el proceso, sobre todo con relación a las sanciones por el retraso en las entregas por parte de los consultores. Esto es de especial importancia si se considera que el GORE fue quién entregó dos tercios de los costos de los estudios, por lo que debía velar por el buen uso de los recursos regionales.

Sistémico: en este aspecto se vuelve a centrar la atención en que los instrumentos de planificación sólo consideran al área urbana, debido a las disposiciones establecidas en la LGUC, en su Capítulo I, Título II “De la Planificación Urbana”. Según eso, no se entiende a la comuna como una estructura espacial sistémica donde las decisiones y acciones que se adopten para cualquiera de sus componentes repercutirán, indudablemente, en todos los demás. Una atención especial se debiera tener aquí en el desarrollo e integración de las identidades locales de los centros poblados rurales, pues ellos suelen diferir enormemente con las aspiraciones y necesidades de la población urbana. Asimismo, los instrumentos de planificación comunal debieran preocuparse por la conservación y preservación de elementos o eventos naturales y culturales propios de los espacios rurales, los que pueden ser explotados como atractivos turísticos e incorporados al sistema económico de la comuna.

Dinámico: El dinamismo de los PRCs está dado por la capacidad de éstos de responder a variaciones en la imagen-objetivo, desarrollo y visiones que se tengan del territorio comunal, lo que se traduce, en el caso de los instrumentos de planificación urbana chilenos, en la actualización o elaboración de procesos de planificación que adecuen los espacios locales a dichas variaciones. El Programa nace precisamente como réplica a las variaciones en la economía regional y nacional e internacional y a los propios cambios estructurantes del paisaje urbano de los espacios locales. En este sentido, el Programa procuró la adecuación del territorio regional a los cambios, intra e interregionales, por lo este objetivo del ordenamiento territorial se cumple.

Prospectivo: resulta difícil hacer un análisis en este sentido ya que, como se dijo anteriormente, más del 80 % de los PRCs que integraron el Programa, no han finalizado su proceso de aprobación. Sin embargo, se puede decir que ellos fueron prospectivos al definir localizaciones para actividades o asentamientos que no contaban con un PLADECO que las identificara y caracterizara en forma acabada, por lo que las proyecciones realizadas en estos instrumentos fueron “demasiadas”.

Global: el Programa de Actualización, en sí, no fue globalizador, ya que en su formulación participaron sólo el GORE, la SEREMI MINVU y la SERPLAC, dejando de lado a otros organismos y servicios, públicos y privados, cuyas acciones tienen incidencia en el territorio, así como a los organismos responsables del desarrollo y de la administración del territorio comunal: los municipios. En el ámbito comunal, la elaboración de los instrumentos de planificación urbana local, no contó con la participación de otros organismos o servicios que no fueran aquellos que tienen a su cargo el abastecimiento de agua potable y alcantarillado y la consulta a la SEREMI de Agricultura sobre la ampliación de los límites urbanos, obviándose de esta manera la coordinación intersectorial de políticas e inversiones. Por otro lado, tanto las bases técnicas como la mayor parte de los convenios de elaboración de los PRCs consideraron la participación ciudadana en este proceso; a pesar de aquello, esta participación no es informada. No existe legalmente una disposición que obligue a los organismos ejecutores a capacitar a la población con respecto a qué es un PRC y cómo ellos pueden plantear sus consultas o inquietudes con respecto al plan; lo que se traduce en que, muchas veces, la contribución que los habitantes del espacio que se planifica pueden hacer al instrumento no es efectiva por el desconocimiento que tienen en cómo y cuándo hacerlo. Bajo este planteamiento se puede deducir también, que los PRCs no reflejan el sentimiento de la población respecto a su territorio, puesto que la consulta a la comunidad se hace, en la mayoría de los casos, cuando ya se encuentra seleccionada la alternativa de desarrollo urbana y sólo se tratan temas que digan relación a ésta. La población debiera participar en todo el proceso de elaboración para que sean precisamente ellos quienes definan la imagen de su ciudad. En el caso de la Región de Valparaíso y el Programa de Actualización, la participación ciudadana era mucho más importante ya que se estaba planificando espacios que no contaban con la orientación de PLADECOs, en donde la comunidad participa de una manera sistemática y más efectiva. Debe hacerse mención aquí de las iniciativas que sí consideraron importante la opinión de la población en la elaboración de los instrumentos locales como fue en Algarrobo, donde a raíz de la activa participación comunitaria surgió el Comité de Adelanto de la comuna “Algarrobo 2005”.

Interdisciplinario: El Convenio Mandato del Programa, suscrito entre el Intendente y los alcaldes, definió – en el punto 8.15, letra b) – que en la elaboración de los PRCs debían participar dos arquitectos, un ingeniero civil especialista en infraestructura sanitaria y vial, un sociólogo (o especialista similar), un profesional especialista en el tema ambiental y un profesional experto en informática. Este grupo constituiría los equipos interdisciplinarios que realizarían la planificación urbana comunal. Por su parte, las Bases Administrativas para la provincia de San Antonio definió, guiadas por el Convenio Mandato, los profesionales que se creyeron necesarios en la participación para confeccionar los PRCs de dicha provincia. En vista de esto se piensa que los instrumentos que componen el Programa son lo suficientemente interdisciplinario; por supuesto escapan a este análisis el hecho de que los municipios no definieran y/o fiscalizaran que los consultores respetaran dichas disposiciones.

Funcional: la SEREMI MINVU de la región, ha extrapolado la planificación regional, en los PRI, a lo que es la Macrozona Central del país y los impactos que en este territorio provoca el Corredor Bioceánico. De la misma manera, se solicitó a los consultores que incorporaran estos temas a la elaboración de los PRC. Sin embargo, los PRCs y la normativa que los rige no establecen la necesidad de que ellos representen la expresión física de la *cultura local* de los espacios urbanos que se planifican. El Programa, en el Convenio Mandato, no asume el tema de la funcionalidad de los instrumentos, pero la recoge en sus Bases Técnicas, donde se expresa la orientación de los PRCs, por provincia y/o comunas. Para el caso de San Antonio, se establece que la identidad portuaria y turística debe ser considerada en la elaboración de estos instrumentos; en las provincias de San Felipe de Aconcagua y Los Andes, la Pontificia Universidad Católica de Chile, consideró los patrones urbanos histórico – culturales para desarrollar los estudios comunales. Las iniciativas nombradas anteriormente, si bien representan un aporte a consideración de este tema, no son lo suficientemente amplias pues en ellas no

se asumen las identidades locales de los centros poblados rurales, quedando sesgado este tema.

Continuo y cíclico: en este punto hay que tener presente que es la LGUC quien define los aspectos cíclicos de los PRCs. Lo anterior, sumado al carácter de proyecto del Programa (cuya duración era de sólo 1 año), que éste no incorporó estas cuestiones.

Flexible: al igual que para el punto anterior, este requisito se define en la LGUC. En esta normativa legal no se confiere flexibilidad a los instrumentos en sí, sino que se permite realizar modificaciones o planes complementarios (Seccionales) para asumir imprevistos económicos, estratégicos y sociales a que tenga que responder la imagen-objetivo urbana definida en los planes comunales.

Se cree conveniente que dentro de las zonificaciones que se determinan en los PRCs, debieran considerarse “*usos alternativos*” que permitieran perfeccionar estos instrumentos y que no involucrarían un cambio sustancial de ellos ni significarían grandes inversiones económicas ni de tiempo. Por supuesto, estos usos alternativos deben estar muy reglamentados y ser complementarios a los usos preferentes.

Hasta aquí se ha hecho un análisis a los aspectos formales y teóricos del ordenamiento territorial en contraste con el Programa Regional de Actualización de PRCs de la Región de Valparaíso y de los instrumentos que lo integran. A continuación, se examinarán los asuntos prácticos de ambos y que están relacionados con la puesta en práctica del ordenamiento.

Al momento de elaborar propuestas y/o planes de ordenación del territorio, entran a participar una serie de cualidades que esta disciplina posee y que le otorgan su carácter particular, en el sentido de ser holística y globalizadora.

En primer lugar, el ordenamiento territorial es *intersectorial*, es decir que durante todo su proceso participan organismos y servicios - públicos y privados - que intervienen en el territorio, para los cuales se establece una coordinación permanente y un continuo traspaso de información, en lo que se llama “información intersectorial del territorio”.

El equipo interdisciplinario que elabora el plan de ordenamiento, consulta a todos los organismos con respecto a la imagen-objetivo que tienen del territorio que se ordena, concertando opiniones hasta llegar a una que es globalizadora que expresa los deseos y aspiraciones territoriales de la mayoría. Con relación a este último tema, la ordenación del territorio pone en práctica la democracia, ya que puede que no todos los agentes espaciales estén de acuerdo con la estructura territorial que se define, pero se busca la mejor solución a los conflictos que presenta el espacio y compromete a todos los sectores, por medio de su participación, en hacer suyo el plan.

Por el contrario, los instrumentos de planificación que se aplican en Chile, consultan a algunos organismos solamente en temas específicos, especialmente en temas de vialidad e infraestructura sanitaria, imponiendo una imagen-objetivo, definida por el consultor y el Concejo Municipal, a la comunidad y servicios gubernamentales.

El Programa Regional de Actualización no contempló, por lo tanto, la consulta a otros organismos distintos a los estipulados en la LGUC.

Se inserta aquí un cuadro que contiene los organismos y servicios que debieran integrarse, en nuestro país, en la elaboración de un instrumento de ordenamiento territorial:

Cuadro N°8: Organismos y Servicios que debieran participar en la Elaboración de un Plan de Ordenamiento Territorial en Chile.

ORGANISMOS Y SERVICIO PUBLICOS	ORGANIZACIONES Y SERVICIOS PRIVADOS
Ministerios:	Organismos Privados y Organizaciones Comunitarias:
Ministerio de Vivienda y Urbanismo	Empresa Local de Agua Potable y Alcantarillado
Ministerio de Obras Públicas	Empresa Local de Energía Eléctrica
Ministerio de Agricultura	Empresa Local de Gas
Ministerio de Educación	Cámara de Comercio
Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones	Asociación de Industriales
Ministerio de Planificación y Coordinación	Cámara de Turismo
Ministerio de Salud	Gremios
Ministerio de Economía	Asociación de Regantes
Ministerio de Bienes Nacionales	Colegios Profesionales
Ministerio de Minería	Asociación de Instituciones de

Servicios:	Educación Privada
Comisión Nacional del Medioambiente	ONGs
Vialidad	Bomberos
Serviu	Organizaciones Sociales Funcionales
SAG	Organizaciones Sociales Territoriales
SECTRA	Organizaciones de Culto
Chile Barrio	Organizaciones Culturales
Directemar	
SERNATUR	
ONEMI	
Carabineros	
Policía de Investigaciones	
Monumentos Nacionales	
DGA	
-CONAF	
Otros Organismos del Estado	
Municipios, Gobernaciones y Regiones limítrofes	

Fuente: Elaboración Propia.

Para cumplir con este propósito, debiera crearse una instancia en la que cada cual puede expresar sus necesidades y aspiraciones en materia territorial, de esa manera se logrará

que cada agente espacial colabore y asuma en la concreción de los objetivos dispuestos por el ordenamiento.

Por otra parte, el ordenamiento es *participativo*, haciendo que la comunidad que habita los centros poblados del espacio que se interviene, coopere con los planificadores en todo el proceso, producto de lo que el plan de ordenamiento integra y cumple con lo siguiente:

- Salvaguardar la propiedad privada;
- Los habitantes de los centros poblados pueden realizar nuevos aportes que reafirmen o modifique las propuestas de ordenamiento;
- Incorpora las identidades locales en el desarrollo del territorio;
- La comunidad participa en la identificación de la *visión*, la *misión* y la *imagen-objetivo* del plan;
- A partir de lo anterior, la población se hace partícipe y se siente comprometida con la propuesta, haciendo que ésta sea más efectiva.

Según lo anterior, es importante que se presenten distintas alternativas y que en conjunto se seleccione la más conveniente para alcanzar la imagen-objetivo deseada.

Para el caso de los instrumentos de planificación de nuestro país, la LGUC establece la participación ciudadana a través de dos vías: una directa con la exposición a la comunidad de los PRCs y los Planes Seccionales, y de forma indirecta a través de la aprobación de esos planes por parte con Concejo Municipal. Sin embargo, estas instancias no son informadas a lo que se suma que en Chile no se posee una “cultura de participación”, ya sea por un desconocimiento legal o técnico de los temas a los que se llama a intervenir y por lo tanto, no representan las visiones e identidades locales de los habitantes de dicho espacio.

Deberían tener una participación activa en el plan las Unidades Vecinales, Organizaciones Sociales y las Organizaciones de Culto de los centros poblados urbanos y rurales, ya que son precisamente éstos los grupos, que habitan y utilizan el territorio directamente, a quienes se imponen modelos espaciales que muchas veces no coinciden con su identidad local y sufren los impactos, positivos o negativos, de la planificación del territorio.

Por su parte, el Programa Regional de Actualización no contempló la capacitación para los grupos sociales, cuestión que se refleja en la escasa y desinformada participación ciudadana en muchos de los PRCs que lo integraron.

Se cree importante destacar aquí que la consulta a los organismos y servicios públicos y privados debe ser paralela a la participación ciudadana. Esto para facilitar el proceso y no entraparlo en discusiones que pueden ser solucionados de forma más efectiva si se tratan de manera disgregada, lo cual no implica un mayor o menor consideración de las opiniones expresadas por cada cual.

Otra de las cualidades del ordenamiento es que *orienta las inversiones* públicas y privadas hacia la imagen-objetivo y los objetivos definidos por el plan. Así por ejemplo, si uno de los objetivos es que el sistema territorial albergue un desarrollo agrícola limpio (definido previamente en el plan de desarrollo del espacio geográfico que se planea), el ordenamiento procurará que los organismos públicos y las empresas privadas hagan eco de esta iniciativa e inviertan en infraestructura, equipamiento y servicios que complementen esta actividad; se puede prohibir el emplazamiento de actividad industrial molesta y peligrosa en los espacios donde se lleven a cabo los cultivos, se dotaría de infraestructura caminera a los terrenos rurales para posibilitar la distribución de los productos, se restringiría la subdivisión de los predios rurales, se incentivaría la localización de agroindustrias que procesen o empaquen los productos agrícolas, se

destinarían usos de suelo para el emplazamiento de servicios de cooperación y/o control técnico en los cultivos, etc.

El Programa, a través de las zonificaciones definidas en los PRCs, orienta las inversiones - principalmente privadas- en la localización de inmuebles o actividades que se traducen en un desarrollo no definido en un PLADECO; debido a eso se planificó sobre supuestos, sin contar con la definición del *eje* para el desarrollo comunal. Aunque en algunos instrumentos de planificación urbana que integran el Programa, se establecieron mecanismos para definir la orientación del desarrollo de la comuna, éstos no son tan acabados y efectivos como los que involucra la elaboración de un PLADECO, donde se realizan estudios de mercado (local, regional e internacional), se llama a la participación de los habitantes de *toda* la comuna, se convoca a las organizaciones productivas, se realiza un diagnóstico de las actividades productivas de las comunas y se las proyecta según distintos escenarios, se analiza el empleo, entre otras, teniendo como único objeto el precisar el desarrollo comunal y definir los objetivos que éste debe perseguir.

Además, el hecho de que los PRCs estén circunscritos al área urbana, sesga la orientación de las inversiones, asumiendo solamente a estos espacios y dejando al territorio rural bajo una desprotección que podría agudizar el problema de la proliferación de las parcelas de agrado y hacerlos susceptibles de sufrir impactos negativos producto de la instalación de actividades peligrosas en sus áreas limítrofes.

El ordenamiento territorial también facilita la *toma de decisiones*, lo que corresponde al proceso político que define lineamientos estratégicos (planes, programas y proyectos) para alcanzar un objetivo puntual.

