



**FLACSO – CHILE
UNIVERSIDAD DE CONCEPCIÓN**

MAGÍSTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

**POLÍTICAS DE SUELO URBANO
EL CASO DEL LÍMITE URBANO EN EL AREA
METROPOLITANA DE SANTIAGO.**

TESIS PRESENTADA PARA OPTAR AL GRADO DE

MAGISTER EN POLÍTICA Y GOBIERNO

PROFESOR GUÍA

SR. ALEXANDER NOHRA ZÚÑIGA

ESTUDIANTES

**SR. MANUEL ALEJANDRO CANALES ÁLVAREZ
SRTA. MARGARITA LEONOR MENDEZ GONZÁLEZ**

- JUNIO 2011 -

AGRADECIMIENTOS

Ahora que hemos llegado al final de nuestro trabajo, luego de un arduo y largo esfuerzo que no ha sido fácil, pero que gracias al apoyo, compañía y cariños que hemos recibido, hemos tenido la energía que nos ha permitido culminar este esfuerzo.

Queremos por tanto, agradecer a quienes nos dieron su apoyo de diferentes maneras, ya sea confiando en nosotros, alentándonos a continuar, motivándonos a no desmayar en el logro de esta meta.

No podemos tampoco dejar de lado al Plantel del Programa Magister, los que no claudicaron en apoyar y entregar todas las herramientas junto a la gran voluntad para ayudar en los distintos momentos en los cuales pudimos dudar de terminar y lograr llegar a buen puerto, en nuestra misión de graduarnos con el grado de Magister.

INDICE

INTRODUCCIÓN	6
CAPITULO I	10
PREGUNTA Y OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN	10
1.- PREGUNTA Y OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN	10
OBJETIVO GENERAL	10
OBJETIVOS ESPECIFICOS:	10
CAPITULO II	11
EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL AMBITO DE LA PLANIFICACION URBANA.	11
MARCO DE REFERENCIA	11
Políticas Públicas	11
¿Qué entenderemos por Gestión Pública?	12
La Regulación.	13
Introducción a la teoría de la regulación	13
Supuestos o condiciones para la existencia de un mercado de competencia perfecta	15
Las Fallas de Mercado:	15
Las Fallas del Estado	16
Monopolio o falla de competencia:	17
Componentes típicos de una normativa antitrust o antimonopolios	18
Efectos externos o ‘externalidades	18
La Regulación del mercados del Suelo, El Limite Urbano	18
Las Fallas del Mercado de Suelos	22
Las Políticas de Suelo Urbano en el Gran Santiago	23
Las Políticas de Liberalización del Suelo	25
CAPITULO III	28
EVOLUCIÓN DEL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO (PRMS)	28
Plan Regulador Intercomunal De Santiago de 1960 (PRIS)	29
Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979.	35
Modificación PRIS de 1979 (DL N°420)	39
El D.L. 3516, y La Subdivisión del Suelo Agrícola	40
La Política Nacional De Desarrollo Urbano de 1985	41
El Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS 1994)	44

Modificación PRMS 1997 – Incorporación Provincia de Chacabuco	49
Modificación PRMS 2003 - Proyectos Urbanos de Desarrollo Condicionado (PDUC)	52
Modificación PRMS 2006 – Regula Toda La Región, Incorpora las Provincias del Poniente y del Sur del Gran Santiago	56
Modificación PRMS 2011, Actualización Áreas Extensión Urbana y Reconversión	57
Cuadro No.1 Resumen, de Políticas y Planes Reguladores Con Modificación Del Limite Urbano	62
Cuadro No.2 : Comparación de los principios de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en Chile, de 1979 y 1985	64
CAPITULO IV	65
ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA.	65
I: PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA	65
II: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SUELO URBANO EN CHILE:	66
1.-Definición del Problema.	66
1.1Problemas relevantes en la gestión de suelo urbano en Chile.	67
1.2. Déficit y Excesos en el recurso de suelo urbanizable.	70
1.3 Obtención de Datos	71
1.4 Cuales son las causas.	75
1.5 A quiénes afecta	76
1.6 Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él.	77
2. Obtener Evidencias (Información).	78
Cuadro No.3 Resumen Objetivos de las principales modificaciones que amplían el límite urbano del PRMS	79
Cuadro No.4: Cuadro de Superficies incorporadas al límite urbano y población proyectada según Instrumento de Planificación territorial	81
3.-Construcción de Alternativas	82
3.1. Principios de la Política Pública	82
3.2. Objetivos de la Política Pública	84
3.3. Alternativas.	84
3.4. Riesgos – Beneficios	86
3.5. Opiniones de actores relevantes	87
4.-Selección de Criterios	89
5.-La Implantación de la Alternativa Elegida	90
6.-Argumentación y Defensa de la Propuesta	91

CAPITULO V	93
CONCLUSIONES	93
CAPITULO VI	99
BIBLIOGRAFIA	99

INTRODUCCIÓN

La vida en sociedad nos pone una serie de desafíos y complejidades, y en la medida que nuestra sociedad crece y se desarrolla, los problemas crecen en la misma razón. Cada año la población de la región metropolitana aumenta, los medios de transporte generan grandes atochamientos y las vías se congestionan, los tacos y las horas de espera para llegar a nuestros trabajos se hacen cada vez más extensas. Debemos levantarnos temprano para llegar a tiempo y esperar hasta tarde si queremos movernos con cierto espacio al retornar a nuestros hogares. Si vivimos en el centro la opción de encontrar un departamento para vivir es inversamente proporcional al tamaño de la vivienda y esta a su valor. Cada día la posibilidad de encontrar una casa promedio para una familia de 4 integrantes resulta más difícil y más costosa. Esta realidad no es menor en un país cuya distribución del ingreso económico es cada vez más desigual, lo que provoca, que aquellas familias con ingresos menores tengan más dificultades para acceder a la vivienda propia.

En el presente trabajo nos preguntamos ¿qué sucedería si el terreno para habitar Santiago fuese mejor ocupado?, ¿por qué existen tantos sitios baldíos al interior de la ciudad sin ser ocupados? o ineficientemente utilizados?. Fue así que buscando información al respecto, se encontró material para generar una pregunta, ¿de qué manera el Estado puede regular y hacer una ciudad menos segregada, con oferta de suelos para todos los estratos socioeconómicos, y más sustentable? Bajo esta lógica surge preguntarse si a través de una política pública que busca regular el suelo urbano de la metrópolis puede lograr aumentar las posibilidades de que los sectores más desposeídos tengan derecho a una vivienda digna con acceso a equipamientos básicos e infraestructura acorde.

Unos dicen que ampliar el límite urbano, es importante para satisfacer la demanda de superficie de terreno. Otros, que la expansión es innecesaria considerando la abundante disponibilidad de suelo reciclable al interior de Santiago. Unos dicen que la mayoría de

los nuevos terrenos agrícolas no son valiosos, y otros plantean que estos terrenos son de una tremenda calidad productiva. Un lado dice que las modificaciones del límite urbano están técnicamente estudiadas, el otro dice que no existen los estudios correspondientes previos a una planificación de tal magnitud. Y así, podríamos seguir enumerando los puntos de vistas tan disímiles entre sí respecto a las modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS).

Que hay intereses económicos o que se está dando facilidad al negocio inmobiliario, son frases que se escuchan en boca de los opositores a las medidas que amplían el radio urbano. Frente a estas acusaciones, Vicente Domínguez presidente de la ADI (Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios) responde que es ridículo que haya presión de inversionistas, ya que todo el mundo sabe quiénes son los dueños de los terrenos.¹

El presidente del Comité de Desarrollo Urbano del Colegio de Arquitectos, Jorge Abarca Castelli, es radical en defender su postura. “Más que pensar en calidad de vida, se privilegia dar facilidad a la inversión privada. Sin duda hay presión del mercado inmobiliario para poder empezar a construir”. También acusa que las autoridades tienen una visión economista. “En este Gobierno son puros empresarios y los empresarios tienen una mentalidad distinta que no tiene que ver con el bien común, sino que con el negocio. Yo trabajé en el MINVU y puedo asegurar que hay un personaje arriba que es el ministro que da una orden y dice ‘tienen que urbanizar este sector’, ya sea porque el hermano tiene terrenos o un amigo tiene un negocio, y todos tienen que acatar la orden”.²

Desde el Gobierno, el principal argumento de las autoridades para extender los límites urbanos es la necesidad de nuevos terrenos para la instalación de proyectos habitacionales que permitan absorber el crecimiento esperado para la ciudad, en especial, los destinados a la construcción de viviendas sociales. Mientras que los opositores creen que más que

¹ www.revistatc.com.edicion n°66, año 7, abril 2011, página. 13

² Op.cit

una correcta política urbana, lo que ha habido son políticas económicas que entrega facilidades al negocio inmobiliario.

El gobierno se constituye en el actor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas. Por una parte, porque los gobiernos son la forma concreta a través de la cual los regímenes políticos expresan la particular manera en que se ha organizado y se ejerce el poder político en una sociedad y (desde) un Estado. Y, por otra, los gobiernos no sólo definen las prioridades, sino que a través de las políticas públicas, los gobiernos conducen (o buscan conducir) a las sociedades y los Estados a una situación preestablecida.

Las políticas públicas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. El tipo de régimen político define la naturaleza y el carácter (democrático o autoritario) con que pueden nacer y desplegarse las políticas en unos ámbitos bien determinados, así como las condiciones (de gestión presidencial o trámite parlamentario) que determinan su ciclo de existencia. Conferir un status central al régimen político en el estudio de las políticas públicas no sólo permite una aproximación más precisa de los problemas de consistencia y persistencia de la democracia, sino –por sobre todo- dimensiona la capacidad estructural que tienen los Estados y los gobiernos para producir los cambios que las sociedades les reclaman.