Esta disciplina simplifica el proceso al indicar, en el ámbito económico, la localización de inversiones públicas y privadas; en el tema ambiental, determina la capacidad de

acogida del sistema natural para refugiar distintos emplazamientos y, según esto, establecer áreas de restricción y de resguardo; en el ámbito social, se identifican y localizan los desequilibrios de todo orden, y en materia cultural, se reconocen las identidades locales de los centros poblados (urbanos y rurales), manifestaciones, festividades, entre otros.

En los PRCs, y por ende el Programa, no se considera la incorporación o no se realiza un análisis exhaustivo de estos temas y se orienta la toma de decisiones únicamente a las áreas urbanas, por lo tanto no permiten (al no tener la visión globalizadora del ordenamiento territorial) identificar los aspectos mencionados en el párrafo anterior. Igualmente, estos instrumentos al no ser intersectoriales, guían principalmente las inversiones privadas, ya que no existe, en su proceso, coordinación con otros sectores de inversión pública, sobre todo de carácter regional,

En cuanto a la *protección de los recursos*, los instrumentos de planificación que conforman el Programa de Actualización, realizan una evaluación de los recursos naturales sólo cuando ellos se encuentran en las áreas urbanas de las comunas. En lo general, se consideran a la hora de reconocer el patrimonio económico de las comunas. Por otra parte, existen instrumentos jurídicos paralelos que definen la utilización y administración de predios o espacios naturales que presentan un atractivo especial para su preservación o conservación, sea por sus características ecosistémicas, ser hábitat de especies de flora o fauna en peligro, características paisajísticas, etc., entre los que se encuentran los relativos a las Areas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) y Santuarios de la Naturaleza, Monumentos Nacionales, Ley Indígena y Ley de Bases del Medio Ambiente.

Se considera que el ingreso al SEIA de proyectos que pueden ocasionar impactos negativos en espacios de interés, constituye una herramienta importante en la conservación de dichos espacios, pero sus determinaciones serían, tal vez más efectivas si fueran incluidas en un plan regulador comunal “territorial”, todas las restricciones,

permisiones y cartografías derivadas de esa evaluación, como una manera de coordinar iniciativas.

Bajo esta perspectiva, se puede apreciar que los instrumentos de planificación urbana aplicados en la Región de Valparaíso no consideran la evaluación de recursos ni su protección para los espacios rurales, donde precisamente se encuentran la mayor parte de ellos, haciendo que su preservación y conservación quede fuera de la jurisdicción comunal, cuestión que por lo general entrapa su estudio y utilización sustentable.

Finalmente, los planes de ordenamiento toman el tema de los *impactos territoriales*, los que corresponden a la repercusión de acciones sectoriales en los elementos naturales y antrópicos del espacio geográfico, sean éstas positivas o negativas.

Si dentro del plan de ordenamiento, se define la instalación de un parque industrial, se consideran sus impactos sobre cada uno de los ámbitos y de éstos en conjunto. Obviamente, esta instalación no traerá consecuencias positivas a todos los elementos del sistema, pero a través de las instancias de coordinación y participación se identificarán y definirán los impactos negativos y positivos, restricciones, condiciones o se definirá un nuevo sector para la localización del emplazamiento industrial. De esta manera, se llevarán a cabo negociaciones que permitirán superponer al interés económico, por ejemplo, aspectos culturales que se verían seriamente afectados por dicha instalación.

En nuestro país suele diferenciarse entre la evaluación de los impactos naturales, sociales, económicos y culturales, cuestión que se debe, principalmente, a no existir una legislación que los integre y conjugue en la determinación de los efectos del desarrollo y planeamiento urbanístico en el sistema territorial de la comuna.

Pasaremos ahora, a analizar los aspectos teóricos y prácticos del ordenamiento territorial, definidos en el Capítulo I de este estudio y que no son incluidos en la elaboración de los PRCs.

3.3 Ordenamiento Territorial y los PRCs

Recordemos que el ordenamiento territorial posee tres grandes etapas, que son: el análisis territorial, la planificación territorial y la gestión territorial.

En la primera, encontramos grandes dicotomías con respecto al diagnóstico de los instrumentos de planificación aplicados en Chile. La gran diferencia radica en un aspecto ya analizado en este estudio, cual es la división del territorio que se planifica en urbano y rural. Los PRCs no asumen la indivisibilidad del sistema espacial, desechando en su análisis la consideración de las interrelaciones que cada elemento tiene con cada uno de los demás componentes de este sistema, razón por la que cualquier acción emprendida por una decisión sectorial afectará a todo el sistema territorial.

Sumado a lo precedente, la primera etapa de un plan de ordenamiento realiza un estudio mucho más complejo y específico de los temas, en lo que pudiera ser una integración de los diagnósticos de un plan de desarrollo y un plan regulador. Así, se incluyen los aspectos definidos en el Capítulo I (páginas 21 y 22), realizando un proceso de planificación que recoge los lineamientos del desarrollo económico, dándoles una connotación territorial, y se determina la distribución espacial de los asentamientos poblacionales, infraestructura, equipamiento, actividades y servicios en el espacio que se ordena, facilitando la concreción de los objetivos del plan económico y aquellos propios del ordenamiento territorial. Debido a esto, los resultados y conclusiones del análisis territorial abarcan temas complejos, referidos a la relación desarrollo económico – desarrollo territorial, que no se reconocen en el diagnóstico de los instrumentos de planificación chilenos.

Por otra parte, los PRCs realizan un análisis del sistema urbano, orientado a determinar condiciones urbanísticas y a establecer la funcionalidad interna y externa de él, dejando de lado la identificación de interrelaciones ecológicas, culturales, sociales y económicas con el área rural; se asumen estos aspectos de una forma sectorial, o cuando son reconocidos espacios o manifestaciones de interés y ellos se encuentran bajo una disposición legal distinta a la LGUC, como en el caso de los aspectos contemplados en la Ley 19.300 y los espacios pertenecientes al SNASPE.

Debido a esto, la distribución de actividades en el área urbana de las comunas, genera impactos territoriales que *podieran y debieran* ser previstos en una primera etapa, evitando así la elaboración de planes seccionales, en el corto plazo, como respuesta a conflictos que el mismo PRC provoca en el espacio geográfico.

En lo que respecta a la segunda etapa del ordenamiento territorial, se aprecia que los instrumentos de planificación urbana cumplen sólo con algunos de sus pasos teóricos:

Justificación y Definición de Objetivos del Plan
Definición de Condiciones para el Desarrollo de Actividades Urbanas
Relación del Plan con los Planes de Escala Superior
Generación de Alternativas
Evaluación/Selección de Alternativas
Plazos de Revisión del Plan.

Estos pasos son reconocibles en cualquier diagnóstico y memoria de los PRCs, sin embargo su profundidad no alcanza a la que se lleva a cabo en el ordenamiento territorial. Por ejemplo, en los instrumentos de ordenación, se establecen plazos y *causas* para el examen del plan. Si es necesario complementar una determinada actividad para mejorar su productividad, se determina la localización del emplazamiento complementario en las zonas de uso alternativo (las que responden a desequilibrios o

conflictos que surjan con posterioridad a la puesta en marcha de estos planes), sin tener que recurrir a la elaboración de un instrumento paralelo o correctivo.

Quedan fuera de todo tratamiento, los aspectos referidos a la coordinación intersectorial y la definición criterios para solución de conflictos, selección de alternativas y el intercambio de información territorial.

Los PRCs, carecen de facultades para relacionar al proceso de planificación urbana a organismos y servicios que intervienen en el territorio, aún cuando la visión e imagen-objetivo que se determinen para la ciudad dependen en gran medida de las acciones que ellos emprendan. La imagen urbana puede estar condicionada, por ejemplo, al trazado de un troncal o una vía de alta velocidad. Si existiera una coordinación desde el momento de la elaboración del plan de ordenamiento, se definirían zonificaciones y usos de suelo que no se vieran afectados y que pudieran asistir al tránsito vehicular, como estaciones de servicio, vulcanizaciones, restaurantes, industrias, etc. En caso contrario, la funcionalidad de la ciudad puede verse seriamente dañada al constituirse estas vías en verdaderas “divisoria urbanas”, por lo que se puede dificulta la conectividad de la comuna.

Otra ventaja que tiene la intersectorialidad de la ordenación del territorio es que permite la transferencia de información entre los participantes del proceso (sean públicos o privados) lo que se traduce en reducción de costos y tiempo que se dedican para su recolección o confección.

Por último se puede señalar que los organismos y servicios coordinan su intervención en todo el sistema territorial y no sólo en las áreas urbanas, por lo que las disposiciones del plan de ordenamiento cuentan con el compromiso y validación de todos los actores que accionan en el espacio geográfico que se planifica.

Referente a los pasos prácticos o implementación del plan de ordenamiento, en términos generales, éstos se llevan a cabo en los PRCs, a excepción de la *definición de programas o conjunto de proyectos orientados al cumplimiento de un objetivo específico* y a la *determinación de un conjunto de instrucciones para comenzar y materializar las propuestas del plan*, asunto que responde a la ausencia de instancias de coordinación intersectorial de los instrumentos de planificación urbana, debido a lo cual no pueden normar las acciones e inversiones públicas y privadas; lo que se hace es orientar las inversiones privadas según la determinación de usos de suelo de los PRCs, pero sin consulta previa a los agentes económicos que intervienen en el territorio, ya que la participación ciudadana está establecida en la LGUC en el momento en que ya se ha seleccionado la alternativa de desarrollo urbano.

Según lo mencionado, el plan comunal puede definir áreas para el emplazamiento de equipamiento intercomunal o regional, pero si no cuenta con un compromiso o el mero conocimiento de intención de la autoridad correspondiente para invertir en ello, el espacio acotado puede ser subutilizado y desaprovechar la oportunidad para localizar actividades propias de la comuna.

Por otra parte, la circular N°11, hace mención a indicaciones para la inversión públicas en vialidad, áreas verdes e infraestructura sanitaria y energética; sin embargo, no existe un compromiso para su materialización (ni en tiempo, ni en localización específica), por lo que éstas pueden no cumplir con los objetivos del plan. En este mismo punto, cabe agregar que los PRCs contienen un estudio de factibilidad de agua potable y alcantarillado, los que tienen por finalidad determinar la posibilidad de habilitar nuevos espacios para el emplazamiento de población y actividades en el espacio urbano comunal (ampliación de los límites urbanos); en entrevista con la Jefa del Departamento de Desarrollo Urbano de la SEREMI MINVU V Región, ésta señaló que luego de consultar a la Contraloría Regional sobre la materia, se llegó a la conclusión de que no es necesario contar con una evaluación positiva para la ampliación del servicio sanitario local, puesto que la LGUC dice que “se consultará con el servicio...”, por lo que su

oposición técnica no es normativa. Se piensa que esta decisión es acertada por cuanto no puede ser ésta la forma de planificar los espacios urbanos.

Se considera, también, que muchas de las disposiciones insertas en los otros pasos prácticos del ordenamiento (ver pag. N°25) y que son ejecutadas en los instrumentos de planificación urbana comunal, contienen errores pues éstos últimos dicen relación únicamente al área urbana de las comunas, procurando el desarrollo organizado sólo de esas áreas, dejando en una “indefensión” total a los centros poblados y actividades rurales, cuando no cuentan con un PRI (aunque estos establecen grandes zonificaciones de suelo). Además, no se aprecia un equilibrio de los ámbitos económico, social, cultural y ambiental en los PRCs, cuestión que se evidencia, principalmente, en el emplazamiento de actividades productivas o energéticas en espacios con alta fragilidad ambiental o cuyo desarrollo traerá consigo un fuerte impacto al modo de vida de los centros poblados adyacentes.

A la vez, los planes de ordenación del territorio prevén los impactos territoriales asociados a la ejecución de proyectos intersectoriales que pueden mermar el cumplimiento de los objetivos definidos en él y, a través de acuerdos, orientan las acciones públicas y privadas hacia el equilibrio de la calidad de vida de los habitantes de espacios urbanos y rurales, cuestiones que se reflejan en especial, en los pasos que no son contenidos en los PRCs.

En cuanto a la *gestión territorial*, este tema no es considerado en los PRCs, sino que su seguimiento y control dicen referencia a la actualización o a la elaboración de planes seccionales ya que, como se dijo anteriormente, estos instrumentos no contemplan modificaciones o perfeccionamiento a sus zonificaciones y normativas en el momento de su ejecución.

La documentación de los planes de ordenación del territorio, en general, es similar a la de los instrumentos de planificación urbana que se aplican en Chile: ambos poseen documentos explicativos (memoria explicativa para los PRCs), textos que contienen las

normas urbanísticas (ordenanza) y planos. Obviamente los PRCs no integran en su expediente documentos de participación y debate de los temas acotados por el plan, ni de los acuerdos alcanzados, ya que no poseen instancias de coordinación y cooperación intersectorial.

3.4 Ordenamiento territorial y el PRC de Algarrobo

A continuación se realizará un análisis comparativo entre los objetivos y características intrínsecas del ordenamiento territorial y del instrumento de planificación señalado, que forma parte del Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunales de la Región de Valparaíso.

Se dan algunos antecedentes naturales y antrópicos de Algarrobo, los que en ningún caso pretenden constituirse en un diagnóstico de la comuna, sino más bien presentar datos que permitan comprender de mejor manera el análisis del instrumento.

Algarrobo se localiza en los 33° 15' L.S y los 71° 30' - 71° 45' L.O, con una superficie total de 190 Km². Limita al norte con la comuna de Casablanca, Provincia de Valparaíso y al sur con la comuna de El Quisco.

La topografía está caracterizada por dos grandes eventos: un sistema de terrazas marinas que son un rasgo dominante de la geomorfología del área, las que se encuentran afectadas por procesos de erosión del suelo. Las acciones del sobrepastoreo y destrucción de la cubierta vegetal inducen estas respuestas de degradación del paisaje y de las planicies litorales.

Los suelos pertenecen al secano costero y como se aprecia en el Cuadro siguiente, su capacidad de uso se concentra en los de secano IV – VII, por lo que no poseen condiciones para una explotación agrícola intensiva.

Cuadro N° 9: Capacidad de Uso de Suelo en la Comuna de Algarrobo. CIREN CORFO, 1995.

CAPACIDAD DE USO	SUPERFICIE (HÁS)
RIE I	0.0
RIE II	0.0
RIE III	1.16.43
RIE IV	0.0
SEC I	0.0
SEC II	0.0
SEC III	230.42
SEC IV	4.627.69
SEC V	8.0
SEC VI	6.175.57
SEC VII	5.321.2
SEC VIII	226.2
Superficie Total	16.705.51

Fuente: Memoria PRC de Algarrobo.

El clima de la provincia corresponde al Mediterráneo Templado Semiárido Costero (HAJEK, E. 1976), el que tiene como características su variabilidad anual y la influencia moderadora del mar en las temperaturas. Los vientos del oeste, con sus

componentes norte y sur, las neblinas y nublados costeros crean un ambiente atmosférico de humedad.

El promedio anual de temperaturas corresponde a los 13,1°C, con una mínima promedio anual de 9,2°C y una máxima promedio de 16,5°C. Como todo clima influenciado por el océano posee una escasa amplitud térmica, la que no supera los 10° C.

Las precipitaciones tienen su origen en sistemas frontales con influencia orográfica. El promedio anual es de 395 mm. concentradas en un 89,3% en el período invernal (Mayo - Agosto), mientras que los meses secos se concentran entre los meses de Octubre - Marzo.

En la Provincia de San Antonio los vientos predominantes para el período estival son los del S.O, los que durante el día pueden alcanzar hasta los 30 o 35 nudos, declinando al atardecer. El período de invierno es dominado por vientos con dirección N - NO, los que pueden alcanzar velocidades de 15 a 20 nudos.

Según los registros meteorológicos, el 64,0% del año predominan los vientos del oeste con componentes norte y sur, un 20,7% se observan períodos de calma, y un 15,2% del año está sujeto a vientos con dirección este con componentes norte y sur.

Tabla N°1: Temperaturas Máximas, Mínimas y Medias Mensuales en la Provincia de San Antonio (C°)

Meses	Tª Máxima	Tª Media	Tª Mínima
Enero	18,0	15,2	12,1
Febrero	19,6	16,6	13,3
Marzo	17,3	14,3	10,8

Abril	17,5	13,8	9,7
Mayo	16,3	13,3	10,1
Junio	14,7	10,6	6,4
Julio	14,1	10,2	6,2
Agosto	14,3	10,7	7,0
Septiembre	15,1	10,9	6,3
Octubre	15,9	11,9	7,6
Noviembre	17,1	14,0	10,5
Diciembre	18,6	15,1	10,9
Promedio	16,5	13,1	9,2

Fuente: Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada 1992.

Tabla N°2: Frecuencia Mensual de la Dirección del Viento en la Provincia de San Antonio (%)

Meses	N NW W	NE E SE	CALMA
	SW S		
Enero	77,6	8,1	14,4
Febrero	74,1	12,5	13,3
Marzo	63,0	18,4	18,5
Abril	56,1	14,0	30,0
Mayo	59,0	17,8	23,2
Junio	55,5	23,5	17,9
Julio	55,6	19,3	25,1

Agosto	50,5	19,7	29,7
Septiembre	57,1	15,5	27,5
Octubre	63,9	16,8	19,3
Noviembre	69,4	11,6	19
Diciembre	85,3	5,8	10
Promedio	64,0	15,2	20,7

Fuente: Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada 1992.

Tabla N°3: Distribución Anual y Mensual de la Pp. En la Provincia de San Antonio 1988 - 1992 (mm)

Meses	1988	1989	1990	1991	1992	Promedio
Enero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0
Febrero	0,1	0,1	0,0	0,0	0,4	0,1
Marzo	6,5	0,0	26,6	0,0	9,1	8,5
Abril	1,6	0,0	0,0	25,0	24,0	10,5
Mayo	0,2	0,0	0,0	92,0	200,0	58,5
Junio	23,9	19,6	4,6	176,0	230,3	56,0
Julio	55,6	104,6	66,2	107,0	7,9	68,3
Agosto	74,8	39,0	24,5	17,0	94,8	50,0
Septiembre	10,3	3,2	43,3	50,0	24,6	26,3
Octubre	0,0	0,0	0,0	29,0	0,0	5,8
Noviembre	12,5	0,0	0,0	0,0	3,8	3,3

Diciembre	0,2	0,0	0,0	39,0	0,0	7,8
TOTAL	185,7	166,5	165,2	535,5	595,8	329*

Fuente: Anuarios Meteorológico de Chile

Tabla N°4: Distribución Anual y Mensual de la pp. en la Provincia de San Antonio 1988 - 1992 (%)

Meses	1988	1989	1990	1991	1992	Promedio
Enero	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Febrero	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Marzo	3,5	0,0	16,1	0,0	1,5	2,6
Abril	0,9	0,0	0,0	4,7	4,0	3,1
Mayo	0,1	0,0	0,0	17,2	33,7	17,8
Junio	12,9	11,8	2,8	33,0	38,7	27,6
Julio	29,9	62,8	40,1	20,0	1,3	20,7
Agosto	40,3	23,4	14,8	3,2	15,9	15,2
Septiembre	5,5	1,9	26,2	9,3	4,1	8,0
Octubre	0,0	0,0	0,0	5,4	0,0	1,8
Noviembre	6,7	0,0	0,0	0,0	0,6	1,0
Diciembre	0,1	0,0	0,0	7,3	0,0	2,4
TOTAL	11,3	10,1	10	32,5	36,1	100

Fuente: Anuario Meteorológico de Chile

Precipitación en Estaciones Pluviométricas. Sector Maipo – Lo Gallardo

Tabla N° 5: Precipitaciones Medias Anuales. Provincia de San Antonio.

Estación	Altitud	Latitud	Longitud	Pp. Media Anual
San Antonio	60	33°35´	71°38´	373
Punta Panul	63	33°34´	71°37´	367
Cerrillos de Leyda	150	33°38´	71°30´	404
Las Majadas	180	33°35´	71°32´	434

Fuente: Balance Hidrológico de Chile (DGA, 1982)

El territorio de la comuna de Algarrobo presenta una red hídrica de esteros y quebradas de corto desarrollo, con escurrimientos de menor importancia que se originan en la ladera occidental de la Cordillera de la Costa, presentando un régimen pluvial, con crecidas durante el invierno en función al monto y ocurrencia de precipitaciones; rara vez llegan a condiciones de torrencialidad y en verano el recurso hídrico es deficiente.

El bajo caudal y el alto contenido de sedimentos que arrastran estos esteros y quebradas producto del alto porcentaje de suelos erosionados (76%), ha provocado el embancamiento de sus desembocaduras en el mar.

Cuadro N°10: Componentes del Sistema Hídrico de la comuna de Algarrobo

Comuna	Componente

ALGARROBO	ESTERO DE CASABLANCA, CON SUS AFLUENTES QUEBRADA MEDIALUNA, QUEBRADA PULGARES, QUEBRADA MONDINGO, ESTERO LOS PITALES, QUEBRADA GRANDE, ESTERO EL MEMBRILLO, Y SUS AFLUENTES QUEBRADA LAS RAICES, ESTERO SAN JERONIMO. QUEBRADAS SAN JOSE, QUEBRADA EL YUGO QUEBRADA EL QUISCO QUEBRADA LAS PETRAS
------------------	--

Fuente: Elaboración Propia.

Debido a las características de suelo que presenta la comuna, se destaca la explotación silvícola de pinos e eucaliptos, utilizados principalmente para leña y para la construcción.

La vegetación nativa está caracterizada por la existencia de dos ecosistemas, los que se distribuyen a lo largo de toda la provincia de San Antonio:

- *Ecosistema del Matorral Estepario*: Se localiza en las planicies costeras y en la vertiente occidental de la Cordillera de la Costa. Corresponde a un ecosistema fuertemente influenciado por el efecto moderador del mar en la temperatura y humedad atmosférica. Varias son las especies que se han adaptado a las condiciones de alta

humedad creada por el mar, la cual se manifiesta en forma de neblinas casi permanentes durante todo el año.

Producto de la influencia oceánica y a las frecuentes neblinas, existe una vegetación que presenta mayor cobertura y desarrollo en las áreas costeras que en otros espacios de la provincia. Una de las comunidades más extensamente distribuida es la de lahuén (*Adesmia microphylla*) y alcaparra (*Cassia coquimbensis*), en especial sobre sustratos arenosos. También es frecuente encontrar monte negro (*Bahía ambrosioides*), mientras que el cardón (*Puya chilensis*) es la comunidad vegetal más representativa de las terrazas litorales.

En lugares favorables de laderas bajas o en el lecho de las quebradas se presenta la comunidad subarbórea de litre (*Lithraea cáustica*) y guayacán (*Porlieria chilensis*). En pequeñas cuencas protegidas y en las laderas de exposición sur que presentan condiciones favorables, se desarrollan comunidades boscosas aisladas, con molle (*Schinus latifolus*) y lilén (*Azara celstrina*). También boldo (*Peumus boldus*) y mitique (*Podanthus mitique*) es otra comunidad arborescente en este ambiente.

La fauna asociada a estas comunidades vegetales es fundamentalmente de invertebrados y pequeños vertebrados; se destacan diferentes clases de ratones de campo: *Octodon degus*, *Phyllotis*, *Oryzomys*, la Comadreja (*Marmosa elegans*), además de lagartijas (*liolaemus sp.*), lagartos (*Callopistes maculatus*), culebras (*Dromicus chamissonis*, *Tachymeris peruviana*) y varios batracios. Los herbívoros de mayor importancia no son endémicos, sino que han sido introducidos como los conejos y liebres.

- *Ecosistema del Matorral y Bosque Espinoso*: Representa una vegetación muy heterogénea y modificada por la acción humana. Las formas de vida dominantes son los arbustos fuertemente espinosos, a menudo del tipo suculento o caducifolio de verano.

Una comunidad boscosa presente en los lugares más favorables, es la de quillay (Quillaja saponaria) – guayacán (Porlieria chilensis). Entre las muchas degradaciones que ha sufrido este bosque están aquellas que afectan al colliguay (Colliguaya odorífera) - palhuén (Adesmis microphylla).

Una vegetación de origen secundario se ha desarrollado en el territorio de un bosque esclerófilo. Sobre una topografía de cerros, la comunidad dominante en el paisaje vegetal con aspecto de matorral denso es la de trevo (Trevoa trinervis) – colliguay (Colliguaya odorífera). Una agrupación con fisonomía de matorral alto, frecuente en sectores costeros, es la de boldo (Peumus boldus) - trevo (Trevoa trinervis). Otra comunidad subarbórea frecuente es el espino (Acacia caven) – litre (Lithraea caustica) ubicada de preferencia en los pie de monte pedregosos. En quebradas y laderas sombrías se encuentran litres (Lithraea caustica) – boldos (Peumus Boldus), comunidad que puede formar bosques. En lugares planos, pendientes suaves y en relieve de lomajes se presentan espinos (Acacia caven) y maitén (Maytenus boaria), agrupación heterogénea en su estructura y que caracteriza al paisaje vegetal en gran parte de la zona central del país.

La fauna de este ecosistema está constituida especialmente por invertebrados (insectos y arácnidos), los vertebrados mencionados en el ecosistema anterior, a los que se les suma algunos carnívoros como el Culpeo (Canis culpaeus) y la Chilla (Canis Griseus).

Entre las aves encontramos la perdiz (Nothoprocta pericaria), zorzal (Turdus falcklandii), tórtola (Zanaida auriculata), codorniz (Callipepla californica), Tenca (Mimus thenca), Chercán (Troglodytes sedon), Diuca (Diuca diuca), Chincol (Zonotrichia capensis), Jilguero (Carduelis barbatus), Chirigue (Sicalis luteola), Tordo (Curaeus curaeus), Loica (Sturnella loyca) y Trile (agelaius thilius).

La comuna de Algarrobo posee dos Santuarios de la Naturaleza que son los islotes Pájaros Niño y Peñablanca y caleta El Canelo.

Algarrobo posee, según el censo INE 1992, una población total de 5.968 habitantes, de los cuales 4.363 (73.10%) son urbanos y los 1.605 (26.90%) restantes habitan en espacios rurales. La densidad alcanza a 0,34 hab/km².

Tabla N°6: Población Urbana y Rural por Localidad Poblada. Comuna de Algarrobo

ENTIDADES POBLADAS	POB. URBANA	POB. RURAL	SUB TOTAL
Ciudad de Algarrobo	3.956	---	3.956
Pueblo Mirasol -Algarrobo Norte	407	---	407
Pueblo El Yeco	---	183	183
Aldea Calle del Medio	---	340	340
Aldea San José	---	500	500
Parcelas	---	582	582
TOTAL POBLACIÓN	4.366	1.605	5.968
PORCENTAJE	73.10%	26.90%	100%

Fuente: Memoria PRC de Algarrobo.

De acuerdo al estudio realizado en el PRC, la comuna presenta una población estacional (temporada alta de verano) de 14.447 personas, lo que sumado a la población permanente llega a un total de 20.415 personas, representando un incremento del 242% para dicho período.

Las actividades económicas urbanas gravitan en torno a la actividad turística, concentrándose la PEA en los rubros de servicios comunales, comercio local, construcción y actividades turísticas estacionarias. Un número menor de personas - y que habitan en sectores rurales- son ocupadas por agricultura, ganadería, silvicultura y pesca, todas de carácter comunal.

Tabla N°7: Población y Ocupación por Sector Económico. Comuna de Algarrobo.

POBLACIÓN TOTAL	POBLACIÓN 15 AÑOS Y MÁS	FUERZA DE TRABAJO	SECTOR ECONÓMICO				DESOCUP
			OCUPADOS				
			1 ^{ario}	2 ^{ario}	3 ^{ario}	Ignorado	
5.968	4.339	2.087	379	584	932	4	188

Fuente: Memoria PRC de Algarrobo.

La dotación de servicios sanitarios básicos es deficiente en toda la provincia de San Antonio, pero Algarrobo se destaca como la segunda menos abastecida (ver Tabla N°8).

Tabla N°8: Porcentaje de Viviendas con Agua Potable y Alcantarillado en las comunas de la Provincia de San Antonio

CIUDADES	AGUA POTABLE	ALCANTARILLADO
	%	%
San Antonio	87	68,6
Algarrobo	25,9	20,3
Cartagena	34,9	67,7
El Quisco	10,2	11,2
El Tabo	6,9	6,5
Las Cruces	13,8	10,6
Santo Domingo	31,9	29,5

El desarrollo urbano comunal está centralizado en el área costera, desde el extremo sur hasta el sector de Mirasol, donde además existe una importante inversión privada en la construcción de segundas viviendas destinadas al turismo. Según la Memoria del PRC, el principal problema de la ocupación del espacio local, radica en el desmedro de los valores naturales del borde costero, para lo que se propuso reconocer sus “límites”, para después establecer cómo y cuándo restaurar, rehabilitar, conservar y ampliar el patrimonio ambiental de la comuna, sobre la base del logro de un consenso entre los agentes públicos y privados que intervienen en el territorio local. Sin embargo, se debe agregar a este hecho, la proliferación de parcelas de agrado (bajo la aplicación del D.L 3.516), que cubre un alto porcentaje del territorio rural de Algarrobo.

El PRC de Algarrobo fue elaborado por la Universidad Marítima de Chile, cuyo Convenio de Elaboración fue suscrito por el Sr. Alcalde y el rector de la universidad el 16 de Noviembre del año 1995. El Consejo Comunal de Algarrobo, aprobó el instrumento por Decreto Alcaldicio N°640 del 24 de Noviembre de 1997, y fue aprobado por acuerdo del Concejo Regional Valparaíso en la sesión extraordinaria N°71 del 25 de Junio del año 1998.

Entre sus normativas más relevantes se destaca la ampliación del límite urbano, desde la localidad de Mirasol hasta El Yeco (3.507 m² aproximadamente), a pesar de que el informe de factibilidad de agua potable y alcantarillado emitido por las empresas sanitarias que abastecen dicha área (Aguas Quinta S.A y ESVAL S.A) fue desfavorable. Esta resolución sentó precedente en esta materia, ya que es primera vez en el país que se toma esa decisión, que nació como resultado del consenso entre la comunidad, el municipio y la SEREMI MINVU V Región, en que la ciudad se debía expandir hacia ese sector. Ante la duda legal que se generó, el Gobierno Regional de Valparaíso solicitó que la Contraloría General de la República dictaminara, según la LGUC y su Ordenanza, si la planificación urbana debía supeditarse a lo referido en el informe que entregaran las empresas sanitarias. Luego de su estudio, la Contraloría resolvió,

jurídicamente, que la LGUC sólo establece que los PRCs necesitan contener un informe y no especifica si éste debe ser favorable para cuando se expanda el límite urbano de una comuna; por lo tanto, la expansión de los límites urbanos de la ciudad de Algarrobo estaba ajustada a derecho.

La solución que se dio en el instrumento para el problema del abastecimiento surgió de la propia comunidad:

- En la localidad de Mirasol, la población se organizó e invirtió en infraestructura sanitaria, ante lo que Aguas Quinta tomó la decisión de atenderlos.
- En el sector del Yeco, se constató que en su mayoría las propiedades corresponden a “segundas viviendas” y todas ellas poseen soluciones sanitarias propias, con los correspondientes permisos del Departamento de Programas del Ambiente.

En vista de lo precedente, se concluyó que un PRC podía utilizar otras soluciones sanitarias y confeccionar estudios asociados que aseguraran que en el terreno existen otras captaciones de agua. El instrumento local, a la vez, contrató la asesoría de un ingeniero que constató dicha situación, por lo que se pudo establecer en el PRC, que todos los enclaves localizados en las áreas de extensión urbana podrían ser abastecidos con agua, pero debían ser ellos, en una primera etapa, quienes aportaran con la infraestructura necesaria.