Las políticas públicas buscan en general resolver problemas acotados de diversa índole que presenta la población y a la vez buscan reducir el número de carenciados y ampliar el número de ganadores. El Estado, como el principal gestor de políticas públicas no puede dar solución a todos estos problemas, por lo que cualquier decisión de política pública no dejará satisfecha al total de la población. Sin embargo, todo indica que la discusión amplia de lo público permitirá gradualmente abordar temas cada vez más complejos y a su vez dejar conciliar diferentes puntos de vistas en busca del bien común.

El presente trabajo tiene como objeto analizar las políticas públicas de suelo urbano, en este caso se estudia al “Plan Regulador Metropolitano de Santiago” (PRMS), y en especial la evolución del “límite Urbano”, como política pública de gestión de suelos en el área metropolitana de Santiago.

Para abordar este análisis, se propone desarrollar los siguientes capítulos:

- Capítulo I; desarrolla la pregunta de Investigación y los objetivos que persigue el estudio; es decir, se abordan los lineamientos bases que servirán de orientación para su desarrollo.
- Capítulo II; explicación del marco teórico, en relación al concepto de políticas públicas en general, y cuál es el criterio que abala el rol o intervención del Estado para cuidar de la problemática pública, la evolución del concepto de gestión, y las fallas del mercado del suelo urbano, que justifican su intervención.
- Capítulo III; describe la evolución de las políticas de suelo urbano desde 1960 hasta la fecha, y se resumen las principales modificaciones que introducen cambios en la distribución de las superficies urbanas.
- Capítulo IV; desarrolla el análisis del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, desde una metodología propuesta teniendo como marco de referencia a Eugene Bardach, y Manuel Tamayo Sáez.
- Capítulo V, corresponde a las reflexiones finales o conclusiones a lo observado en la elaboración y gestión del Plan Regulador Metropolitano de Santiago

CAPITULO I

PREGUNTA Y OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN

1.- PREGUNTA Y OBJETIVO DE INVESTIGACIÓN

La pregunta que guía nuestra investigación es analizar si el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, ¿es un instrumento correcto de política urbana, para el desarrollo de la gran metrópoli (Santiago)?

OBJETIVO GENERAL

Analizar si el Plan Regulador Metropolitano de Santiago considera y contiene las aspiraciones y anhelos de los ciudadanos de la Región Metropolitana, desde el modelo de análisis de la elaboración, desarrollo y gestión de las políticas públicas

OBJETIVOS ESPECIFICOS:

1. Describir y analizar la evolución de las políticas urbanas desde 1960 a la fecha, y su relación con la ampliación del límite urbano.
2. Analizar comparativamente, los objetivos específicos que persiguen las diferentes modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), que consideran ampliación del límite urbano.
3. Analizar el cumplimiento de los objetivos que persigue el PRMS y sus modificaciones como Política Pública de gestión de suelo urbano.
4. Descubrir si existe algún grado de coordinación y relación entre el PRMS y las políticas de regionalización para lograr una mayor descentralización política y desconcentración poblacional y económica nacional.

CAPITULO II

EL CONCEPTO DE POLÍTICA PÚBLICA EN EL ÁMBITO DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

MARCO DE REFERENCIA

Políticas Públicas

Como definición, las políticas públicas se refieren a las decisiones de gobierno que incorporan la opinión, participación y corresponsabilidad de los ciudadanos, así como la utilización racional de los recursos públicos.

A decir de Tamayo, “las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios”.³

En el ámbito de la definición de una política pública, existen diversas fuerzas de poderes (principalmente políticos y económicos), que obligan a los encargados de la toma de decisiones, a tratar con mayor pluralidad la gestación de la política pública. Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer algo es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no.

En el caso chileno, la responsabilidad que tenía el Estado en el desarrollo de las políticas públicas, fue disminuyendo drásticamente, dejando este rol en manos del mercado y de los grupos económicos, pasado desde un Estado asistencialista hacia un Estado regulador. Todo depende entonces de la definición del rol del Estado que queremos.

³ Tamayo, M. “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, R., y Carrillo, E., (comps.), La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial, 1997.

En este sentido, las políticas públicas corresponden a la sistematización de un proceso que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés colectivo.

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. Para Pressman y Wildavsky: “las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si X, entonces Y Es decir, las políticas públicas son hipótesis, por ejemplo, si implementamos éste curso de acción (X), tendremos estas metas y objetivos cumplidos (Y).”⁴

El concepto tradicional de políticas públicas corresponde al programa de acción de una autoridad pública o al resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental⁵

¿Qué entenderemos por Gestión Pública?

El Estado cuenta con una estructura para desempeñar una serie de funciones que tiene asignada, la forma de cómo se planifica, controla y evalúan estas funciones es lo que denominamos *gestión*, y es la que facilita o impide el cumplimiento de la misión y de los objetivos estratégicos de los Servicios Públicos.

La gestión involucra la relación Estado-Sociedad, dado que esta última es la que demanda bienes y servicios, exigiendo cada día mayor efectividad, eficacia y transparencia en el cumplimiento de sus roles.

Buscando esta eficiencia y calidad en la gestión del Estado y en la gestión de las instituciones, en los últimos años se han introducido una serie de profundos y radicales cambios, que van desde la forma como se piensa y desarrolla sus políticas hasta los mismos cambios en la administración y las acciones para alcanzar el cumplimiento de los planes elaborados. En los cambios de modernización del Estado y de la gestión pública,

⁴ ” Pressman, J. L. y Wildavsky, A. (1998), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económicas

⁵ Meny, Yves y J.C.Thoenig (1992); Las políticas públicas, Ariel, Barcelona.

existen una serie de elementos y factores que han incidido en ellos, tales como: cambios sustantivos en el rol y en las maneras de actuar del Estado frente a la sociedad civil; cambios tecnológicos acelerados y en los paradigmas ligados a temáticas de gestión; presiones del sector privado y productivo para mejorar la institucionalidad pública; aumento en la demanda por mayores prestaciones sociales de calidad y expectativas de fortalecimiento de la sociedad civil. Aumento por nuevas demandas ligadas al medio ambiente, entre otros. Esto ha desembocado finalmente en que el Estado tenga una misión y busque a través de diferentes medios, ser capaz de responder a los cambios rápidos del entorno y se convierta en un facilitador del desarrollo y gobernabilidad de las sociedades.

La Regulación.⁶

La regulación constituye una forma específica de intervención del Estado en la economía. Es el sistema racional de instrumentos jurídicos que emplea el Estado para establecer obligaciones y derechos con el propósito de normar la conducta de los particulares y del gobierno para la protección de intereses sociales legítimamente aprobados.

A través de la regulación, los gobiernos buscan proteger los intereses sociales legítimamente aprobados, tales como la protección de la salud, la sustentabilidad del medio ambiente, la libre competencia, la libre información para los consumidores, la atención a personas con discapacidad, la protección a niños y ancianos, y la población vulnerable..

Introducción a la teoría de la regulación

En Chile, el Estado ha ido transformando y delimitando su accionar, pasando desde un rol activo y directo a una actitud mas moderada. Actualmente el Estado asignar recursos a privados como mecanismo de aplicación de política pública bajo un prisma de eficiencia que se deriva de este mecanismo frente a la alternativa de la coordinación centralizada y la

⁶ Apuntes de Clases, Prof. Mario Drago. “Introducción al Estado Regulador”, Cátedra Políticas Públicas, Magister de Política y Gobierno, sede Flacso Chile., Universidad de Concepción, año 2004.

planificación, siempre y cuando éste funciona de acuerdo a los supuestos del modelo de competencia perfecta.

La eficiencia en la asignación de los recursos en una sociedad es un requisito para incrementar su prosperidad, es decir, para incrementar la producción y disponibilidad del mayor número de bienes y servicios para satisfacer las necesidades de sus miembros con los recursos disponibles (no obstante, se debe tener en cuenta que el mercado por sí mismo no resuelve los problemas de distribución del ingreso, pues ello no tiene que ver con la eficiencia).

El Estado, actuando bajo la premisa que el mercado es un “excelente gestor de activos”, trata de pensar y realizar sus marcos regulatorios en busca de potenciar un mercado competitivo y desarrollado. En este sentido sus máximas han sido lograr a través de la competencia los siguientes atributos:

- Incentiva la creación de nuevos productos, servicios, y métodos de producción.
- Incentiva la investigación y la innovación.
- Tiende a producir una asignación eficiente de los recursos, al igualar el *Beneficio marginal* (adicional) de la producción de un bien o servicio al *Costo marginal* (adicional) de producir éste.

Este principio de competencia desarrolla la idea de eficiencia, surgiendo el concepto de eficiencia Paretiana. Este concepto se resume de la siguiente manera: “No existe ninguna reasignación que pueda mejorar el bienestar de una persona sin empeorar al mismo tiempo el de alguna otra. No es posible redistribuir los bienes de forma tal de incrementar la utilidad de al menos un individuo sin que al mismo tiempo disminuya el bienestar de al menos otro sujeto.”