El primer aspecto del PRC de Algarrobo que se analizará, será la disparidad temporal en la elaboración del PLADECO y el instrumento de planificación urbana local.

Como se dijo anteriormente, los PRCs que integran el Programa Regional de Actualización, no contaron con la definición previa de un instrumento de planificación del desarrollo local, que les entregaran los lineamientos y objetivos a la que la planificación física del espacio debía propender.

Ante esta realidad, el gobierno local de Algarrobo, en conjunto con el consultor, según lo establecido en la LGUC y las Bases Técnicas entregadas por la SEREMI MINVU V Región, organizó jornadas de participación con la comunidad que habita (permanentemente) la comuna. En ellas, además de tratar materias propias del PRC se abordó el tema del desarrollo local. Fue así como nació la Corporación de Desarrollo “Algarrobo 2005”, cuyos integrantes participaron activamente en la elaboración del PRC, definiendo inicialmente, la vocación y visión para el desarrollo comunal y, según eso, la misión del instrumento de planificación urbana.

Se valora el grado de organización comunitaria que se logró a través del PRC y que éste se preocupara por establecer lineamientos mayores que guiaran su elaboración; no obstante, todo proceso de planificación espacial ser orientado por de un instrumento de planificación del desarrollo, que realice un análisis acabado de los elementos que forman parte del sistema económico del espacio que se proyecta, para no incurrir en errores u omisiones que afecten directamente la concreción de los objetivos de ese desarrollo y repercuta en la eficacia de los instrumentos.

Otro aspecto del PRC de Algarrobo, y en general de todos los instrumentos de planificación del espacio local que se aplican en nuestro país, es la exclusión de las áreas rurales.

Los espacios rurales sufren la presión de los espacios urbanos en sus componentes naturales y humanos, sea por importación – exportación de productos, demanda por espacios de esparcimiento, demanda de suelo, entre otros, cuestiones que, con el paso del tiempo, pueden degradar fuerte e irrecuperablemente esos espacios, sino que se cuenta con instrumentos de planificación u ordenamiento que los protejan.

Este tema cobra especial relevancia en la comuna de Algarrobo ya que en ella se ha llevado a cabo una continua subdivisión de los predios rurales, hecho que tiene preocupadas a la SEREMI MINVU y CONAMA regionales. La aplicación del Decreto Ley N°3.516 del Ministerio de Agricultura, abarca un alto porcentaje de dicho territorio, por lo que hoy se observa en él, más que una vocación rural, una vocación habitacional – turística, lo que puede ser consecuencia de la baja calidad de los suelos, no sólo en la comuna, sino que en toda la provincia de San Antonio, donde la única comuna que posee verdaderas características de ruralidad es Santo Domingo, y al histórico desarrollo de la actividad turística en el borde costero sur de la Región.

Si bien los instrumentos de planificación territorial local que se aplican en Chile, norman únicamente los espacios urbanos de las comunas, sí pueden *orientar* el desarrollo espacial de las áreas rurales, por lo que hubiera sido interesante la inclusión, en el PRC de Algarrobo, de recomendaciones para limitar la subdivisión del suelo rural o de alguna manera regular el desarrollo de espacios rurales con rasgos urbanos.

Al visitar Algarrobo se aprecia la proliferación de parcelas de agrado que han subdividido el suelo rural, generando enclaves “semiurbanos” que no cuentan con equipamiento e infraestructura que satisfaga la demanda de la población estacional que los habita.

Para abordar este tema y prever los futuros conflictos que se pueden generar, se considera que el PRC de esta comuna debió elaborar un catastro del *territorio comunal*, determinando su crecimiento natural, densidad, población total y composición etárea, entre otros aspectos, para vislumbrar las posibles soluciones que pudieran darse.

Ante esta situación, la SEREMI MINVU de la región, asumió el desafío de frenar la atomización de los espacios rurales de la provincia de San Antonio, por lo que en el Plan Regulador Intercomunal de dicha provincia se definieron “zonas excluidas al

desarrollo urbano”, que no permiten la proliferación de núcleos urbanos al margen de la planificación local, y se establecieron pequeñas áreas destinadas a equipamiento, como una manera de no saturar el equipamiento comunal.

Ahora, se analizará la concordancia entre los objetivos del Ordenamiento Territorial y el PRC de Algarrobo.

a) *Organización coherente, entre sí y con el medio, siguiendo un criterio de eficacia:* la organización espacial definida por el PRC para Algarrobo responde a lo establecido en las jornadas de participación ciudadana del instrumento, en las que se definió la actividad turística como principal eje del desarrollo local. Según esto, se tomó el acuerdo de que el área urbana comunal debía crecer hacia el sector costero norte (El Yeco), donde ya existía un asentamiento de población y cuenta con las características paisajísticas y naturales que son explotadas para el turismo. Como esta ampliación del límite urbano incluye territorio administrado por la Gobernación Marítima, y por inquietud del municipio, se trató de diseñar un Plan Seccional piloto que integrara el área costera y el mar (como una forma de compatibilizar las concesiones marítimas y el desarrollo urbano del sector) y fuera tratado por la Comisión Regional del Borde Costero. Lamentablemente, su realización se tropezó con una limitante: los instrumentos de planificación urbana *no tienen tuición legal sobre el mar*, limitándose hasta la línea de la más alta marea, por lo que se estableció que el Seccional se elaborará más adelante, pero sólo como un instrumento indicativo.

La zonificación que se precisan en los PRC corresponden a una manera de especular con el territorio y su complementariedad resulta de vital importancia para la prevención de conflictos en el uso del suelo y en el funcionamiento del sistema espacial que se planifica, por lo que llama la atención los criterios utilizados por el PRC de Algarrobo para definir, con el sólo hecho de atravesar una calle, zonas de uso intensivo del suelo y otras donde se permiten únicamente la construcción de viviendas unifamiliares. Estas normativas del plan, fueron cuestionadas, en su oportunidad, por la SEREMI MINVU V Región, sin embargo, se observa que dichas disposiciones permanecieron en el instrumento.

En lo que a la coherencia entre el medioambiente y el PRC, se observa que el primero fue tratado como un elemento modelador del paisaje urbano, más que como un componente que conservar y preservar, en el desarrollo del modelo espacial que se definió. La Memoria del instrumento señala aspectos generales del medio, sin ahondar en ellos o en sus interrelaciones funcionales.

Las Bases Técnicas entregadas al consultor, definían en uno de sus objetivos específicos el racionalizar el crecimiento urbano de las ciudades para proteger el medio ambiente, cuestión que no se puede llevar a cabo si no se reconoce al territorio como una conjunción de elementos naturales y antrópicos, cuya interacción, positiva y negativa, se expresa en el paisaje. El área costera urbana de Algarrobo presenta un alto grado de intervención debido, especialmente, a la instalación de centros turísticos y segundas viviendas, por lo que habría sido interesante que el PRC hubiera asumido el desafío de orientar la inversión privada hacia la preservación de los elementos naturales que precisamente otorgan el valor turístico a la comuna.

Por otra parte, este instrumento de planificación urbana no ingresó al SEIA, por que el acuerdo del Consejo Municipal para su exposición a la comunidad data del día 29 de Noviembre de 1996, fecha anterior a la publicación en el Diario Oficial del Reglamento de la Ley 19.300 “Ley de Bases del Medioambiente”, debido a lo cual sus impactos ambientales no fueron evaluados.

El instrumento determinó una “Zona de Restricción Costera (ZRC)”, la que comprende el sector de playas de Mirasol y los Santuarios de la Naturaleza Isla Pájaro Niño y Peñablanca y Caleta El Canelo. Se aprecia un error conceptual en la definición de esta zona puesto que los Santuarios de la Naturaleza - según lo establecido en conjunto por la SEREMI MINVU y CONAMA regionales en el PRC de Viña del Mar para el Santuario de la Naturaleza “Palmar El Salto” – deben quedar graficadas en el plano y calificadas en la ordenanza como tales y no con una denominación de zona distinta, puesto que su custodia queda bajo la tutela del Consejo de Monumentos Nacionales y

no se norman a través de los PRCs. Dentro de esa zonificación, la Ordenanza del plan permite los siguientes usos:

Playas
Miradores
Santuario de la Naturaleza
Servicios Artesanales Pesqueros
Vialidad Peatonal (paseo)
Areas Verdes
Marinas
Deportes
Esparcimiento
Paseo Peatonal
Los usos prohibidos son todos los no mencionados como permitidos.

Según la Ley N° 17.288 de Monumentos Nacionales, en su Título VII, Artículo 31°, en estos sitios se podrán realizar actividades de investigación y estudios geológicos, paleontológicos, zoológicos, botánicos o de ecología y no se podrán iniciar trabajos de construcción o excavación, ni desarrollar actividades extractivas ni cualquier actividad que pudiera alterar su estado natural. En vista de esto último, las disposiciones del Plan Regulador Comunal de Algarrobo sobre los Santuarios de la Naturaleza locales, pueden prestarse para confusión y/o mala utilización de dichas áreas de preservación natural.

Se considera importante que el instrumento local hubiera definido alrededor de los Santuarios de la Naturaleza “áreas de amortiguamiento”, las que corresponden a un espacio de transición de usos de suelo que no exponen a las áreas de conservación a los impactos que pueden producir en ellas usos adyacentes.

b) Equilibrio de la calidad de vida de los distintos centros poblados con un principio de equidad: la comuna de Algarrobo posee características particulares en sus asentamientos poblados rurales, ya que éstos presentan características urbanas debido a la aplicación del D.L N°3.516 y la parcelación de sus terrenos.

Bajo esa perspectiva, se puede concluir que la exclusión de las áreas rurales en el PRC, no permitió el cumplimiento de este objetivo, a pesar de que en su elaboración haya participado la comunidad que habita de forma permanente dichos espacios, lo que se debe a que el instrumento no posee facultad legal para normar el espacio rural y tampoco estableció regulaciones orientadoras para la sucesiva y progresiva subdivisión de este territorio.

Por lo tanto, la presión que, incuestionablemente, se ejerce y ejercerá sobre la dotación en infraestructura, equipamiento y servicios comunales irá en desmedro de la satisfacción de las necesidades de toda la población de Algarrobo.

Es importante considerar además, que los espacios rurales que aún realizan actividades de este tipo, se encuentran en firme retroceso pues los propietarios del suelo consideran más rentable (en el corto plazo), acogerse al D.L N°3.516 y dividir sus terrenos para venderlos como parcelas de agrado, esencialmente porque los productos que obtienen de su trabajo se comercializan con un bajo valor.

c) Integrar los diferentes ámbitos territoriales a los de escala superior, considerando un criterio de jerarquía y complementariedad: como se señaló en el análisis comparativo entre el ordenamiento territorial y el Programa Regional de Actualización de PRCs, los instrumentos de planificación urbana local suscritos a este último no estuvieron orientados por Planes Reguladores Intercomunales, sino que más bien fueron *los PRCs los que guiaron la elaboración de los instrumentos de mayor jerarquía territorial.*

Si bien el PRI de San Antonio no finaliza su proceso de elaboración, las normativas dispuestas por el PRC de Algarrobo se encuentran contenidas en él, aunque de una manera general. Debido al interés de la Secretaría Regional del MINVU por la fragmentación de las áreas rurales de la comuna, se definieron *zonas de exclusión para el desarrollo urbano* que no permiten la división predial, aunque se contemplan espacios para la instalación de equipamiento que satisfaga la demanda de la población que reside en las parcelas ya seccionadas.

El PRC de Algarrobo recoge los objetivos general y estratégicos expresados en la Estrategia Regional de Desarrollo del año 1995 que atañen directamente a su territorio:

- Consolidación de la Oferta Turística de la Región
- Ordenamiento Territorial Relativo a las Condiciones y la Calidad de Vida

Lamentablemente, estos temas se abordaron sólo para las áreas urbanas del espacio local, lo que limita la consolidación del “desarrollo armónico regional”, ya que la población de estas áreas sufre y seguirá sufriendo un cambio en sus condiciones de vida, en el sentido de que el paisaje y características propias del territorio que habitan, varían drásticamente al ser presionados por el cambio del uso del suelo (actividades productivas primarias) por las parcelas de agrado.

Lo que se rescata, es la independencia funcional que el plan intenta dar a la comuna con una zonificación urbana de variadas características, que permiten el emplazamiento de actividades, equipamiento y servicios - en lo urbano - que mantendrán la funcionalidad del sistema territorial que norma.

A continuación se corroborará la concordancia entre los requisitos del ordenamiento territorial y el Plan Regulador Comunal de Algarrobo.

Democrático: el instrumento de planificación urbana en análisis efectivamente fue democrático en su elaboración, ya que participaron activamente en el proceso representantes de la comunidad, en sesiones de discusión sobre lo que es un PRC y las cuestiones que el instrumento local debía considerar.

Para ello se llevó a cabo, en la primera reunión, una encuesta de diagnóstico donde se solicitaba que la comunidad definiera, desde su punto de vista, ¿qué es un PRC?, ¿cómo entienden su comuna?, ¿cómo entienden su barrio?, ¿cómo entienden su calle?, ¿cómo piensan debe ser su entorno?, etcétera; en las sesiones siguientes, y luego de la tabulación de los resultados, se discutieron las diferentes visiones manifestadas, hasta llegar a un consenso de comuna.

Por estas razones, según lo señalado por el Departamento de Desarrollo Urbano de la SEREMI MINVU, el PRC de Algarrobo fue uno de los que menos observaciones tuvo por parte de la comunidad.

Pese a esto, se cree que debiera haberse incluido en el plan la opinión de la población estacional (dueños de parcelas de agrado), con relación a su visión de la comuna, como una manera de consolidar el desarrollo turístico de Algarrobo.

Sistémico: se vuelve caer aquí en la separación entre lo urbano y lo rural de los instrumentos de planificación espacial. Para el caso de Algarrobo, la no adopción del criterio sistémico de su territorio, repercute en la eficacia de la infraestructura vial, equipamiento y servicios comunales, en lo que se relaciona con la concentración de ellos en las áreas urbanas, ya que los habitantes rurales,

permanentes y estacionales, deben trasladarse hacia la costa para emplearlos, saturando aún más la ruta F98 en temporada estival.

En el ámbito social y cultural, se puede agregar que la participación en el instrumento de la comunidad rural, se evaluó e integró teóricamente y en cuanto a lo que ellos aspiran de los espacios urbanos, puesto que el plan comunal no precisó indicaciones para el uso del suelo rural, lo que puede gravitar en una pérdida de las identidades locales de los asentamientos humanos rurales.

Sumado a esto, se aprecia un análisis somero de los componentes naturales del sistema espacial y no se definen en el PRC zonificaciones que restrinjan el uso de espacios con características naturales y/o ecológicas dentro del área urbana, como pudiera haber sido en los Santuarios de la Naturaleza locales.

Dinámico: como el reto de los instrumentos que forman parte del Programa Regional de Actualización, el PRC de Algarrobo asumió la integración del mercado sudamericano y de la asociación territorial de las regiones IV, V, Metropolitana, VI y parte de la VII (Macrozona Central), y lo incorporó a sus objetivos, procurando que el espacio urbano local pudiera recibir un eventual flujo turístico del corredor bioceánico y de la macrozona central del país.

Prospectivo: el Plan Regulador de la comuna de Algarrobo es proyectivo en las áreas urbanas locales en el ámbito económico, al especular sobre emplazamientos para actividades y asentamientos proyectados, según las condiciones del mercado inmobiliario y productivo.

En los espacios rurales, sin embargo, no hizo ninguna proyección, delegando esa responsabilidad al PRI. Cabe preguntarse que hubiera sucedido si la SEREMI MINVU

no hubiera definido normativas generales para evitar que el suelo rural se siga subdividiendo.

En el ámbito ambiental del territorio, el plan especifica normas especiales que previenen la degradación del sistema natural de playas (Mirasol), y en el tema de riesgos naturales define una zonificación ZAV “Zona de Area Verde” (en el sector de El Yeco y como áreas de amortiguamiento de todo el sistema de quebradas y esteros de la comuna), sin especificar condiciones específicas para prever esos eventos.

Global: no se evidencia en los documentos que forman parte del instrumento de planificación de Algarrobo un tratamiento conjunto de los ámbitos que componen el sistema espacial que se planificó. Se piensa que faltó profundizar en los ámbitos culturales y ambientales, así como en la interrelación funcional de sus componentes.

Por otra parte, el PRC debió considerar la consulta a todos los organismos, públicos y privados, coordinando inversiones para asegurar el cumplimiento de los objetivos del plan. En la elaboración del instrumento sólo se hicieron las consultas dispuestas en la LGUC (servicios sanitarios y SEREMI de Agricultura), lo que sumado a que Algarrobo no tiene un Plan de Desarrollo que respalde y oriente al PRC, se piensa que puede peligrar el cumplimiento de los objetivos espaciales del mismo.

En lo referente a la participación ciudadana en el instrumento, se cree que fue mucho más efectiva que en la mayor parte de los casos, al ser ésta constante desde la génesis del proceso de planificación, aunque se mantienen las objeciones planteadas con anterioridad.

Interdisciplinario: efectivamente, según los datos recopilados, el equipo elaborador del PRC de Algarrobo fue integrado por los profesionales que se

requirieron en las Bases Administrativas para los instrumentos regionales y provinciales, por lo que este requisito se cumplió.

Funcional: en este instrumento se recogen las identidades nacionales, las pertenecientes a la Macrozona Central y aquellas propias de los habitantes de la comuna de Algarrobo, sobre todo en lo que respecta a la adaptación del sistema urbano a la eventual demanda turística que se pudiera generar por el paso del corredor bioceánico de desarrollo por la Región de Valparaíso.

Se considera importante, bajo esa perspectiva, que el PRC hubiera incorporado un análisis y expresión física de los habitantes del espacio rural, aunque ésta fuera sólo de carácter indicativo.

Continuo y Cíclico: los PRCs, según la LGUC, tienen una vigencia de 30 años, el que se asumió en el plan comunal de Algarrobo. Por otra parte, como todo proceso de planificación, este instrumento supone una revisión cíclica de sus normativas, estableciendo un período de tiempo para observar su eficacia (2005 – 2015).

Al detectarse un desajuste entre las disposiciones precisadas por el instrumento local, la LGUC permite su modificación a través de la elaboración de Planes Seccionales o la Reformulación o Actualización íntegra del PRC (se detalla en el punto siguiente), por lo que se piensa que este requisito está contenido en el PRC de Algarrobo.

Flexible: en este aspecto, el PRC de Algarrobo responde a las normativas legales definidas en la LGUC, por lo que éste no es flexible en sí, sino que las variaciones del mercado inmobiliario, turístico, social y/o ambiental, nacionales o

internacionales, podrán incorporarse al plan sólo como un Plan Seccional o su Reformulación o Actualización.

A continuación, se analizará la concordancia entre las cualidades del ordenamiento territorial (que le dan carácter holístico y globalizador) y el PRC de Algarrobo:

Intersectorialidad: ya está dicho que, en la elaboración del plan de la comuna de Algarrobo, participó la comunidad organizada, se solicitó a la SEREMI de Agricultura un informe sobre la expansión del límite urbano (que debía ser positivo) y se requirió un informe de factibilidad de agua potable y alcantarillado a las empresas del rubro que actúan en el espacio local.

Se observa aquí, que el instrumento de planificación espacial, no contempló la participación de otros servicios y organismos que intervienen en el territorio que planificó, como la SEREMI de Obras Públicas, Onemi, CONAMA regional, SEREMI de Educación, SEREMI de Bienes Nacionales, entre otros, los que tienen su propia visión de la comuna y, según ellas, orientan sus inversiones. Por lo tanto, el PRC no incluye las visiones sectoriales (principalmente económicas y ambientales), ni las concensa ni conjuga en el logro de los objetivos del plan. Sumado a eso, la imagen-objetivo definida en el plan, por el consultor, la comunidad y el gobierno local, puede no alcanzarse porque no colaboraron, en su estructuración, todos quienes debieron participar como agentes territoriales y, de esta manera, comprometer su actuar según las estipulaciones del plan.

Producto de lo mismo, no se inició la coordinación permanente de que habla el ordenamiento del territorio, ni mucho menos se logró que los organismos y servicios, locales y regionales, públicos y privados, intercambiaran información.

Se cree importante la activa participación de la comunidad local, que se traduce en el rescate de los valores culturales y sociales intrínsecos de la población de Algarrobo, aunque se reflejan, en el plan, solamente en las áreas urbanas.

Participación: en este asunto, se piensa que el PRC de Algarrobo se aproximó al objeto del ordenamiento territorial, ya que antes de emitir opinión, la comunidad fue capacitada e informada en lo que es un instrumento de planificación espacial, para que luego participara en todo el proceso de elaboración, razón por la cual, efectivamente, el plan cumple con:

- Salvaguardar la propiedad privada;
- Integrar ideas y aportes de la comunidad local;
- Incorporar las identidades locales en el desarrollo del territorio;
- La comunidad participó en la identificación de la *visión*, la *misión* y la *imagen-objetivo* del plan.

Sin embargo, se evidencia una parcialización en la salvaguardia de la propiedad privada y en la incorporación de las identidades locales, ya que éstas cuestiones se dieron únicamente para las áreas urbanas de la comuna, por la facultad legal del PRC.

Por otra parte, se puede agregar que esta participación debió ser complementada por la contribución de organismos y servicios que no fueron consultados, a los que se hace referencia en el punto anterior.

Orientar las Inversiones: el instrumento en análisis, como ya se dijo, no contó con un plan de desarrollo que lo orientara en cuanto a qué actividades distribuir en el espacio local para alcanzar una imagen-objetivo productiva deseada.

A través de los talleres de participación comunitaria, se llegó al acuerdo de que el principal eje para el desarrollo de Algarrobo es el turismo, y que esta actividad puede sufrir variaciones en su demanda al materializarse el concepto territorial de la Macrozona Central del país y el Corredor Bioceánico de Desarrollo, para lo que debía prepararse el territorio comunal. Pero, la planificación del desarrollo, es mucho más compleja que eso. Se debe realizar un proceso que incluya el estudio y análisis de aspectos económicos, sociales, ambientales y culturales que enseñe las fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas para el desarrollo sustentable del espacio local, según distintos escenarios económicos nacionales e internacionales, a partir de lo cual se determinan las actividades potenciales que sustentarán dicho desarrollo.

Debido a aquello, se piensa que las inversiones pueden estar orientadas, en el PRC de Algarrobo, de una forma parcial, lo que traería como consecuencia una zonificación errada del espacio local, por lo que se pudiera necesitar una pronta adecuación al instrumento, si en una futura elaboración del PLADECO, se establecen aspectos no considerados por él.

Las inversiones, también, se orientan tan sólo para las áreas urbanas, dejando que los espacios rurales se regulen según lo establecido en el D.L N°3.516 y a lo normado por el PRI, sin hacer ninguna acotación al respecto.

Finalmente, no existe en el PRC el “plan indicativo de inversiones” que se menciona en la Circular N°11 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la que si bien es indicativa, los aspectos que integra, colaboran a manejar el espacio desde una perspectiva un poco más global que la definida en la LGUC y su Ordenanza.

Facilitar la Toma de Decisiones: como se ha mencionado con anterioridad, los instrumentos de planificación local, norman solamente las áreas urbanas de las

comunas, y en ellos, pocas veces participan todos los servicios que tienen incidencia territorial, por lo que el PRC de Algarrobo, sí facilita la toma de decisiones de las autoridades locales, pero para aquellas cuestiones que son únicamente urbanas y, por no tener el criterio globalizador que le otorgaría la participación de todos los actores del territorio, las resoluciones que se tomen pueden no estar de acuerdo con políticas, planes, programas o proyectos sectoriales, por ejemplo, en materia de ruralidad del espacio local.

Proteger los Recursos: en la comuna de Algarrobo, su PRC, no reconoció los recursos naturales rurales que debían protegerse para su conservación y/o preservación. Se hace mención, en la Memoria del plan, de los componentes del sistema hídrico de la comuna, y es éste el único elemento natural al que se realiza un análisis que va más allá de su aprovechamiento urbano.

Los demás recursos de la comuna, como lo son todos los relacionados con el turismo, no se abordan en el PRC, mucho menos son localizados en las áreas rurales.

Prever los Impactos Territoriales: como es de esperar, los impactos territoriales de la localización de actividades en el espacio local de Algarrobo no fueron evaluadas por su PRC. Esto es producto de la exclusión, en su elaboración, de la participación y colaboración de los distintos actores sectoriales (no se conocieron sus aspiraciones, necesidades y futuras acciones territoriales) y, de que el plan local tiene jurisdicción tan sólo en las áreas urbanas; los efectos de la localización de actividades y de la expansión del límite urbano de la comuna sobre los componentes del sistema rural no se reconocieron ni evaluaron.

Por otra parte, el instrumento no ingresó al SEIA, por lo que los impactos ambientales no se previeron y éstos pueden afectar los espacios que dan valor turístico a la comuna, lo que repercutiría directamente en el desarrollo local.

CAPÍTULO 4 Conclusiones y Sugerencias

A continuación y, a partir del análisis realizado en el Capítulo 3, se detallarán las conclusiones de este estudio y formularán propuestas que debieran considerarse para la materialización de políticas e instrumentos de Ordenamiento Territorial en Chile.

4.1 Conclusiones

Lo primero que se puede concluir, es que en nuestro país no existe ordenación del territorio, cuestión que se evidencia en la inexistencia de leyes y organismos de carácter normativo que definan planes, programas y/o proyectos en esta materia; por el contrario, aquí se lleva cabo una planificación “clásica” del espacio geográfico nacional, esto es el abocar los esfuerzos del planeamiento en proyectar espacios urbanos (que concentran la población y que presentan, por ende, los mayores conflictos en el uso del suelo), desde una perspectiva sectorial.

En este sentido, la Ley General de Urbanismo y Construcciones señala que en Chile se desarrolla una *planificación urbana* nacional, regional, intercomunal o metropolitana y comunal, a través de distintos instrumentos de planificación territorial, cuya elaboración está a cargo del MINVU, sus Secretarías Regionales y los gobiernos locales (según la escala de planificación). Se aprecia ahí una incongruencia legal dado que los instrumentos de planificación intercomunal no sólo norman los espacios urbanos de las intercomunas, sino que también establecen normativas generales para el destino del uso del suelo rural.

En la confección de esos instrumentos de planificación se obvia el concepto de *ordenamiento* y todos los aspectos formales y prácticos que este tipo de planificación del territorio supone.

Los tres objetivos que se debieran cumplir al ordenar el territorio: organizar las actividades humanas de una manera coherente, *entre sí y con el medio*, con un criterio de eficiencia; equilibrar la calidad de vida de los habitantes del espacio planificado, con un criterio de *equidad social* e, integrar los diferentes ámbitos territoriales a los de escala superior, considerando un criterio de *jerarquía y complementariedad*, pueden no cumplirse, principalmente, porque los instrumentos de planificación territorial chilenos se confeccionan sectorialmente, ya que la ley que los rige estipula consultas a la(s) empresas sanitarias que prestan el servicio en el área de planificación y a las Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura que corresponda (para la extensión del límite urbano), dejando de lado a la mayor parte de los demás agentes territoriales cuyas acciones pudieran afectar directamente los objetivos de los planes y no asumen el territorio como la conformación de un sistema espacial.

Por otro lado, los planes reguladores comunales norman únicamente el área urbana de las comunas, siendo los encargados de velar por la regulación de los espacios rurales los planes reguladores intercomunales. Si bien lo anterior nos pudiera sonar lógico y complementario, es necesario advertir que los estudios que se desarrollan en los planes intercomunales no son detallados dada la escala en que trabajan, por tanto sus normativas y proyecciones no reflejan, a cabalidad, las necesidades actuales y futuras (en cuanto al uso del suelo, protección de recursos, áreas de riesgo, etc.) de las áreas rurales.

Por lo tanto, los espacios rurales no poseen una estructuración territorial definida endógenamente y no poseen el análisis requerido para estructurar dichas áreas y, si no están normados por un PRI (elaborado por las SEREMIs MINVU con consulta a los municipios), dichos espacios quedan en absoluta indefensión provocando, en general, la subdivisión de los predios rústicos con la proliferación de parcelas de agrado y la consiguiente pérdida de suelo con aptitud silvoagropecuaria.

En este sentido, la prospección realizada por los instrumentos de planificación territorial, hasta ahora, carecía de exactitud ya que no se observaban los cambios evolutivos de los elementos e interrelaciones de los espacios rurales, cambios que indudablemente repercutirían en el funcionamiento del sistema urbano de las comunas.

Se considera este punto de vital relevancia ya que son los municipios quienes deben organizar el espacio comunal según la visión, imagen, objetivos y tendencias del desarrollo económico propio y particular de las comunas.

Como se dijo anteriormente, desde el año 1999 con la modificación a la Ley N° 18.695 “Orgánica Constitucional de Municipalidades”, los gobiernos locales tienen la responsabilidad de elaborar “planes territoriales”, es decir, diseñar instrumentos que organicen las actividades humanas en todo su espacio geográfico; no obstante, esta iniciativa no señala la manera de hacerlo. No se define a través de qué instrumentos legales se llevará a cabo esta planificación puesto que, según la LGUC y la OGUC, los Planes Reguladores Comunales son instrumentos de planificación urbana y no rural. Por otra parte, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, encargado de la revisión los planes comunales, y que se rige según la LGUC y su Ordenanza, no tiene competencia legal para examinar y hacer observaciones a los planes territoriales comunales, presentándose aquí un vacío legal que puede traer serias consecuencias, principalmente si se considera que existen municipios (por ejemplo en la VI Región) que se encuentran en este momento elaborando dichos planes.

Legalmente entonces, las disposiciones definidas en los planes territoriales son normativas para los espacios urbanos e indicativas para las áreas rurales, tal como funcionaría en estos momentos.

¿Qué pasará con los límites urbano-rurales de las comunas que desarrollen planes territoriales, donde se establezcan usos de suelo según un estudio funcional realizado de acuerdo con los requerimientos, actuales y futuros, de las comunas en su totalidad, si los particulares no tiene la obligación legal de cumplir sus indicaciones en las áreas rurales?

Esta es una pregunta que se dilucidará una vez entrados en vigencia dichos planes, pero cuyas implicancias serán responsabilidad del gobierno central y los legisladores dada la demora de éstos en elaborar un instrumento legal que respalde las disposiciones de los planes territoriales comunales.

Otro aspecto a tener en cuenta es que el ordenamiento territorial asume su objeto de planificación como lo que es: un sistema espacial compuesto por una serie de elementos (ambientales, económicos, sociales y culturales) que tienen interrelaciones funcionales y, como resultado de dichas relaciones, el sistema presenta características propias y únicas, que se expresan en el estado o realidad (pasada, actual y futura) del territorio. Así, la ordenación del territorio se lleva a cabo con la activa e informada participación, completamente en el proceso, de la comunidad y de organismos públicos y privados con incidencia territorial, procurando concensuar los diferentes criterios espaciales para lograr estructurar físicamente el territorio de manera equilibrada.

En cambio, los instrumentos de planificación territorial que se aplican en la actualidad en nuestro país, carecen de una concepción holística e integradora de los diferentes elementos, naturales y antrópicos, que componen el espacio geográfico; principalmente falta profundización en las interrelaciones funcionales de los ámbitos y en la integración de las consideraciones de todos los sectores que ocupan el territorio.