MERCADO	→	COMPETENCIA	→	EFICIENCIA	→	BIENESTAR
----------------	---	--------------------	---	-------------------	---	------------------

Supuestos o condiciones para la existencia de un mercado de competencia perfecta⁷:

- Alto número de operadores (estructura atomística del mercado), de forma tal que ningún agente o empresa tenga poder suficiente para afectar autónomamente el precio de un bien o servicio en el mercado.
- Libertad de entrada y salida del mercado (mercados *contestables*)
- Información completa y uniformemente distribuida entre los agentes sobre las condiciones de oferta y demanda y las características de los productos.
- Ausencia de externalidades
- Ausencia de bienes públicos
- Costos de transacción menores, superables
- Homogeneidad y divisibilidad de los productos
- Ausencia de rendimientos crecientes de escala

Por el contrario en el extremo opuesto de la vereda en aquellas ocasiones en la que los supuestos recién nombrados no están presentes. Es decir, toda vez que un mercado, en su funcionamiento real, se aparta de los supuestos del modelo de competencia perfecta, estamos ante las denominadas “fallas de mercado”.

Las Fallas de Mercado:

Las fallas de mercado son el principal argumento para la intervención del Estado en la economía. Sin embargo, se debe tener en cuenta que no siempre la intervención del Estado incrementa el bienestar de un mercado sujeto a fallas. Esto se debe a que el Estado también presenta ‘fallas’ o deficiencias, cuyo costo sobre el bienestar puede superar al de las fallas de mercado.

1. Competencia (monopolio, oligopolio, monopolio natural)

⁷ cátedra Profeso Mario Drago: Op.cit. 2004

2. Bienes Públicos
 - No-exclusión
 - No-rivalidad (mayor uso no afecta costos)
3. Externalidades
4. Mercados incompletos
5. Asimetrías de información
 - Riesgo moral (*moral hazard*)
 - Selección adversa (*adverse selection*)
6. Distribución del ingreso
7. Desequilibrios macroeconómicos (paro, desempleo, inflación)

Las Fallas del Estado:

Las Fallas de la intervención del Estado o factores que determinan la incapacidad del Estado para cumplir los objetivos formulados:

1. Información limitada
2. Control limitado sobre los privados
3. Control limitado sobre la burocracia (problemas de delegación)
4. Limitaciones impuestas por el proceso político (decisiones, representantes, preferencias, etc.)

Por ello, ante una falla de mercado no siempre la solución automática es la intervención estatal.

Monopolio o falla de competencia:

Asignación ineficiente de recursos relacionada con la reducción de la cantidad producida, pero también con una ineficiencia significativa adicional debida a los costos adicionales en que incurren las empresas para adquirir y proteger la posición de monopolio o de empresa dominante: costos de promoción y publicidad, costos por la construcción de barreras estratégicas a la entrada (p.ej., inversiones excesivas en capacidad productiva), costos sostenidos para influenciar a los reguladores en el caso de mercados regulados. A estos dos efectos se agrega un tercero: una transferencia de rentas desde los consumidores a los productores.

En el corto plazo, una empresa detenta una posición dominante si está en condiciones de mantener los precios a un nivel superior respecto del costo marginal. En el largo plazo, la posición dominante representa la capacidad de obtener ganancias por sobre el nivel de competencia en forma continua. Esto puede ser realizado por una empresa, por algunas, o por un grupo coordinado de empresas. Una empresa dominante podrá efectivamente gozar de ganancias extras si existen en el mercado barreras a la entrada suficientes como para impedir a la potencial competencia de minar tales ganancias superiores a la norma. Las barreras de entrada pueden estar relacionadas con las características estructurales del mercado, o bien ser ellas mismas un abuso de la posición dominante.

El otro requisito para el disfrute de una posición dominante es la disponibilidad de recursos (financieros o cuotas de mercado), de una dimensión suficiente como para 'condicionar' algunas variables de mercado.

El 'poder de mercado' es el fruto de barreras a las entradas o a las salidas (estratégicas o exógenas) y de una mayor dotación de recursos.

Componentes típicos de una normativa *antitrust* o antimonopolios:

1. Prohibición de las prácticas que constituyen un abuso de posición dominante.
2. Prohibición de los acuerdos y de formas de comportamiento coordinado.
3. Control de la concentración de los recursos económicos en un único agente.
4. Conformación de un organismo técnico encargado de la aplicación de la política de competencia.

Efectos externos o ‘externalidades

Cuando las decisiones de consumo, de producción o de inversión de uno o más operadores afectan el bienestar de otros operadores sin modificar al mismo tiempo el sistema de precios relativos. De esta forma, el costo privado no coincide con el costo social.

En los conceptos e ideario con los cuales se ha pensado el desarrollo del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, el supuesto de competencia perfecta ha estado en el inconsciente del gestor de la política, así como la de sus principales beneficiarios, siendo estos últimos, los más dispuestos y atento en todo momento en realizar lobby para generar el PRMS como si estuviésemos en una economía de competencia perfecta.

La Regulación del mercados del Suelo, El Limite Urbano

La apreciación de beneficios que trae consigo la urbanización es múltiple y variada y va desde el acceso a los servicios básicos (agua potable, luz, alcantarillado) como también al acceso a las redes sociales de salud y educación, y a las variadas oportunidades de empleo que allí se generan. Sin embargo, el valor de los bienes raíces refleja diferentes grados de acceso a las ventajas que ofrecen las ciudades. Las personas de bajos recursos quedan excluidas de las localizaciones más deseables en la mayoría de los mercados inmobiliarios, sean éstos formales o informales.

Los mercados inmobiliarios con escasa regulación ni siquiera garantizan el uso eficaz de las tierras urbanas desde una perspectiva económica, y menos aún aseguran un uso sustentable del suelo urbano, tema indispensable de abordar en cualquier regulación. Los gobiernos intervienen el mercado del suelo aplicando impuestos y controles del uso de la tierra, o facilitan el acceso a tierras urbanizadas de bajo precio, con el propósito (en el mejor de los casos) de lograr equidad, eficacia fiscal y viabilidad ambiental.

Una característica de las ciudades latino-americanas es que se han aumentado las viviendas formales producidas en masa. En sintonía con las recomendaciones del Banco Mundial, se ha reestructurado el sistema financiero de subsidios para las clases asalariadas y los sectores de ingresos medianos; esto permite que los promotores inmobiliarios comerciales operen a gran escala mediante la adquisición de vastas extensiones de terreno barato en zonas rurales (y algunos emplazamientos en el casco urbano) con miras al posterior diseño, construcción y comercialización de viviendas industrializadas.⁸

La regulación de los mercados inmobiliarios a través de la planificación, la banca de crédito hipotecario y la tributación constituye un territorio amplio para la intervención de las políticas de suelo. En el contexto de la economía globalizadora, y a medida que las economías se han vuelto más abiertas, se plantean nuevos desafíos para los gobiernos de las ciudades, por lo que cobra mucha importancia las regulaciones que se propongan para evitar que operen las fallas del mercado.

Son las ciudades, a través de la participación activa de los ciudadanos, las que necesitan desarrollar su capacidad para formular sus demandas y participar en la formulación de políticas públicas.

⁸ Revista PROURBANA, Land lines: Enero 2000, volumen 12, número 1 “El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile” Martim O. Smolka y Francisco Sabatini

En Chile el mercado del suelo no está regulado, pues no existen mecanismos adecuados que legislen sobre las condiciones de oferta y demanda, y porque la constitución Política del Estado, se enmarca dentro de las reglas del libre mercado. Sin embargo, en casos excepcionales, la legislación vigente y los instrumentos de planificación (Planes Reguladores con límites urbanos establecidos) disponen de medidas reglamentarias para aplicar en determinados sectores urbanos las acciones de bien común, orientadas a modificar el uso del suelo y con ello los valores de suelo. En la práctica, en Chile, no hay mercados de suelo informales; la tenencia de la tierra ha sido casi completamente regularizada mediante programas públicos radicales; y la mayoría de los pobres urbanos viven en áreas urbanizadas cuyas calles principales están pavimentadas. La violencia urbana, a pesar de su tendencia creciente, es aún mínima si se la compara con el resto del continente.⁹

El desarrollo y planificación urbana del gran Santiago tienen como marco regulatorio al Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), instrumento que determina entre otras cosas, el límite urbano. Como requisito fundamental, la propuesta del PRMS debe estar alineada con el Plan Regional de Desarrollo Urbano, confeccionado por las SEREMIS de Vivienda y Urbanismo y de acuerdo también con las políticas regionales de Desarrollo socio-económico, establecidas por el gobierno de turno.

Por su parte, la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), define que la Planificación urbana en el nivel intercomunal, se efectuará a través de los instrumentos de planificación territorial o Planes Reguladores, que para el caso del gran Santiago se trata del Plan Regulador Metropolitano de Santiago o PRMS. En estos planes se establecen un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente, fija las materias susceptibles de controlar como el uso del suelo, la localización del equipamiento comunitario, la jerarquización de la estructura vial, la

⁹ Revista PROURBANA, Land lines: Enero 2000, volumen 12, número 1 “El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile” Martim O. Smolka y Francisco Sabatini

fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

Esta política pública de regulación del desarrollo urbano y a la vez de desregulación de los valores de suelo, la desarrolla la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo a través de sus Divisiones de Desarrollo Urbano, y la aprueba el Consejo Regional, presidido por el Intendente, autoridad designada por el presidente de la República. Esta forma de aprobar estos planes no canaliza las aspiraciones ni deseos de la población en general, por la complejidad del proceso de aprobación de estos instrumentos de planificación.