De esta manera, dichos instrumentos, especialmente aquellos de carácter normativo, asumen el *ámbito económico* del desarrollo urbano, estableciendo patrones de crecimiento de las ciudades según las perspectivas económicas locales, las que deben definirse previamente con la elaboración de PLADECOS. Sin embargo, estimar conveniente que, con el fin de conocer desde el principio las necesidades e interés de inversión de los agentes económicos sobre el territorio, participaran en el proceso de elaboración de los planes organismos públicos y privados que pudieran establecer pautas de crecimiento de cada sector de la economía local, regional, nacional y, por qué no, internacional.

Con relación a la integración del ámbito ambiental en los instrumentos de planificación territorial, se puede concluir que falta mayor profundización del tema en sus diagnósticos, especialmente en identificar las interrelaciones entre los elementos de dicho ámbito y de ellos con los demás componentes del sistema espacial, fundamentalmente en la evaluación de riesgos y la protección de recursos naturales.

Se cree importante su ingreso al SEIA, pero resultaría más interesante que se integrara al sector desde la génesis de los planes, lo que facilitaría el proceso de aprobación y se “ahorraría” tiempo y recursos en la elaboración del estudio o evaluación ambiental de dichos planes y en la resolución de conflictos intersectoriales.

El ámbito social es incorporado en los instrumentos de planificación como un agente territorial, es decir, tomándolo como un elemento que utiliza el espacio geográfico y para el cual se debe destinar suelo. Se piensa, no obstante, que debiera asumirse como la capacidad de la comunidad de agruparse y organizarse en el logro de un objetivo común, sea éste económico, de equipamiento y/o infraestructura, cultural, deportivo o religioso; reconociendo y expresando espacialmente las necesidades y aspiraciones territoriales de los diferentes grupos sociales que conforman el capital humano del espacio geográfico que se planifica.

Relacionado con el punto previo, los instrumentos de planificación territorial chilenos, debieran ser capaces de integrar a la comunidad local en todo su proceso de elaboración, con el fin de, primero identificar los rasgos característicos de la ocupación del espacio local y de la “personalidad colectiva” de los habitantes y, segundo generar planes territoriales que sean el fiel reflejo de las identidades locales de cada centro poblado del territorio que se interviene.

Se advierte la exclusión de la participación ciudadana de las Circulares N° 11 y 45 de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para la elaboración de los Planes Reguladores Comunales y los Planes Reguladores Intercomunales respectivamente, donde se lleva a cabo un desglose exhaustivo de las materias que deben contener los PRC en sus distintas etapas, pero obviándose absolutamente la participación de la comunidad.

Evidentemente, para lograr una participación eficaz e informada, se tiene que desarrollar un proceso de capacitación, previo a la elaboración del plan, por medio del que se instruya a la comunidad y a los agentes territoriales en los siguientes materias: por qué y para qué se ordena el territorio, qué es un instrumento de planificación territorial, cuáles son sus contenidos, cómo pueden ellos expresar sus inquietudes y necesidades territoriales y aportar con su conocimiento del espacio geográfico en el desarrollo del plan.

Tanto la integración de los ámbitos como de la participación comunitaria, otorgarían a los instrumentos validación y compromiso de la comunidad en su aplicación, facilitando la puesta en marcha y el acatamiento de sus normas.

Se aprecia, entonces en ellos una noción sectorial, dando mayor relevancia a los aspectos estructurales y urbanísticos del sistema y en la “adecuación” del espacio a las variables económicas. Además, participan en su elaboración, según sea la escala de planificación, los mandantes del plan y la SEREMI MINVU, razón por la cual estos instrumentos tienen una aproximación fragmentada del territorio.

No reconocen la indivisibilidad del sistema espacial que se planifica, en el que los cambios (espontáneos o inducidos) de un elemento repercutirán, necesariamente, en los demás.

El Plan Regional de Desarrollo Urbano, como instrumento de planificación territorial de carácter indicativo, debiera guiar a los instrumentos normativos en la identificación y caracterización de las interrelaciones sistémicas del área que planifican e integrar a distintos organismos y servicios que entreguen y/o complementen la información puntual de cada ámbito (económico, social, cultural y ambiental), lo que facilitaría la toma de decisiones sobre localización de actividades pues se minimizarían los potenciales efectos negativos derivados de la localización de actividades.

Se observa, que los PRIs y los PRCs ponen énfasis en los ámbitos económico y social, dejando para el ingreso al SEIA del plan, las relaciones ambientales de dichos ámbitos y sus efectos sobre el medio y la cultura local, cuestión por la cual se aprecian tantos conflictos en la ocupación del suelo de las ciudades.

La consideración de los cuatro ámbitos en la definición del modelo territorial permitiría identificar y analizar los impactos territoriales históricos y los probables impactos que generaría un ordenamiento futuro y adoptar las medidas pertinentes para aminorarlos y/o eliminarlos.

Se piensa también, que esos instrumentos debieran incorporar a todos los servicios y organismos públicos y privados que tienen relación con cada uno de los ámbitos que componen el territorio que se planifica. Además del municipio, consultor (en caso que lo haya) y la SEREMI MINVU, tendrían que participar, los organismos mencionados en el cuadro N°8 “ORGANISMOS Y SERVICIOS QUE DEBEN PARTICIPAR EN LA ELABORACION DE UN PLAN DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL EN CHILE”.

De esa forma, conjuntamente con validar el proceso de planificación en el sector estatal y privado, se podrían coordinar políticas, planes, programas y proyectos (en diferentes escalas) para asegurar la concreción de los objetivos territoriales definidos en el plan,

concertar criterios para la ocupación del espacio y establecer una cooperación permanente.

Para tal efecto, se tendría que integrar al proceso de planificación a los profesionales, pertenecientes a diversos organismos competentes con el desarrollo territorial, en el análisis espacial y en la generación de *propuestas de ordenamiento del territorio*, con un enfoque interdisciplinario. Sin embargo, la interdisciplinariedad de los instrumentos chilenos se manifiesta en solicitar que los equipos de trabajo que los elaboran estén compuestos por diversos profesionales especialistas en distintas materias (arquitectos, geógrafos, cartógrafos, ingenieros civiles, sociólogos, etc.), todos vinculados al organismo ejecutor del proyecto plan.

Además, los instrumentos de planificación actualmente vigentes debieran incorporar en su elaboración las consideraciones, que producto de su actividad, pública o privada, tienen los profesionales y técnicos con relación a uno o varios elementos del sistema espacial que se planifica. Del mismo modo, los instrumentos de planificación espacial que se definan para ordenar completamente el territorio comunal (acorde a la modificación a la ley de municipalidades), deberán ser capaces de agrupar e integrar a los agentes territoriales en la identificación, caracterización y evaluación de los elementos naturales y antrópicos del territorio y en la elaboración de alternativas para el desarrollo y crecimiento del espacio geográfico; de una manera consensuada, equilibrando las distintas posiciones respecto de la ocupación del suelo y buscando siempre el generar modelos territoriales que den respuesta al mayor número posible de inquietudes expresadas a través del proceso de planificación.

A su vez, el ordenamiento territorial posee la característica de ser continuo y cíclico, retroalimentando el proceso de planificación según sean las variaciones internas y externas a las que se ve sometido el territorio, ante las cuales se toman decisiones en el corto plazo para alcanzar los objetivos del planeamiento en el largo plazo. Según aquello, los mecanismos de la ordenación del territorio son flexibles y dinámicos,

capaces de absorber e integrar a su plan las variaciones y, de esta forma, ajustar la imagen – objetivo a ellas.

Una de las formas que poseen los planes de ordenamiento del territorio para adaptar sus normativas a los cambios de escenario es el *definir usos alternativos del suelo*, según los cuales se establece (en una o más zonificaciones del instrumento) un destino del suelo preferente y un destino alternativo, complementario al preferente, en caso que cambios en los ámbitos económicos, sociales, culturales y/o ambientales, internos o externos, lo requieran.

En cambio, los instrumentos de planificación territorial chilenos carecen de *dinamismo* dado que cualquier adecuación que el proceso requiera se realiza por medio de una modificación, actualización, reformulación del PRC y/o de la generación de un plan seccional. Aquello supone la elaboración de un nuevo instrumento, con lo que se emplean nuevos recursos económicos y tiempo.

Sumado a eso, y siendo fieles a la verdad, hay que decir que el proceso de planificación es largo y engorroso, por lo que muchas veces los cambios que provocan la modificación del instrumento varía mucho más rápido que su elaboración, debido a lo cual, al momento de entrar en vigencia el nuevo Plan Seccional o la modificación al PRC, éste ya está obsoleto. Ante esto, se cree necesario que se establezca la posibilidad de que los instrumentos de planificación intercomunales, metropolitanos y comunales definan *zonas de uso alternativo*, es decir, que no sean rígidos en cuanto a la ocupación del suelo, sino más bien dejen abierta la posibilidad para que, en zonas especialmente estudiadas, se emplacen actividades complementarias a las actividades de uso preferente y, que dada una variación en el cuadro que dio origen al plan, sea necesario localizar en el área de planeación.

Al existir una coordinación y cooperación interinstitucional en todo el proceso de planificación, el ordenamiento territorial contribuye, a la identificación, análisis y *la*

minimización o eliminación de los impactos territoriales que afectan o pudieran afectar a cualquier elemento del sistema espacial que se ordena.

Por el contrario, en nuestro país se desarrollan planes y proyectos (no sólo de carácter territorial sino que en cualquier intervención económica, energética, social, ambiental, etc.), que no consideran los impactos que sus intervenciones causarían en los demás componentes del sistema espacial. Se pone énfasis en los efectos económicos de sus acciones, dejando la evaluación sociocultural y ambiental de los proyectos al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental definido en la Ley 19.300 y su Reglamento, cuestión que se debe a que la elaboración de dichos planes o proyectos es sectorial, no participan en él un grupo intersectorial que pudiera definir los impactos adversos de las intervenciones sobre los demás ámbitos. Como es de suponer, la realización de un instrumento de evaluación ambiental representa un gasto adicional de tiempo y dinero al proceso, a lo que se suma las objeciones de la comunidad y entes públicos y privados para la puesta en marcha de la actividad dados los impactos negativos en sus propias actividades, estilos de vida, los elementos naturales u otros.

Ello pudiera evitarse si se estableciera, por medio de un plan maestro (de ordenación del territorio), coordinador de criterios intersectoriales en cuanto a dónde, cuándo y cómo se emplazarían o desarrollarían acciones en el espacio geográfico.

Los puntos anteriormente examinados se traducen en que la ordenación del territorio posee la gran ventaja político-administrativa de *facilitar la toma de decisiones*. Los órganos administrativos del espacio geográfico ejecutan acciones validadas de antemano en el proceso de elaboración de los planes de ordenamiento territorial. A través de él, se celebran convenios de programación de planes, programas y proyectos intersectoriales, definidos por todos los actores y agentes territoriales, los que están orientados a concretar los objetivos del plan. A la vez, dichas acciones se desarrollan siguiendo los criterios sociales, económicos, ambientales y culturales establecidos en el mismo plan, previendo las potenciales objeciones que pudieran surgir en la puesta en marcha de los proyectos y sin necesidad de elaborar minuciosos y costosos instrumentos de evaluación ambiental.

En Chile, cotidianamente se aprecia la disconformidad de la ciudadanía y del empresariado por las acciones o decisiones gubernamentales, nacionales y locales. Por su parte, el desarrollo de actividades privadas, también muchas veces trae consigo conflictos con el aparato estatal y la comunidad, lo que se explica por la inexistencia de un sistema generador de iniciativas conciliadoras y coordinadoras entre servicios públicos y de éstos con organismos privados en la ejecución de proyectos sectoriales.

Se considera conveniente que, para posibilitar un desarrollo socioeconómico organizado, democrático y simplificado, los instrumentos de planificación espacial contemplen, en su elaboración, el llevar a cabo instancias de coordinación y consenso plurisectorial, donde se establezcan criterios y condicionantes para la localización de inversiones públicas y privadas, los cuales deben acreditarse en un documento firmado por cada uno de los participantes.

En el marco de la promoción del desarrollo sustentable nacional, los instrumentos de planificación territorial que se aplican en nuestro país debieran contener y equilibrar espacialmente los aspectos económicos, ambientales y de equidad social que constituyen los objetivos de ese tipo de desarrollo, lo cual tuviera que ir acompañado de una activa participación ciudadana y el reconocimiento e integración las identidades locales. Para ésto, es de vital importancia que los planificadores asuman la conformación sistémica de los espacios geográficos, identificando, caracterizando y evaluando los distintos ámbitos que componen los sistemas territoriales (económico, cultural, social y ambiental).

Pese a ello, se cree que los instrumentos chilenos, según los puntos analizados precedentemente, no aseguran la sustentabilidad del desarrollo, pues obvian sus objetivos, sobretudo en lo referente a la participación ciudadana (a lo que se agrega la participación intersectorial pública y privada) en el diseño y evaluación ex ante de éstos

y al fomento de la equidad social de los habitantes urbanos y rurales de los centros poblados nacionales.

Quizás, ello sea consecuencia del largo período de interrupción de la democracia en el país, donde el gobierno central definía políticas de crecimiento y desarrollo (económico y territorial) en los que no estaba permitido intervenir; lo que se tradujo, a la larga, en un desinterés y desinformación general de la comunidad en participar del planeamiento y en la defensa de sus intereses. Afortunadamente con el tiempo - y gracias también a la globalización – hoy ese proceso se revierte paulatinamente, apreciándose el resurgimiento de una vocación ciudadana por ser parte de aquello que los afecta.

Como mecanismos de planificación que plasman territorialmente los objetivos económicos del desarrollo local y nacional, las Planes Regionales de Desarrollo Urbano, los Planes Reguladores Intercomunales, los Planes Comunes y los Planes Seccionales, debieran incorporar las metas del desarrollo sustentable en sus contenidos estratégicos. Para lograrlo, se deben reformular los objetivos propios de los instrumentos de planificación territorial, partiendo por modificar la LGUC y su Reglamento, en cuanto a cambiar los instrumentos actualmente vigentes por unos de ordenamiento territorial que integren los aspectos señalados con antelación, donde se equilibren las aspiraciones y requerimientos espaciales de todos los sectores, de una forma participativa, consensuada y coordinada.

Pasamos ahora al *Programa Regional de Actualización de Planos Reguladores Comunes de la Región de Valparaíso* y la planificación territorial regional.

Lo primero que se puede concluir es que dicho Programa, desde su concepción estuvo desacertado, por cuanto la desvinculación temporal entre los instrumentos de

planificación local (planes de desarrollo y planes territoriales) que se dio en la Región de Valparaíso, ocasionó que los PRCs debieran realizar una suerte de “plan maestro local” evaluándose –además de los aspectos puramente espaciales del plan- las proyecciones económicas de las comunas, pero desde una perspectiva sectorialista y con mucho menor detalle a como se trata en la elaboración de un PLADECO, por lo que las especulaciones territoriales definidas a partir de ese *plan maestro* pueden no cumplirse.

Habrán algunos que justifican esta cronología, especialmente aquellos que destacan el creciente número de conflicto en el uso de suelo de las comunas con vocación rural; sin embargo, “el fin no justifica los medios”. Antes de haber realizado un programa de actualización PRCs, era fundamental que las comunas reconocieran las tendencias de su desarrollo socioeconómico a través del instrumento definido para ello, estableciendo los requerimientos espaciales de cada sector para, posteriormente, proyectarlos en las áreas urbanas locales.

Por otra parte, en el año 1995 (fecha en que el Gobierno Regional decide elaborar el Programa), la SEREMI MINVU V Región se encontraba en la primera etapa de elaboración de los Planes Reguladores Intercomunales cuyos estudios fueron encargados a distintos organismos consultores y, supuestamente, se terminarían paralelamente a los instrumentos locales. En el transcurso del proceso la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, según lo señalado por la Jefa del Departamento de Desarrollo Urbano de la misma, tomó la determinación de esperar la entrega de los instrumentos locales con el propósito de incorporar a los PRIs las normativas definidas para las áreas urbanas.