La disponibilidad de suelo urbano es estratégica para las políticas de Gobierno que se deben aplicar en los asentamientos humanos y en la planificación del territorio, y en especial las políticas habitacionales “sobre todo porque su disponibilidad se reduce por la ausencia de políticas que aseguren una distribución racional entre usos distintos y competitivos.”¹⁰ Esto afecta de manera esencial a los sectores más pobres que invaden terrenos de alta vulnerabilidad. También incide en que las soluciones entregadas por el Estado son localizadas en terrenos lejanos con insuficiente equipamientos y servicios, y sin vías de comunicación expeditas.

Lograr entonces que los mercados de suelo urbano ayuden a disminuir las desigualdades económicas y sociales de los habitantes y organizaciones urbanas sigue siendo una de las más complejas tareas para el aparato público.

¹⁰ Gestión de Suelo Urbano y Vivienda Social, elementos para una discusión. Aditi, Carrasco, Jirón y Sepúlveda. Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2001

Las Fallas del Mercado de Suelos

El sustento teórico para que el Estado intervenga el mercado de suelos, y en este caso del suelo urbano, es la teoría de los fallos del mercado. Esta teoría indica que al no existir “un mercado perfecto” el Estado debe intervenir corrigiendo las desviaciones, para alcanzar equilibrios de mercados eficientes en miras del bien común. Algunas de estas fallas que justifican la intervención del Estado como ente regulador, son:

- No existe la competencia perfecta, al haber situaciones oligopólicas, por localización, y segmentando el mercado.
- Externalidades, por la diferencia entre los costos (beneficios) sociales y privados
- Asimetrías en la información, la normativa urbana es compleja y es necesaria una gran cantidad de información especializada para una compra o venta de un inmueble.

Es en este escenario que el Estado actúa a través de las regulaciones, los impuestos y las subvenciones. En efecto, el Estado chileno ejerce hoy un Rol subsidiario (a través de los subsidios a viviendas sociales) en el marco de la Economía de Libre Mercado estrategia de desarrollo que impulso el régimen militar desde la promulgación de la constitución de 1980. Este modelo entrega una creciente participación al sector privado en un papel protagónico y releva al mercado como el principal asignador de recursos vía el libre juego de los factores de producción a través de la oferta y demanda.

El recurso suelo urbano es un recurso limitado (posee un límite urbano), y su mercado posee fallas evidentes. En efecto, la libre competencia no equivale a la competencia perfecta ni tampoco tiende a ella considerándose como una falla del funcionamiento del mercado. Pero además, porque si bien la información que provee el mercado, y en particular el mercado de suelo, resulta fundamental e insustituible para el funcionamiento

de las ciudades, no puede ser tomada como el oráculo que dictamina la orientación del desarrollo urbano y predetermina las decisiones de política pública sobre la ciudad.¹¹

Es necesario imaginar nuevos instrumentos normativos como parte de los nuevos modelos de gestión urbana. Aquí se plantea claramente el debate sobre la función de nuevos actores y su desigual poder de negociación en los procesos de regulación del uso del suelo urbano.

Las Políticas de Suelo Urbano en el Gran Santiago

La disponibilidad de suelo es un tema decisivo en materia de política habitacional y urbana, ya que tiene impacto directo en la morfología y en el crecimiento de las ciudades, y afecta directamente en la calidad de vida de sus habitantes.

En materias de políticas urbanas, pocos países de América Latina se han atrevido a poner en práctica reformas tan radicales como lo ha hecho Chile en las últimas cuatro décadas. En 1979 el gobierno militar comenzó a aplicar las políticas de desregulación mediante la publicación de un documento que establecía que la escasez de la tierra era un producto artificial del exceso de regulación, que había llevado a la virtual eliminación de los límites de crecimiento urbano.¹²

Desde la década de los 90, las mayores dificultades del Sector Vivienda se presentan en las reducidas ofertas de terrenos al interior del radio urbano y el aumento progresivo del valor del suelo. Los terrenos ofrecidos para la vivienda social, generalmente se encontraban en la periferia de las ciudades, con valores de suelo bajo, en sectores no consolidados, y desprovistos de infraestructura básica para su urbanización y con falta de equipamientos comunitarios, y de conexiones expeditas al transporte público. Los núcleos

¹¹ Boletín TrimestralNº100 sobre el mercado de suelo en Santiago, Pablo Trivelli, julio 2007

¹² Revista PROURBANA, *Land lines*: Enero 2000, volumen 12, número 1 “El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile” Martim O. Smolka y Francisco Sabatini

de vivienda social se localizaban lejos de los centros comunales y lugares de trabajo, resultando un proceso de expansión urbana con baja densidad. De esta manera se genera una segregación social, con desigualdad de oportunidades y un mayor costo para las familias de escasos recursos, por el uso de medios de transporte para acudir a los centros de equipamientos.

Desde entonces los cambios en la morfología y estructura interna de las ciudades chilenas son evidentes, y varía según la posición ideológica de quien evalúa. Si bien las políticas urbanas explícitas de orientación social han propiciado un mejoramiento significativo en lo que se refiere al acceso a la vivienda para la población de bajos recursos, algunas personas sostienen que la segregación espacial derivada de tales políticas ha perjudicado a la sociedad al indirectamente disminuir la calidad de vida, impedir el acceso al trabajo y agravar la alienación social.¹³

El déficit cuantitativo de vivienda alcanzó un máximo de 1.030.000 viviendas hacia 1978, cuando se introdujo una política de vivienda social basada en subsidios a la demanda y orientada al mercado. Es el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, a través de sus Servicios de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), quien ha asumido como regulador y supervisor de los estándares de las viviendas sociales, como administrador del proceso de subsidios habitacionales a nivel nacional y regional, como proveedor "subsidiario" de viviendas para familias y personas de muy bajos ingresos, y como oferente de crédito a las mismas. Este ministerio también ha extendido garantías a los créditos hipotecarios de viviendas sociales, a fin de motivar a la banca privada a incursionar en este segmento de mercado¹⁴.

¹³ Revista PROURBANA, *Land lines*: Enero 2000, volumen 12, número 1 "El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile" Martim O. Smolka y Francisco Sabatini

¹⁴ S E R I E 96 financiamiento del desarrollo Proyecto Interdivisional CEPAL "Instituciones y mercados" (financiado por gtz) Unidad de Financiamiento para el Desarrollo División de Comercio Internacional y Financiamiento para el desarrollo. Santiago de Chile, junio de 2000. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia Günther Held

En el caso del gran Santiago, la construcción de grandes conjuntos de viviendas sociales se ha traducido en una fuerte presión por nuevos terrenos a bajo precio, y en una amplia incorporación de suelo adicional, modificando el límite urbano. No obstante la incorporación de suelo al radio urbano, el precio de los terrenos subió en promedio más de un 50% en UF en Santiago entre 1990 y 1997, y en varias veces en determinados sectores de la ciudad capital¹⁵. La disponibilidad de suelo para viviendas social ha tendido a agotarse en Santiago. El encarecimiento del suelo ha trasladado el subsidio habitacional a sus propietarios, habitualmente pertenecientes a estratos de altos ingresos (Cámara de Diputados de Chile, 1999). Por último, con precios fijos de las viviendas sociales en UF, el mayor precio del suelo en UF ha presionado los márgenes de beneficio de las empresas constructoras y las ha motivado a reducir costos y a utilizar insumos que han puesto en duda los estándares de las viviendas sociales.

Las Políticas de Liberalización del Suelo

En Chile, el tema de la planificación territorial (en particular la urbana) ha pasado por varias etapas a lo largo del siglo XX. En algunos momentos se destacan más los cambios en términos de la ley y de sus instrumentos, mientras que en otros, inciden los aportes de actores claves. Desde los años 1930 se comenzó a planificar más sistemáticamente las ciudades a partir de estudios y proyectos contenidos en los Planes Reguladores. Resaltan aquí las figuras de Brunner y Muñoz toda vez que estos planificadores fueron capaces de ir más allá de la comuna, apreciando la intercomuna en formación, para lo cual, especialmente el segundo, promovió durante 20 años el reconocimiento del nivel intercomunal, logrando su aceptación en 1953.

En efecto, en 1953 hubo cambios en la Ley de Urbanismo y Construcción, incorporándose además de los Planos Reguladores Comunales existentes, los siguientes instrumentos: Planes Reguladores Intercomunales y Planes Regionales. En 1960 se aprueba oficialmente

¹⁵ Op.cit

el Plan Regulador Intercomunal (el primero oficial) para el área de Santiago intercomunal y su importancia radica en la integración de múltiples variables con una visión sistémica, coordinando las escalas regionales, micro-regionales, inter-comunales y comunales. Desde 1965 los roles sobre planificación urbana se concentran en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) con la propuesta de un Plan Nacional de Desarrollo Urbano. Más tarde, en la década de los setenta, se realiza la última modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (1976). El año 1979 se aplica la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, la cual “...cambió la tendencia histórica, con la paulatina pérdida de las medidas de Ordenamiento Territorial. Este argumento se respalda en el de otros autores, como por ejemplo: “...las políticas urbanas fueron radicalmente transformadas a favor de esquemas de liberalización, privatización y fortalecimiento de los derechos de propiedad (...) dejando el crecimiento urbano sujeto a criterios de rentabilidad en los mercados.”¹⁶

La planificación urbana en Chile encuentra su fundamento jurídico en un mandato establecido en la *Ley General de Urbanismo y Construcciones* (D. F. L. No. 458, D. O. 13-04-76), sin embargo, este mandato procedía de la Constitución Política del año 1925, y ahora de la constitución de 1980 aun que de forma no explícita sirve de base para esta norma jurídica.

La planificación urbana es esencialmente ética, porque implica la consecución del bien común de la sociedad o un discernimiento entre lo factible y lo que es lícito o bueno; con respecto a lo anterior podemos considerar los incisos cuarto y quinto del artículo 1o. de nuestra Constitución Política, que señalan:

«El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su

¹⁶ Diputado Carlos Montes, discurso Inaugural Seminario Internacional, a 20 años de la liberación de los mercados de suelo, Cámara de Diputados, Lincoln Institute of Land Policies, Universidad Católica de Chile, dado en 1999

mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.»
(Diario Oficial de la República de Chile, 2000)

Según la *Ley General de Urbanismo* se entiende por planificación urbana, «el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico. Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles.»¹⁷

¹⁷ (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1997:art.27)

CAPITULO III

EVOLUCIÓN DEL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO (PRMS)

A comienzos de los años 50, y luego de la organización del territorio nacional en regiones y microrregiones definidas por la Dirección de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas, se promovió una política nacional tendiente a un mejor aprovechamiento del suelo urbano, suburbano y rural, para un despliegue más racional de los servicios de urbanización, de energía, de transportes colectivos, entre otros. Esta nueva Ley de Urbanismo y Construcción (1953), sentó las bases para la elaboración de los diferentes planos reguladores, herramienta que define planificación de un territorio determinado en un horizonte de tiempo conocido, a saber:

- **Planes Regionales:** Debían dar las directrices de inversión tanto en infraestructura vial como en equipamientos de mayor alcance. Ellos deberían definir los grandes objetivos de desarrollo de las diferentes regiones del país, sus limitantes y potencialidades y la función de cada una de las ciudades que integraban los sistemas urbanos regionales.
- **Planes Reguladores Intercomunales:** Buscaban coordinar el crecimiento y la dinámica de algunas funciones urbanas y proyectar en conjunto el crecimiento de las ciudades
- **Planes Reguladores Comunes:** Para cada uno de los municipios del país. Definían áreas urbanas consolidadas y áreas de expansión.

Junto con lo anterior, también introduce los conceptos de: **metrópoli, intercomuna, microrregión y región**

A continuación se resumen los planes y políticas que son precursoras del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, objeto del presente estudio.

Plan Regulador Intercomunal De Santiago de 1960 (PRIS)

En la década de 1960, se aprobó mediante un Decreto Supremo el Plan Regulador Intercomunal de Santiago, PRIS, para regular la expansión territorial de la aglomeración santiaguina, que según el Censo de Población realizado el mismo año, habría alcanzado 1.907.378 habitantes. Este instrumento, determinaba los límites de las áreas urbana y suburbana; definía la zonificación de áreas industriales, áreas verdes, áreas habitacionales, áreas de equipamiento y abordaba los problemas de vialidad y transporte que enfrentaba Santiago en esa época.

Se trata del primer instrumento que regulaba el conjunto de comunas que conformaban la entidad metropolitana del Área Metropolitana de Santiago, comprendiendo territorios centrales como Santiago, Providencia o Ñuñoa y comunas vecinas en proceso de conurbación como Maipú, Puente Alto o San Bernardo. De esta manera, el PRIS establece una zonificación en función de una visión de ciudad que buscaba mejorar las condiciones de habitabilidad y funcionamiento de toda la ciudad. Para ello se propone un sistema vial estructurante, y se identifica la localización de un conjunto de subcentros de distinta jerarquía, así como un sistema de áreas verdes y espacios protegidos (parcelas agrícolas, reservas forestales, reservas agrícolas). También se regulaba la localización de actividades industriales en función de su impacto ambiental y sus requisitos de desplazamiento de insumos y productos

El gran mérito de este Plan, fue manifestar la dimensión metropolitana que adquiriría la ciudad, lo que obligaba a zonificar los usos de suelo, delimitar su expansión, y destinar fajas de reserva para vialidades mayores que posteriormente se ejecutarían sin mayores

variaciones en los años siguientes. Ejemplo de ello son las autopistas urbanas de Américo Vespucio, Costanera Norte o General Velásquez.

Los estudios del PRIS, habían comprobado la existencia una superficie urbanizada o semiurbanizada de 12.000 hectáreas, con un promedio de densidad de 144 habitantes por hectárea. El Plan fijó un límite para las áreas urbanas y suburbanas, considerando un crecimiento probable para la ciudad en los siguientes 40 años. La definición de la zona sub urbana como una zona de transición entre el área urbana y el área rural del Valle de Santiago, se planteó como una medida para frenar la pérdida de suelo agrícola por crecimiento urbano, cuya monto se estimaba en unas 20.000 hectáreas.

"Se regula el uso de las áreas suburbanas con el objeto de defender e intensificar la producción agrícola, al mismo tiempo que se crea un CINTURON VERDE entre las zonas urbanas y rurales". (Juan Honold, 1966)

De esta manera el Plan Regulador Intercomunal de Santiago orientaba el crecimiento futuro de la ciudad capital, con una propuesta del crecimiento por expansión horizontal, con una definición de una faja suburbana, encerrada por dos límites territoriales, el urbano y el suburbano. Esta faja territorial de usos con mínima ocupación de suelo, como el agrícola, forestal, las reservas naturales (cauces de ríos, quebradas, etc.), configuraba, un sistema de áreas verdes, destinados a cumplir los siguientes objetivos funcionales:

- Contener la expansión urbana por un período previsible de tiempo.
- Impedir la conurbación con otros centros urbanos vecinos (principalmente en esa época: San Bernardo y Puente Alto y en cierta medida núcleos muy próximos a la ciudad todavía no incorporados como Maipú y Quilicura
- Ofrecer una alternativa de recursos de suelo, destinados a satisfacer necesidades de la comunidad del Gran Santiago (intercomuna), para usos recreacionales.

La superficie urbana proyectada fue de 21.600 hectáreas, con una capacidad estimada en 3.110.000 habitantes (tomando como factor la densidad de 144 habitantes por hectárea). Las tendencias de conurbación con centros poblados que tenían características urbanas muy desarrolladas, como San Bernardo y Puente Alto (con más de 40 mil habitantes cada uno), todavía podían ser controladas, supuestamente con el proyecto de cinturón verde suburbano, cuya concreción era facilitada por el distanciamiento existente a esa fecha entre la ciudad madre y estos centros satélites.

Esta zona suburbana, además contemplaba zonas de parcelas agrícolas de 5.000 a 15.000 m² y zonas de reservas agrícolas y forestales, con una superficie proyectada de 17.000 hectáreas y una capacidad de 170.000 habitantes, considerando un factor de 10 habitantes por hectárea.

Los dos núcleos de poblamiento periférico, que todavía gozaban hasta esa fecha de cierto desarrollo independiente del área Metropolitana, y con un características de ruralidad más marcado: Maipú, no alcanzaba los 17 mil habitantes y Quilicura tenía menos de 3 mil habitantes. Ambos núcleos poblacionales quedan separados por la zona suburbana y el anillo de Circunvalación de Américo Vespucio, pero en contacto directo con la zona rural, no regulada por este Plan.

" El Plan Micro-regional de 1960 otorgó bases de planificación sobre el área rural próxima a la ciudad, intentando entre otras cosas, controlar su excesivo crecimiento, incorporar al cultivo intensivo zonas insuficientemente explotadas al problema de la contaminación industrial" (Ponce de León, 1996).

Más que limitar el crecimiento de la ciudad, el plan del 60 ordenaba las principales actividades urbanas con suficiente holgura para sortear las presiones inmobiliarias. Incorporaba áreas de preservación y proponía un visionario plan de transporte con obras tan importantes como el Metro, la circunvalación Américo Vespucio, Av. Norte-Sur o la

misma Costanera Norte. Este plan se mantuvo vigente hasta fines de los 70, cuando el régimen militar decide liberalizar el mercado de suelos en la región.

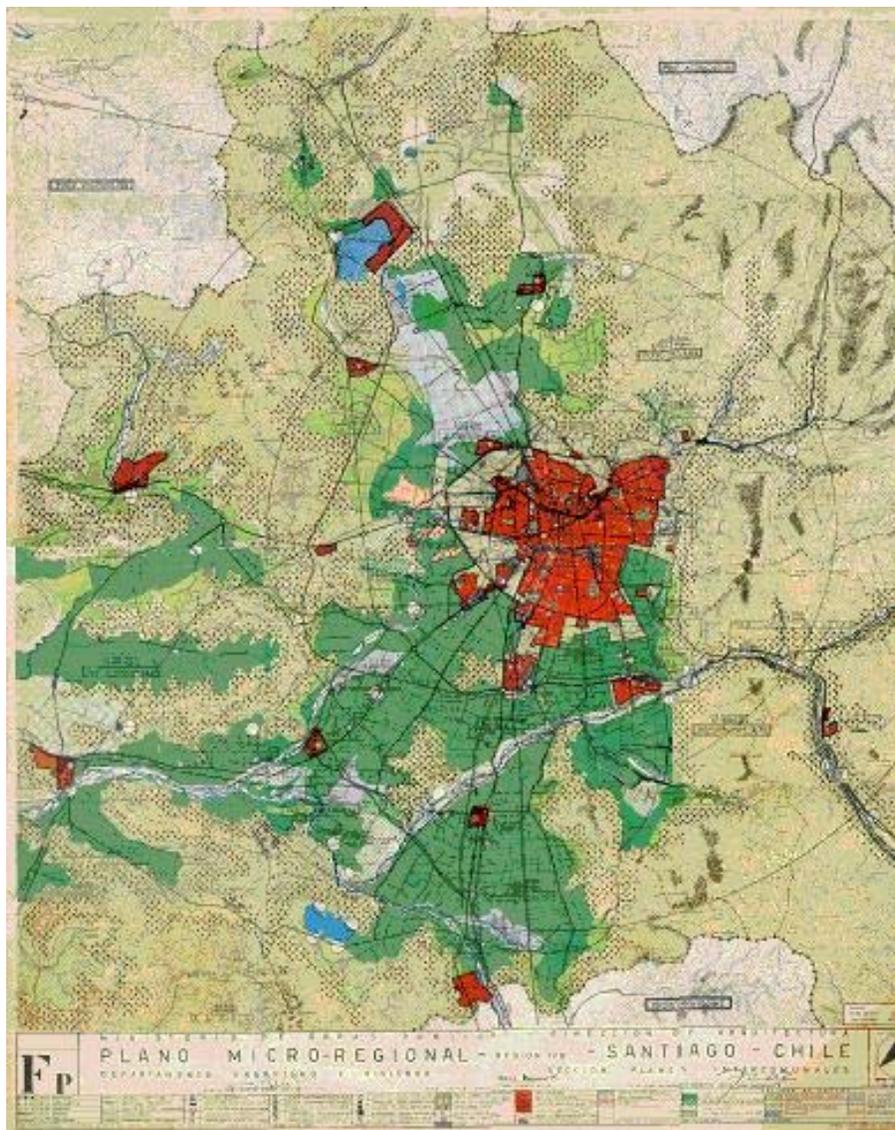
Alguno de los objetivos del PRIS, respecto del crecimiento urbano fueron,