Lo precedente, transgrede el principio de complementariedad jerárquica de los instrumentos de planificación territorial establecidos en la LGUC que rige el sector. Según esa ley, los instrumentos mayores señalan zonificaciones de suelo y normativas urbanísticas generales para la utilización del territorio escalar que les corresponde, las cuales deben ser acatadas e incluidas en los instrumentos escalares menores.

La planificación espacial de la región, por lo tanto, carece de una interrelación jerárquica de los planes reguladores ya que, más bien, fueron los instrumentos locales quienes orientaron la elaboración de los PRI.

Paralelamente, la planificación regional (y que se evidencia en todo el país), es la desvinculación de los PRCs con los espacios rurales de las comunas. Como ya se ha dicho, pese a que ellos no poseen facultades legales para normar el uso del suelo rural, si pueden estipular (en la Memoria Explicativa) disposiciones *indicativas*, con el propósito de proteger recursos, prever riesgos naturales, evitar la parcelación de predios, entre otros; todo lo cual debe ser acorde a las normativas de los PRI.

Estos últimos, aunque tienen la facultad y llevan a cabo una zonificación de las áreas rurales de las intercomunas, sus estudios son generales y conforme a las expectativas socioeconómicas de su espacio de planeamiento. Obviamente, no reconocen aspectos singulares de cada centro poblado rural, ni pueden incorporar los requerimientos de suelo de las comunidades que los habita. Esta tarea, entonces, correspondería a los instrumentos comunales, como herramientas de los gobiernos locales para promover el desarrollo, social, económico, cultural y ambiental de su espacio geográfico.

Producto de lo anterior, se evidencia en la Región de Valparaíso la clásica relación centro-periferia, en donde las áreas urbanas de las comunas drenan insumos silvoagropecuarios y suelo (parcelas de agrado) de los espacios rurales, provocando en general un agotamiento de recursos naturales y antrópicos e incentivar a la población de los centros poblados rurales en abandonar su lugar de origen y emigrar en busca de mejores oportunidades (educación, salud, vivienda, empleo, etc.).

De la misma manera, se piensa que el Programa, por corresponder a una iniciativa del Gobierno de la Región, debió promover la equidad social y el mejoramiento de la calidad de vida de las personas a través de sus bases técnicas y administrativas. Por

ejemplo, se pudo especificar que los PRCs que pertenecientes a él debían desarrollar diagnósticos comunales y definir especificaciones con relación al uso y destino del suelo rural e identificar espacios con carencia en infraestructura, equipamiento y servicios básicos.

No se contempló en las bases del Programa tampoco el incluir la participación intersectorial para elaborar los instrumentos de planificación territorial que lo componían. Hubiera resultado interesante que el equipo que lo diseñó reconociera los beneficios de que los distintos sectores (públicos y privados) que intervienen el espacio local, colaboraran en los diagnósticos, elaboración y selección de alternativas de desarrollo urbano y en la estructuración indicativa de las áreas rurales, pudiendo, además, coordinar acciones futuras para no entorpecer la concreción de los objetivos de los planes sectoriales.

Debido a eso, los instrumentos de planificación territorial del Programa, y en general todos los que se aplican en el país, orientan solamente las inversiones públicas, en cuanto a la localización de inversiones.

Un asunto práctico del Programa Regional de Actualización de PRCs es el hecho de que los instrumentos tardarían no más de un año en ser elaborados, a lo que debía sumarse el proceso de aprobación que, haciendo una estimación, debía ser de tres o cuatro meses más. A pesar de ello, todavía hoy existe una gran cantidad de instrumentos que ni siquiera han sido recibidos en la SEREMI MINVU regional.

Muchas pueden ser las especulaciones que se hagan al respecto, pero no será este estudio el que se aventure en darlas. Lo único que se puede decir es que se admite, en varios municipios, dificultades con los organismos consultores encargados de la elaboración de los PRCs, especialmente en la entrega de los informes y sus correcciones.

Lo más grave de esto es que la alternativa de desarrollo urbano seleccionada en su oportunidad y que respondía a las condiciones físico-económicas de la comuna en dicho período, se encuentra ya obsoleta o no da respuesta total a las variaciones en el escenario inter e intra comunal. Por consiguiente, las inversiones públicas y privadas pueden estar mal orientadas por los planes comunales, lo que derivará en una revisión y/o actualización del instrumento una vez entrados en vigencia.

La suma de los puntos antes mencionados se traduce en que la ejecución del Programa (por medio de los PRCs), ha dificultado y dificultará la toma de decisiones de las autoridades regionales y locales. Esto porque no se incorporó al planeamiento las consideraciones intersectoriales y privadas en la estructuración del sistema urbano de las comunas, con lo que no se validaron las decisiones territoriales tomadas en los planes.

Asimismo, las acciones públicas y privadas que intervengan los espacios rurales no se incorporan en ningún PRC. La falta de análisis y evaluación de los elementos que componen las áreas rurales (desde una perspectiva de planeamiento territorial), entorpecerá el cumplimiento de los objetivos de dichos instrumentos, especialmente si se considera la demora en la entrega de los ellos; a lo que se suma que las actuaciones de los agentes territoriales en el espacio rural no se han confrontado con los intereses y aspiraciones de los habitantes.

Sin duda, se aprecia el interés regional en llevar a cabo una actualización de los PRCs para dar respuesta a los diversos conflictos de uso del suelo que se presentaban en las áreas urbanas de las comunas, las disparidades en el desarrollo urbano entre comunas y contribuir, de paso, a la concreción de los objetivos estratégicos planteados en la Estrategia Regional de Desarrollo de la Región de Valparaíso.

En este sentido, la SEREMI MINVU se preocupó, especialmente en los Planes Reguladores Comunales, de preparar el territorio de las intercomunas a los escenarios que se enfrentará la región con la consolidación de la Macrozona Central del país y el Corredor Bioceánico. Mientras que en las bases técnicas para la elaboración de los Planes Reguladores Comunales, se orientó a los planificadores a asumir los lineamientos del desarrollo regional y acotarlos a las realidades particulares de sus propios espacios de intervención; se puede decir entonces que sí existe una vinculación funcional de los instrumentos de planificación territorial regional, propiciado por el Programa.

Lamentablemente, en la funcionalidad priman los aspectos económicos del espacio geográfico, restando importancia a los ámbitos social, ambiental y cultural, asuntos que sí son tratados en los instrumentos de ordenamiento territorial. Su inclusión hubiera permitido equilibrar territorialmente los ámbitos y promover la consolidación de espacios urbanos con “personalidad propia”.

La idea es que los instrumentos, si bien deben contar con una estructuración general, puedan adaptar el diseño territorial a la realidad particular de cada espacio geográfico, que es el resultado de las interrelaciones históricas de sus distintos elementos antrópicos y naturales. No se trata de generar muchas ciudades iguales, sino de reconocer la rica diversidad cultural, social, económica y ambiental de centros poblados y proyectar espacialmente dicha heterogeneidad.

El Plan Regulador Comunal de Algarrobo, por su parte, es funcional con respecto a la orientación económica de la región, recogiendo dos objetivos estratégicos de la ERD, y acotados a la comuna:

Consolidación de la Oferta Turística de la Región

Ordenamiento Territorial Relativo a las Condiciones y la Calidad de Vida
--

Junto con eso, el plan reconoció a la comuna como parte de sistemas territoriales y económicos superiores: el mercado sudamericano y la macrozona central del país, preparando el espacio comunal para acoger el potencial flujo turístico de ellos.

Infortunadamente, dada su limitación legal, se aplican únicamente para las áreas urbanas. Si el Programa de Actualización hubiera previsto este aspecto en sus Bases Técnicas, se podría haber recomendado que los instrumentos locales especificaran indicaciones para los espacios rurales y, de esa forma, contribuir a la consolidación del “desarrollo armónico regional”.

El instrumento señala, como uno de los resultados de su diagnóstico, que se observa un deterioro progresivo de los valores naturales del área litoral, provocado por el uso turístico de la misma. Por esa razón, el plan estableció una Zona de Restricción Costera (ZRC), para limitar la meteorización el suelo y que comprende el sector de playas de Mirasol y los Santuarios de la Naturaleza Isla Pájaro Niño y Peñablanca y Caleta El Canelo, donde se permiten usos recreativos y turísticos.

Se rescata esta iniciativa ya que los habitantes de la comuna han visto cada vez más mermado su derecho de tener libre acceso a las playas y, a la vez, se frenan los impactos paisajísticos de los grandes proyectos inmobiliarios en Algarrobo, pero sería interesante que el instrumento no sólo restringiera el uso del litoral, sino que condicionara las acciones privadas para que, en los sitios ya ocupados, no se siga degradando el paisaje.

Con relación a ello, se piensa que el desmedro del sector costero fue identificado y evaluado debido a que se encuentra dentro del área urbana. Los impactos de la subdivisión predial en el espacio rural de la comuna, ni siquiera se mencionan en la documentación del instrumento.

Quizás si el plan hubiera incluido un estudio del área rural, como parte ineludible del sistema territorial comunal, se habrían identificado, caracterizado y evaluado los impactos territoriales de la subdivisión del suelo (sobre todo en los ámbitos cultural y ambiental de los centros poblados rurales), que se traduce en la conformación sistemática de enclaves semiurbanos carentes de equipamiento, servicios e infraestructura.

La propagación de las llamadas parcelas de agrado es una cuestión que afecta a la mayor parte de los espacios rurales de las comunas con vocación turística, como es el caso de Algarrobo. Como los PRC no tienen competencia legal para normar las áreas rurales, los instrumentos de jerarquía mayor (PRI) son los que tratan de frenar su crecimiento; a pesar de esto, se piensa que los gobiernos locales están obligados a observar las acciones territoriales privadas, ya que éstas impactarán, sin duda, el funcionamiento de todo el espacio geográfico comunal.

Para ello, la municipalidad de Algarrobo, por ejemplo, pudo realizar un catastro territorial, en el cual, además de detallar los aspectos demográficos, se elaboraran registros del suelo rural, dotación de servicios básicos, infraestructura y equipamiento. Una vez analizados esos aspectos, se procede a determinar la capacidad de acogida de los centros poblados para albergar nuevas viviendas (estacionarias). A partir de lo último los planificadores pudieron definir zonificaciones y usos de suelo *indicativos* en el Plan Regulador Comunal.

Cuando el instrumento que se analiza versa sobre la degradación de los espacios costeros, se supone que tienda a conservarlos y preservarlos. Sorprende entonces, que los Santuarios de la Naturaleza que se localizan en la comuna hayan sido mezclados en la zonificación ZRC, según la que se pudiera realizar en ellos actividades que pudieran ocasionar impactos negativos (servicios artesanales pesqueros, marinas, deportes, vialidad peatonal, entre otras).

Hay que agregar, que es el consejo de Monumentos Nacionales quienes tienen la tutela de estos espacios y dan las autorizaciones correspondientes (según estudios específicos), para desarrollar en ellos actividades de investigación y estudios geológicos, paleontológicos, zoológicos, botánicos o de ecología; lo más adecuado es que los PRCs separen a los espacios protegidos y les designe una zonificación como tales.

De la misma forma que los demás instrumentos de planificación territorial que integraron el Programa Regional de Actualización de PRCs de la Región de Valparaíso, el plan de Algarrobo no contó con un PLADECO que orientara el desarrollo espacial del área urbana.

Se aplaude la iniciativa de los planificadores en convocar a jornadas de participación local para definir la vocación económica de la comuna y capacitar a la comunidad sobre los instrumentos de planificación, ya que se logró identificar la aptitud y actitud de Algarrobo en el plano económico y social, se creó la Corporación de Desarrollo “Algarrobo 2000” y posibilitó que los habitantes colaboraran con la elaboración del PRC.

No obstante, hubiera sido preferible contar con un estudio exhaustivo de las variables que intervienen en el sistema socioeconómico de la comuna, lo que se logra con un Plan de Desarrollo Comunal.

Se puede añadir que no se reconoció la conformación sistémica del espacio geográfico que se planificaba, no sólo por la separación de lo urbano y lo rural, sino porque no están identificados, evaluados y equilibrados territorialmente los ámbitos que lo conforman (como lo hacen los instrumentos del ordenamiento territorial).

En lo que la participación ciudadana se refiere, como ya se dijo, se cree que el instrumento se desarrolló en conjunto con los actores sociales y organizaciones comunitarias, por lo sus aspiraciones y requerimientos territoriales se incluyeron en el plan. Una forma de comprobarlo es que el PRC de Algarrobo fue uno de los que menos observaciones tuvo por parte de la comunidad.

Faltó, evidentemente, expresar territorialmente las sugerencias de la población para las áreas rurales.

En la revisión de los documentos que componen el PRC no se evidencia la participación de los organismos y/o servicios públicos y privados que intervienen el espacio geográfico local. Al igual que la mayoría de los instrumentos de planificación territorial del país, se considera las observaciones de la SEREMI MINVU y de la SEREMI de Agricultura, dejando de lado la coordinación intersectorial que pregona la ordenación del territorio. Lo anterior, contribuiría a la coordinación y cooperación intersectorial y los comprometería en la concreción los objetivos del PRC.

Como es de suponer, según lo señalado en el Capítulo III de este estudio, el plan comunal de Algarrobo es efectivamente interdisciplinario en relación con lo establecido en el Programa Regional, participando en él los profesionales definidos en sus bases, aunque no lo es según lo establecido al desarrollar planes de ordenamiento del territorio.

La protección de los recursos que debiera haber impulsado el PRC no es tal. No existe un análisis de los elementos naturales (urbanos y rurales) ni de sus interrelaciones sistémicas. Los componentes del espacio rural tampoco fueron estudiados, por lo que quedan desprotegidos ante cualquier evento o acción antrópica, especialmente aquellos que son explotados por la actividad turística.

A raíz de lo anterior, los impactos territoriales de los asentamientos semiurbanos localizados en el área rural no fueron previstos ni evaluados por el plan. En los espacios urbanos, los efectos, negativos y positivos, de la disposición de actividades y asentamientos humanos no están estimados pues, en su elaboración, no se conoció la visión sectorial de los ámbitos y no se reconocieron las interacciones funcionales entre ellos. Es importante advertir que los impactos territoriales negativos pueden afectar directamente el desarrollo socioeconómico de la comuna, principalmente si se considera que éste se fundamenta en la explotación de las cualidades paisajísticas locales para el turismo.

En cuanto a la continuidad del proceso de planificación local, se piensa que el instrumento, efectivamente, se ciñe a lo establecido en la LGVU y su Reglamento, así como a las recomendaciones de la SEREMI MINVU V Región para la elaboración de los PRC, determinando los años 2005 y 2015 como los períodos de revisión del mismo. Por supuesto, cualquier adecuación que requiera el plan, se llevará a cabo por medio de su actualización, reformulación o por la confección de un plan seccional.

Al mismo tiempo, dentro de las limitantes antes mencionadas, el PRC de Algarrobo es prospectivo. En su elaboración se proyectaron los escenarios económicos y sociales del área urbana y se expresaron territorialmente en las zonificaciones y usos del suelo urbano. Para aminorar o eliminar impactos negativos, desde y hacia los elementos naturales del paisaje urbano, se establecieron zonificaciones que restringen el desarrollo de proyectos inmobiliarios en ellas (ZRC y ZAV).

Como es de imaginar, los espacios rurales no contaron con prospecciones espaciales para ninguno de los ámbitos que lo integran, cuestión que fue asumida por los PRI, quienes definieron “zonas de exclusión para el desarrollo urbano”, como una herramienta para evitar que el suelo rural se siga subdividiendo.

Como consecuencia de que el plan comunal no haya tenido un PLADECO que proyectara, luego de un estudio especializado, las actividades que se pudieran desarrollar en Algarrobo, la orientación de inversiones se realizó sobre la base de los acuerdos y conclusiones tomadas en los talleres de participación local.