- *Orientar y guiar el crecimiento de Santiago para lograr una desconcentración dentro de esta.*
- *Propender al crecimiento urbano por:*
 1. *Renovación, rehabilitación y remodelación de los cascos antiguos de las ciudades grandes y pequeñas de la región.*
 2. *Relleno de las áreas eriazas existentes dentro de dichas ciudades.*
 3. *Satelización, basada especialmente en las ciudades existentes y también en algunas nuevas ciudades, donde el suelo sea de baja calidad.*
- *Crear núcleos industriales especializados, desconcentrados adecuadamente dentro de la región, evitando la contaminación.*
- *Producir un borde estructurado en el contacto entre las áreas urbanas y rurales, mediante zonas suburbanas, conteniendo equipamiento metropolitano, zonas de parcelas residenciales, de producción agrícola intensiva y recreacionales.*

Parrochia, 1994

El modelo territorial formulado originalmente por el Plan Microregional de 1960, identifica así, las localidades integrantes del sistema urbano microregional a modo de ciudades satélites. Estos se organizan en función de tres anillos, situados en un radio de 15, 30 y 45 Km. en torno a la metrópolis. La función productiva de naturaleza industrial define la primera corona regional (situadas entre los 13 y 20 km del núcleo central; de carácter agrícola, las localidades situadas en la segunda corona situada entre los 18 y 38 km; y polifuncional, aquellas que se sitúan más allá del tercer anillo regional, entre los 38 y los 60 km Más allá de su grado de dependencia y de influencia, todas estas localidades

fueron consideradas inicialmente e indiferentemente como núcleos satélites del núcleo mayor.¹⁸



Rojo: Área urbana PRIS 1960.

Negro: A. Núcleos anexados por el crecimiento urbano de Santiago: Maipú, San Bernardo y Puente Alto.

B. Núcleos urbanos con moderada dependencia funcional del centro metropolitano: Buín y Paine.

C. Núcleos con baja relación funcional con el centro metropolitano.: Curacaví, Melipilla y Tiltil.

Azul:

D. Conurbación diagonal espontánea con alta dependencia metropolitana: Peñaflor y Talagante.

Fuente: Plano Micro-Regional, Región IV-B, Santiago de Chile, 1960. Fte.: CHILE - MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS, Dirección de Arquitectura, D. Urbanismo y Vivienda, Sección Planes Intercomunales, "PLANO MICROREGIONAL - REGION IV-B SANTIAGO DE CHILE". Firmado por Director Arqto. E. Weil W.; Jefe Depto. Arqto. J. Honold D.; Jefe Plan Intercomunal Urbanista Arqto. J. Parrochia B. (F-P; 96 x 76 cm; N°25567), escala gráfica. Reducción de escala original 1:100.000; Instituto Geográfico Militar, Santiago de Chile, s/f (1960). Colección de planos. [En Archivo Histórico Nacional, Colección "Juan Parrochia Beguin"]

¹⁸ Revista URBANO 19. Pags. 28-42. Concepcion, Chile. Mayo 2009, LAS LEYES DEL SUELO. A PROPOSITO DE LA PROPUESTA DE MODIFICACION Y ACTUALIZACION DEL PRM 1994 DE SANTIAGO. *Jonás Figueroa Salas*

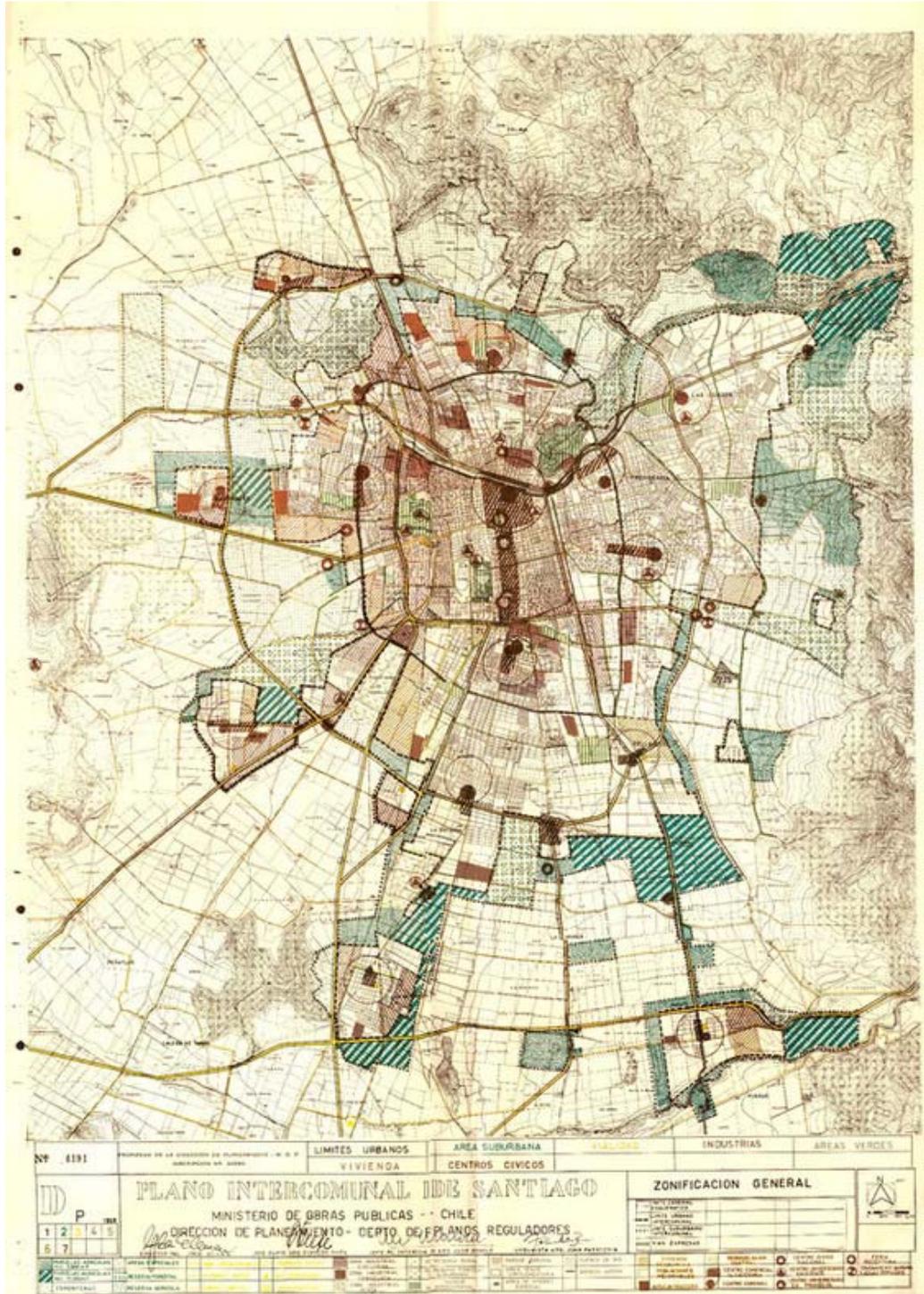


Figura 2: Plano intercomunal de Santiago Plano: Vivienda-Área Suburbana-Centros Cívicos-Vialidad-Industrias-Áreas verdes. (MOP, 1958)

La propuesta del PRIS se construye a partir de un conjunto de hipótesis de crecimiento de la población, de la actividad económica y una visión física de ordenamiento territorial que respeta el medio ambiente. Si bien no establece normas obligatorias de densidad, altura o tipo de vivienda, se hace una estimación en que las 38.600 hectáreas con carácter urbano y suburbano designadas por el PRIS y considerando la remodelación de áreas céntricas, se podría acoger unos 5 millones de habitantes, lo que se supone satisfacer la demanda de espacio urbano por los siguientes 20 años.

Los autores del PRIS sostienen que nunca fue su intención frenar el crecimiento de Santiago a través del establecimiento de un límite urbano¹⁹ sino el de darle un orden al desarrollo de la ciudad y proteger el medio ambiente, especialmente los suelos agrícolas más escasos²⁰, cuyo destino agrícola podrá ser modificado solo justificadamente.

Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979.

En 1979 el gobierno militar decide armonizar la política sectorial urbana, con la política económica y social de inspiración neoliberal, denominada “Economía Social de Mercado”, promulgando la Política Nacional de Desarrollo Urbano. En esta política, el suelo urbano fue declarado como **un bien no escaso**, por lo que su destino podía ser decidido por el libre mercado de tierras. Como resultado de ello la ciudad se expandió sobre los suelos agrícolas a un ritmo que superó las capacidades de los servicios públicos.

El hecho de que esto haya sido uno de los últimos sectores en seguir la orientación política dentro de los lineamientos neoliberales, constituye un síntoma claro de lo difícil y complejo que resulta el manejo de la variable espacial dentro de un modelo de libre mercado.

¹⁹ Ver opiniones de J. Parroquia y J. Honold en el artículo con entrevista “Límites Urbanos, Instrumentos Caducos?” publicada en la Revista AUCA N°37 pp 49 a 56.

²⁰ Ver E. Rojas “Utilización de suelo agrícola por crecimiento urbano del área metropolitana de Santiago, 1955 a 1984” en Boletín de Mercado de Suelo Urbano, Área Metropolitana de Santiago” N° 8, 2° trimestre 1984.

Los objetivos principales de dicha política urbana fueron²¹

- garantizar el derecho a “disponer de privacidad, luz, aire y seguridad; para obtener mejores oportunidades de equipamiento, servicios y vivienda, y para disponer de condiciones ambientales compatibles con la vida humana”, dentro de un enfoque global orientado a garantizar la igualdad de oportunidades;
- la recuperación de aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficientes en las ciudades...;
- la preservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural...;
- Contribuir con la erradicación de la extrema pobreza.”

Estos objetivos quedarían garantizados a través del funcionamiento del mercado de la tierra y a través de la acción subsidiaria del Estado en la provisión de equipamiento e infraestructura. La tarea central de gobierno consistiría en crear las mejores condiciones para que el mercado de la tierra urbana pueda operar lo más eficientemente posible. Se postulaba que “en la medida que el sector privado capta las señales del mercado, puede llevar a cabo, libremente, todas las actividades que son demandadas por la población. La labor del Estado se reduce a aquellos aspectos que temporalmente no resultan atractivos para la iniciativa privada y a la dictación y fiscalización de las leyes y normas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades.”²²

“En el ámbito del desarrollo urbano, las leyes del mercado operan activamente sobre la demanda y la oferta de vivienda, equipamiento de todo tipo y servicios complementarios y principalmente sobre el mercado de suelo urbano, como recurso básico indispensable para el emplazamiento y comunicación de todas las actividades urbanas.”

“... se trata entonces de crear las condiciones optimas para que opere un eficiente mercado de la tierra urbana por una parte, y, por otra, de definir los procedimientos y

²¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DDU, “Política nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979” y “Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979” en Revista EURE N°22 septiembre 1981

²² Op.cit

normas que contribuyan a satisfacer, por el mismo mecanismo, las necesidades y las aspiraciones de la población en materia de vivienda y servicios urbanos.”
“..el sector privado es el principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano que demanda la población, mediante la generación de una adecuada oferta de tierras.”²³

Esta política se basa casi exclusivamente en el recurso suelo, y complementariamente define el rol subsidiario del Estado en materias de construcción de infraestructura y dotación de equipamientos básicos.

En resumidas cuentas esta política urbana postulaba que:

- El suelo urbano no es un recurso escaso.
- Es necesario aplicar sistemas flexibles de planificación, con una mínima intervención estatal.
- Hay que definir procedimientos y eliminar restricciones para permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo la tendencia del mercado.
- El uso de suelo queda definido por su mayor rentabilidad”.

“La presente política..., parte del principio que el suelo no es un recurso escaso, sino que su aparente escasez es provocada en la mayoría de los casos, por la ineficiencia y rigidez de las normas y procedimientos legales aplicada hasta la fecha para regular el crecimiento de las ciudades.”

“Por ello, el recurso suelo debe ser considerado como un bien que se transa en forma abierta, la sola limitación que le imponen la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones... los distintos usos que se dan al suelo disponible en el territorio nacional quedan determinados por su rentabilidad, según el interés y derechos de sus respectivos propietarios...”

²³ Ministerio de vivienda y Urbanismo Política Nacional de Desarrollo Urbano, División de Desarrollo Urbano, Marzo de 1979, Publicación N°114.

“Por lo tanto, el suelo urbano y el suelo rural con potencialidad urbana dejarán de ser recursos sujetos a planificación rígida, regulándose su incorporación progresiva a los usos urbanos, de acuerdo a condiciones de la oferta y la demanda para distintas alternativas de utilización que requiere el desarrollo de la comunidad.”²⁴

“El rol de la inversión pública en los centros urbanos estará principalmente destinada a definir la estructura espacial-funcional de la ciudad y a determinar el área de operación de los mercados de suelo urbano. En este sentido, la vialidad y el transporte urbanos; el equipamiento de servicio y las matrices y colectores de agua y el alcantarillado constituyen los rubros que serán manejados por la planificación urbana, a fin de asegurar accesibilidad y servicios a todos los ciudadanos, y, al mismo tiempo, servirán para determinar el radio de acción del mercado de la tierra urbana.”

“Como consecuencia de lo anterior, la presente política regulará la localización de proyectos urbanos cuyo funcionamiento posterior pudiera provocar efectos secundarios negativos sobre los bienes de terrenos o sobre las propias personas. Entendiendo esto último en el sentido de que dichos proyectos puedan generar cambios sensibles en las condiciones ya existentes dentro de la zona de influencia del proyecto; sea que ellos afecten las características ambientales, la funcionalidad del sistema urbano o los valores inmobiliarios, en cuanto provocar un deterioro en los precios del mercado.”

Esta política entrega la planificación urbana al mercado inmobiliario, y a la vez permite la densificación de las zonas rurales eliminando el límite urbano, y relega el rol del estado a planificar y cubrir las nuevas demandas en infraestructura y equipamientos..

El impacto territorial de la política nacional de desarrollo Urbano de 1979 en Santiago se caracterizó por un crecimiento en extensión según lo que se ha denominado "mancha en aceite", para indicar la rapidez y espontaneidad de un crecimiento en todas direcciones. El

²⁴ Ministerio de vivienda y Urbanismo Política Nacional de Desarrollo Urbano, División de Desarrollo Urbano, Marzo de 1979, Publicación N°114.

crecimiento toma formas de cuñas, que parten del centro de la ciudad hacia el sector oriente y especialmente hacia el sector sur de la ciudad, produciéndose más tarde conurbaciones con antiguos centros poblados asentados alrededor de la capital. Tal es el caso de San Bernardo y Puente Alto.

Modificación PRIS de 1979 (DL N°420)

Con la llegada del régimen militar la visión de desarrollo que abordaba el PRIS se pierde con la modificación de 1979, que suprime gran parte de las regulaciones, simplificando al máximo las propuestas de zonificación y vialidad estructurante. Con esta modificación, el PRIS se alinea automáticamente con la Política Urbana recién aprobada.

En los hechos, esta modificación abandona los principios del PRIS y se transforma en un nuevo instrumento metropolitano. Sus principios se basan en la ideología económica imperante, asumiendo que el mercado es el sistema más eficiente para regular el crecimiento inmobiliario de la capital, bajo lógicas de oferta y demanda. Bajo este enfoque el límite urbano del PRIS se amplía considerablemente, incorporando casi todo el territorio comunal de Pudahuel, San Bernardo y Maipú. En este plan se inicia la diferenciación entre los territorios urbanizados y los urbanizables, siendo los segundos, los encargados de recibir el crecimiento metropolitano. Se cumple con el objetivo de liberar el crecimiento urbano a partir de iniciativas de particulares.

Se define un nuevo límite urbano para el Gran Santiago que abarca una superficie de aproximadamente 100.000 hectáreas y que, por lo tanto, ya no constituye un límite. Santiago tenía a esa fecha una superficie del orden de 35.000 hectáreas y el desarrollo urbano consumía del orden de 1.000 hectáreas por año, por lo que el D. L. 420 crea un área capaz de absorber las necesidades de suelo de la ciudad para un periodo de 65 años si siguiera creciendo al mismo ritmo. El límite efectivo de la ciudad deberá quedar establecido, según esta política, a través de la competencia entre actividades agrícolas y urbanas, primando la que tenga mayor rentabilidad.

Concordante con lo anterior, se postula que las densidades de ocupación del espacio urbano deben ser consecuencia de la libre operación del mercado y de las preferencias de los consumidores.

En los años que sigue se actualizaron muchos planes reguladores comunales, flexibilizando sus normas, ajustándose a las directrices de política urbana de la época.

El D.L. 3516, y La Subdivisión del Suelo Agrícola.

En diciembre de 1980 se promulgó el D.L. 3516 del Ministerio de Agricultura en el que se establecen normas de subdivisión de predios rústicos, con el objetivo de permitir la entrega de títulos de propiedad a los obreros agrícolas sobre la vivienda y su terreno adyacente en lotes con un mínimo de 5.000m², reduciendo la norma vigente hasta entonces, que autorizaba una subdivisión mínima de 8 hectáreas. El mismo D. L. 3516 establece que debe mantenerse el uso de suelo agrícola, y prohíbe expresamente el cambio de uso agrícola a uso habitacional, estableciendo penas severas a la transgresión de dicha norma.