Ciertamente se piensa que ese ejercicio fue lo mejor que pudieron hacer los planificadores en el momento; a pesar de esto, las resoluciones adoptadas fueron sectoriales al no confrontarlas con las consideraciones particulares de cada organismo y servicio, públicos y privados, lo que se podría haber traducido en un *plan indicativo de inversiones*, como lo señala la Circular N°11 (analizada en el Capítulo II del presente estudio).

Las inversiones inmobiliarias en el área rural de la comuna, no cuentan con ningún tipo de orientación local, sino que se guían por las normativas del PRI de San Antonio y el D.L N°3.516 del Ministerio de Agricultura.

La ordenación del territorio tiene, como una de sus principales ventajas, el facilitar la toma de decisiones, ya que participan en él todos los agentes y actores territoriales para diseñar un modelo espacial que equilibre y satisfaga sus requerimientos y necesidades, actuales y futuras, en materia territorial. Para ello, se promueve la toma de acuerdos y la definición conjunta de criterios de localización de actividades y aprovechamiento de recursos naturales y antrópicos.

Para el caso del PRC, se puede estipular que tales acciones se realizaron parcialmente, debido a lo cual, las autoridades comunales pudieran enfrentarse, en el futuro, con objeciones sectoriales o de particulares en cuanto a la ocupación del espacio local.

Se estima, sin duda, que lo más rescatable del Plan Regulador Comunal de Algarrobo es la iniciativa surgida en cuanto a no permitir que las empresas de obras sanitarias sean quienes dirijan las proyecciones urbanas de los territorios urbanos comunales.

No era posible que luego de realizar un estudio detallado de las condiciones propias del espacio geográfico local se determinaran las áreas mejor dotadas para albergar nuevos asentamientos urbanos y que no se pudieran materializar dichas decisiones territoriales porque las empresas que abastecen los servicios sanitarios no encontrarán conveniente, en términos económicos, expandir el servicio hacia esos espacios.

Lo dictaminado por la Contraloría General de la República (en cuanto a que lo que se requiere en la LGUC para aprobar los PRCs, es sólo un informe de las empresas sanitarias para la expansión de los límites urbanos de las comunas, no importando si éste es favorable o desfavorable), permitirá que los gobiernos locales, a través del instrumento definido para tal efecto, proyecten el crecimiento de las ciudades según la consideración de variables más relevantes y complejas que intervienen en el proceso de planificación.

4.2 Sugerencias

La primera sugerencia que se puede entregar parece obvia luego de revisar y analizar las ventajas comparativas del Ordenamiento Territorial frente a los instrumentos de planificación territorial que se aplican en Chile: ***QUE EN NUESTRO PAÍS SE PRACTIQUE ORDENAMIENTO TERRITORIAL.***

El sólo hecho de organizar la localización de actividades en el espacio geográfico teniendo una visión plurisectorial (donde participen organismos públicos y privados que intervienen el territorio en conjunto con la comunidad que lo habita) y reconocer el territorio como un sistema espacial, traerá consigo una multiplicidad de beneficios que, indudablemente, contribuirán a alcanzar los objetivos del desarrollo sustentable a distintas escalas de planeamiento.

Para lograrlo, el primer paso es promover, en el ámbito político, la realización de este tipo de planes por sobre los que se desarrollan actualmente. El primer paso está dado al ampliar la planificación comunal, desde el área urbana a todo el espacio local (modificación de la Ley N°18.695 “Orgánica Constitucional de Municipalidades”).

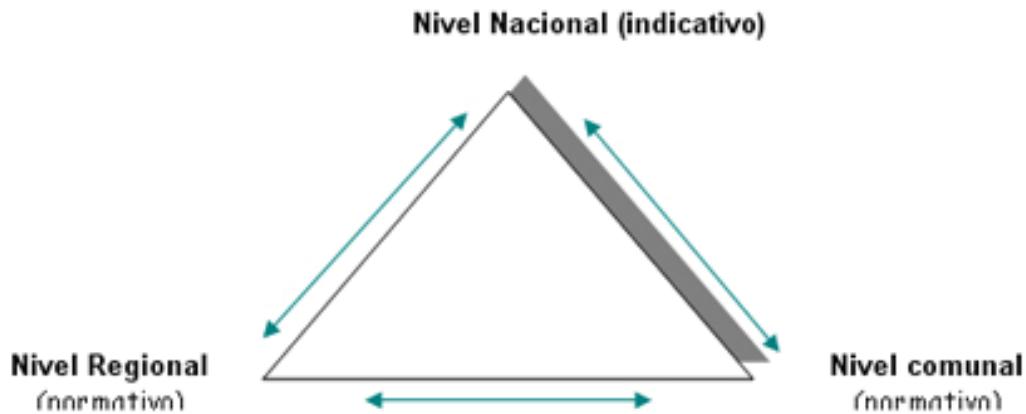
Debido a lo anterior, y a otras adecuaciones que necesitaba (concordancia entre la LGUC y la Ley N°19,175/93 “orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”, entre otras), se encuentra en el Congreso Nacional -desde el año 1999- un proyecto de modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L N°458/75) y su Ordenanza (D.S N°47/92); sin embargo ésta no contempla un cambio profundo del proceso de planificación, sino que corresponde a una manera de perfeccionar el sistema de planificación vigente.

Lo que se requiere es que el Estado desarrolle una ley, no necesariamente revolucionaria, sino que recoja los lineamientos de la planificación urbana actual y los adecue a lo que es la ordenación del territorio.

Se sabe que ésta no es una tarea fácil ni de corto plazo. En ella debe, necesariamente, participar un equipo interdisciplinario, por lo que no se pretende dar una receta para solucionar los conflictos espaciales que se presentan en nuestro país; sin embargo, a continuación, se propondrán algunos aspectos básicos a tener en cuenta para poner en práctica la ordenación del territorio en Chile.

Lo primero, es que se piensa conveniente crear un organismo administrador que se preocupe de diseñar una nueva política nacional de organización espacial que se traduzca espacialmente en la elaboración de instrumentos normativos de ordenamiento territorial en las escalas regionales, intercomunales y comunales.

Esquema N°6: Escalas de Aplicación del Ordenamiento Territorial. Elaboración Propia.



Dentro de sus principales tareas estaría la de generar instancias de coordinación y cooperación interinstitucional entre los organismos y servicios públicos; de éstos con los agentes privados y, de todos, con la comunidad organizada.

En esas verdaderas “*mesas de diálogo*”, se fundarían con el propósito de definir una imagen territorial y los objetivos de los planes de ordenamiento, alcanzar acuerdos sobre ocupación del espacio, establecer criterios de protección, coordinación y solución de conflictos, seleccionar alternativas de desarrollo urbano y rural, etc.; todo sobre la base de acuerdos tomados democrática e independientemente por cada participante. Para ello, se sugiere que el organismo dependa directamente del Ministerio de Planificación y que sus representaciones regionales, así como las instancias de coordinación, sean presididas por el director regional del mismo y no por el Intendente Regional, como en el caso de las COREMAs; ya que al estar ésta integrada mayoritariamente por SEREMIs y servicios estatales y, presididas por los Intendentes, muchas veces, los organismos estatales se ven forzados a aprobar proyectos, superponiendo los intereses regionales o nacionales (empleo, desarrollo industrial, incremento en la generación de energía) por sobre los intereses ambientales y sociales para lo cual se creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente y sus delegaciones regionales.

El organismo de nivel nacional, por supuesto, trataría con los organismos gubernamentales y privados del mismo nivel; los acuerdos y de decisiones que se tomen en su instancia de coordinación servirían para elaborar políticas, planes, programas y proyectos para el país.

Por su parte, el nivel regional realizaría las “mesas” con los organismos y servicios correspondientes y con los representantes regionales de la comunidad. Obviamente, este nivel seguiría los lineamientos de la política nacional, acotándola a la realidad regional y pondría en marcha los programas y proyectos definidos por el nivel superior. Finalmente, tendría también a su cargo la elaboración de un Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) y, cuando corresponda, diseñar Planes Intercomunales de Ordenamiento Territorial (PIOT).

El nivel comunal, en concordancia con la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, estaría a cargo de la SECPLAN. Ese cuerpo legal establece que será el Asesor Urbanista, perteneciente a dicha Secretaría comunal, el encargado directo de la planificación local. Su trabajo específico sería el de desarrollar un instrumento de ordenamiento del territorio comunal, el cual se elaboraría sobre la base de acuerdos intersectoriales de ocupación y aprovechamiento del suelo local, tomados en una mesa comunal de ordenamiento territorial.

Es importante advertir que las mesas de ordenamiento, en cualquier nivel, no concluyen su tarea con la aprobación del o los planes de ordenamiento, sino que, dado que éstos son procesos continuos y cíclicos, funcionarían permanentemente, retroalimentando el sistema de planificación con decisiones territoriales ante cualquier fenómeno, acción o cambio que afecte el espacio geográfico.

Es importante que en los instrumentos normativos, se incorpore la opinión de las áreas limítrofes de los planes con el fin de conciliar los usos del suelo entre los espacios normados por diferentes instrumentos.

Paralelamente, el ámbito académico debiera asumir el desafío de integrar a los planes de estudio (de aquellos profesionales y técnicos que actuarán en el espacio geográfico) el ordenamiento territorial, enfatizando en la estructuración sistémica del territorio y en el trabajo interdisciplinar.

Las universidades, como fuente nacional de conocimiento e investigación, debieran elaborar estudios y programas relativos a los contenidos académicos para distintas carreras, diseñar manuales, realizar seminarios, talleres y debates para generar un sentido y un lenguaje compartidos entre los profesionales que pudieran participar del ordenamiento.

Dentro de las materias complementarias que los debieran ser manejadas por todos los profesionales y técnicos se encuentran:

- Reconocer los elementos, interrelaciones y procesos sociales, culturales, económicos y ambientales que han producido formas concretas de ocupación y utilización del espacio geográfico;
- Manejar información estadística localizable e interpretar sus distribuciones en el espacio geográfico;
- Relacionar comportamientos o pautas de actuación humana, con potencialidades naturales y reconocer sus impactos positivos y negativos sobre el sistema territorial;
- Saber integrar manifestaciones o fenómenos locales en escenarios naturales, sociales y económicos de mayor escala;
- Conocer los marcos administrativos y normativos vigentes que condicionan las actuaciones que tienen incidencia en la ordenación territorial;

Poder trabajar en equipos pluridisciplinarios, utilizando el lenguaje y las aportaciones de otras ramas del conocimiento.

Esta discusión académico-teórica permitiría, entre otras cosas, elaborar metodologías que contribuyan a diseñar los instrumentos de ordenamiento más adecuados para la realidad y requerimientos del país.

Lo primero que debiera tenerse en cuenta, para diseñar instrumentos de ordenamiento, es que la distribución espacial de las actividades en el territorio debe responder a los lineamientos y objetivos estratégicos de los planes de desarrollo nacional y regional y a los objetivos operativos del o los PLADECOS, según la escala de planificación. Es indispensable que el ordenamiento sea la materialización espacial de las políticas de desarrollo socioeconómico definidas previamente por estudios especializados en esa materia, ya que de esa manera se facilitará la concreción de los objetivos territoriales, sociales, ambientales, culturales y económicos del espacio que se interviene.

A la vez, los instrumentos de planificación del desarrollo y territoriales, debieran tener una secuencia temporal mínima entre uno y otro, para que no se produzcan disparidades entre los objetivos de los mismos.

Sería interesante que, si bien la LGUC no lo contempla, se llevara a cabo, en los procesos de planificación territorial se desarrollaran instancias de coordinación y concertación intersectorial.

De la misma manera, debiera resaltarse la importancia de la participación local como una herramienta para plasmar en el espacio geográfico las distintas identidades locales que existen en el territorio que se planifica y que éstas no se diluyan por efecto de la globalización.

La ordenación del ámbito municipal está atribuida históricamente al poder local en el contexto político y cultural europeo; ha dado lugar a la práctica que comúnmente llamamos urbanismo, un término justificado en su origen pero impropio en la actualidad y que debe ser sustituido por la expresión ordenación municipal, ya recogida en los instrumentos legales. La responsabilidad de las instituciones locales se refiere a todo el término municipal y a actuaciones o hechos que no están limitados a la incidencia del proceso de urbanización.

Debiera considerarse, en el proceso de elaboración de los instrumentos locales la participación de los gobiernos locales limítrofes.

Debieran profundizarse los diagnósticos de los instrumentos de planificación, como una forma de ahondar en los ámbitos de acción antrópica sobre el espacio.

Bibliografía

CAPEL, Horacio: "Las transformaciones de los núcleos urbanos", en Los fundamentos del siglo XX, Barcelona, Salvat Editores, 1971, págs. 183-214.

Comité de Ministros Estados miembros del Consejo de Europa: "Carta Europea de Ordenación del Territorio". 26 de Enero de 1984.

CEPAL: "Crisis Urbana en América Latina y el Caribe. Reflexiones sobre Alternativas de Solución". Santiago, 1989.

Chabot, G: "Las Ciudades" . Barcelona, 1972.

ILPES : "Nuevas Tendencias de la Planificación del Desarrollo Local en América Latina y el Caribe". Santiago, 1992.

García M. : "Geografía Rural". Madrid, 1995.

Gastó, J y Otros: "Estado Actual del Uso de los Instrumentos de Ordenamiento del Territorio en Chile". Santiago, 1998

Gobierno Regional Valparaíso: "Estrategia Regional de Desarrollo". Valparaíso, 1995.

Gómez, Domingo: "Ordenación del Territorio. Una Aproximación desde el Medio Físico". Madrid, 1994. Ilustre Municipalidad de Algarrobo – Universidad Marítima de Chile: "Convenio de Elaboración del PRC de Algarrobo". Viña del Mar, 1995.

Ilustre Municipalidad de Algarrobo: "Plan Regulador Comunal de Algarrobo". Algarrobo, 1996.

Intendencia Región de Valparaíso: “Convenio Mandato para la Ejecución del Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunes”. Valparaíso, 1995.

Ministerio de Agricultura: Decreto Ley N°3.516 “Normas sobre Predios Rústicos”. Santiago, 1980.

Ministerio del Interior, Comisión Nacional del Medioambiente: “Ley 19.300 de Bases del Medio Ambiente”. Santiago, 1994.

Ministerio del Interior, Comisión Nacional del Medioambiente: “Reglamento de la Ley 19.300 de Bases del Medioambiente”. Santiago, 1997.

Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo Chile: Ley N° 19.175 “Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional”. Santiago, 20 de Marzo de 1993.

Ministerio de Obras Públicas: Ley N° 17.288 “Monumentos Nacionales”. Santiago 04 de Febrero de 1970.

Ministerio de Urbanismo y Construcciones: D.F.L N°458 “Ley General de Vivienda y Urbanismo”. Santiago 18 de Diciembre de 1975.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo: D.S N°47 “Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones”. Santiago, 19 de Mayo de 1992.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano: “Circular N°11: Confección de Planes Reguladores Comunes”. Santiago, 1985.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano: “Circular N°45: Confección de Planes Reguladores Intercomunales”. Santiago. 1998.

Ministerio de Vivienda y Urbanismo, División de Desarrollo Urbano: “Circular N°55: Confección de Planes Reguladores Comunes”. Santiago, 1999.

Secretaría Regional Ministerial de Planificación y Coordinación, Región de Valparaíso: Ficha B.I.P del Programa Regional de Actualización de Planes Reguladores Comunes. Valparaíso, 1995.

Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, Región de Valparaíso: “Bases Técnicas y Administrativas para la Confección de PRCs”. Valparaíso, 1995.

Reguera, Antonio: “Los Marcos Institucionales de la Ordenación del Territorio en la España Contemporánea 1800-1940. Barcelona, 1998.

Zoido, Florencio: “Geografía y Ordenación del Territorio”. Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia N° 1., Barcelona, Abril 1998