Este decreto ley se ha venido utilizando desde entonces como resquicio legal para fraccionar buena parte del valle central en lotes de 5.000m², en lo que se ha dado en llamar “parcelas de agrado” y satisfacer de esta forma a los hogares que buscan una forma de vida suburbana en condiciones rurales.

Aunque esta práctica ha sido criticada, ningún gobierno ha tenido la voluntad política de fiscalizar el cumplimiento legal de todos los requisitos establecidos en el D.L. 3516 a fin de controlar la situación.

La Política Nacional De Desarrollo Urbano de 1985

Luego de seis años de aplicación de la Política de Desarrollo Urbano promulgada en 1979, el mismo gobierno militar decidió promulgar una nueva política de desarrollo urbano en la que hay un cambio de enfoque bastante radical en relación al diagnóstico y los principios básicos que inspiran la política.

“...Si se analiza retrospectivamente el proceso ya producido de crecimiento urbano, se constata que la ciudad junto con entregar a sus habitantes ventajas reales en comparación con la vida rural, los ha envuelto en graves problemas de índole económica y social. Altos costos y des economías, deterioro de las condiciones ambientales, carencias de viviendas y de servicios, ineficiencias operativas y administrativas, etc., caracterizan la vida ciudadana hoy.”²⁵

“Entre las múltiples causas que han originado estos problemas tal vez lo más evidente es el hecho de que las principales ciudades no fueran capaces de absorber armónicamente ni el intenso flujo de población que llegó a ellas, ni el acelerado cambio de hábitos de sus habitantes. Por el contrario, ambos factores quebrantaron sus estructuras, y el crecimiento se desbordó fuera de control produciendo aglomeraciones humanas altamente ineficientes.”²⁶

Establece además que las acciones privadas, orientadas por el mercado, son insuficientes por si sola para implementar el desarrollo urbano y evitar extrenalidades negativas que derivan en un crecimiento inorgánico. El Estado tiene una responsabilidad irrenunciable en que la gran mayoría de los habitantes alcance un estándar de habitabilidad aceptable.

Esta formulación de política parte poniendo énfasis en la necesidad de fomentar el bien común. “En la promoción del desarrollo urbano, la voluntad del Estado es de carácter político; los medios son la ley y los instrumentos la planificación urbana”. Como

²⁵ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DDU, “Política Nacional de Desarrollo Urbano” DITEC N°207 marzo 1985

²⁶ Op.cit

corolario de lo anterior, el mismo documento establece que “Para los efectos que puede producir la planificación del desarrollo urbano sobre la propiedad privada, resulta claro que dicha planificación, sancionada por ley, tiene capacidad para establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad sin comprometer al Estado a indemnizar.”

A diferencia de la política de 1979, en que el uso de suelo debía quedar definido por su mayor rentabilidad, en el caso de la política de 1985, establece que “**la planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado. En dicha planificación serán consideradas entre otras informaciones, las tendencias del mercado, las que se evaluarán a la luz del Bien Común y de un horizonte de mediano y largo plazo, sin perjuicio de tener presente, además, parámetros de corto plazo cuando ello proceda**”²⁷

Respecto de la política de suelo urbano se formulan tres aseveraciones fundamentales:

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

Este cambio de enfoque, reconoce que el mercado del suelo no puede desarrollarse armónicamente ni sustentablemente por si mismo, sino que es el Estado vuelve a su rol de planificador y es quien debe velar por el “bien común” de nuestras ciudades como una cuestión que está por encima de los intereses individuales. Al volver al concepto de límite

²⁷ Op.cit

urbano, establece como premisa fundamental que el suelo es un recurso escaso; se plantea que la intensidad de ocupación de suelo sea alta, promoviendo el crecimiento hacia áreas consolidadas y procurando que el crecimiento en extensión sea una secuencia de continuidad sobre los bordes.

Respecto del crecimiento urbano los objetivos, fueron, lograr un desarrollo armónico; procurar que la localización de las diferentes actividades no generen extrenalidades negativas sobre el entorno; y la estabilidad de las normas en el tiempo. Asimismo establece políticas específicas en materia de infraestructura, equipamiento, instrumentos de planificación e incorpora la **participación de la comunidad**, como un nuevo actor en la búsqueda del bien común.

Respecto del derecho de propiedad propone que debe quedar subordinada a las restricciones que impone la planificación urbana, y con ello reivindica la planificación urbana y establecer que se tomarán en cuenta las señales del mercado, pero que este resulta insuficiente para orientar el desarrollo urbano.

Otro punto importante que diferencia la Política Urbana de 1985 de la de 1979, fue incluir en el proceso de planificación la participación ciudadana y norma las responsabilidades del Estado y de los particulares, el estado con la responsabilidad de la provisión de equipamiento e infraestructura, y los privados al asumir los costos sociales de los desarrollos que generen. Finalmente, la política del 85 establece las directrices sobre la forma urbana, estimulando la renovación y densificación en áreas centrales y cuidando que el desarrollo territorial sobre los bordes sea continuo.

El límite urbano no constituye un aspecto central de esta política, salvo mención a que su definición deberá ser revisada cada 10 años.

El Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS 1994)

Luego de 34 años de vigencia se procedió a modificar el Plan Regulador Intercomunal de Santiago en 1994 a fin de proporcionarle coherencia a una serie de modificaciones parciales incorporadas desde 1960. La Región Metropolitana de Santiago es la unidad político administrativa que define la XIII Región de Chile, cuya superficie es de 15.348,8 km² y está conformada por las 32 comunas que comprende la Provincia de Santiago, junto con las comunas conurbadas, a esa fecha de Puente Alto y San Bernardo.

Con el retorno a la democracia, el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU) decide volver a los principios que orientaron el PRIS. Se propone modificar el plan de 1979 dando lugar a un nuevo instrumento que sería denominado Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS).

El límite de extensión urbana se contrae nuevamente, delimitando un área urbana metropolitana (urbanizada + urbanizable) de aproximadamente 72.000 hectáreas, con la idea de promover un crecimiento en densificación. Las regulaciones aumentan en el área excluida al desarrollo urbano, definiendo usos especiales de protección ecológica, de interés silvoagropecuario y de riesgo por factores naturales (inundaciones, remoción en masa, etc.). El territorio del **PRMS 1994**, comprendía las 32 comunas de la Provincia de Santiago, dos comunas de la Provincia de Maipo (San Bernardo y Calera de Tango) y las tres comunas de la provincia de Cordillera: Puente Alto, Pirque y San José de Maipo.

La introducción del límite apelaba a la idea de concebir una ciudad más compacta, cuyo crecimiento se resolviera en **densidad y no en extensión**, preservando el patrimonio agrícola del valle y supuestamente haciendo más eficiente el funcionamiento de ésta. La artificialidad del límite inmediatamente convirtió el suelo urbano en un recurso escaso, los valores de suelo urbano se dispararon y los agrícolas al otro lado de la línea bajaron. El resultado de estas medidas, en lugar de corregir las fallas de mercado las exacerbó.

La opción por una idea de vida suburbana de algunas personas, siguieron expandiendo la ciudad por la vía de las parcelaciones de agrado, y los altos precios de suelo dentro del límite expulsaron la vivienda social fuera de la red de oportunidades que ofrecían las áreas centrales, concentrándola en guetos y enclaves ubicados en los peores y más alejados terrenos, llegando al uso de villorrios agrícolas como subterfugio para construir fuera del límite.

En un contexto así, correr la línea urbana podía hacer rico a un propietario de la noche a la mañana, y las presiones por ampliar el límite urbano en forma discrecional aumentaron a la misma velocidad que las demandas por suelo, producto del crecimiento económico e inversiones en infraestructura.

En la proposición de los "Lineamientos Estratégicos" del Plan Regional, se definieron además, los instrumentos de planificación territorial interurbano, conformándose en ese sentido, las unidades territoriales sujetas a planificación de Nivel Intercomunal.

“El objetivo principal del Plan Metropolitano se orienta, en esencia, a proveer de normas a un territorio para que sea capaz de acoger a la población estimada al año 2020, en calidad y condiciones de vida compatibles con la dignidad de las personas en el marco de un desarrollo económico creciente.”

“Ligada a la anterior, surge otra meta, la de contribuir al equilibrio entre la ciudad y el medio en que ella se inserta...Asimismo, es de gran importancia preservar los suelos agrícolas, recursos naturales no renovables que constituyen bienes necesarios por su producción no solo para los propietarios sino también para la comunidad.”²⁸

Esto se tradujo en concreto en la reducción del espacio de área urbana desde las 100.000 hectáreas establecidas en el D. L. 420 de 1979 a una superficie de casi 60.000 hectáreas.

²⁸ Memoria Explicativa del Plan Regulador Metropolitano de Santiago MINVU, SEREMI, DDU 12 enero 1994.

Según la memoria del PRMS, a la fecha de su elaboración “se observan 41.215 hectáreas correspondientes a la superficie consolidada de Santiago y se reconocen 18.115 hectáreas que podrían acoger el crecimiento futuro de la ciudad”. Al respecto es conveniente informar que previo a la aprobación legal del PRMS algunos propietarios de grandes paños de terreno ubicados en el espacio que dejaría de tener carácter urbano, procedieron a aprobar permisos de edificación para construir grandes conjuntos habitacionales. Según el Plan Regulador Comunal de Pudahuel “existe una importante superficie (2.986 hectáreas) con carácter urbano en virtud de tener permisos de construcción obtenidos con anterioridad a la aprobación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.”²⁹

El PRMS establece directrices generales de desarrollo y disposiciones obligatorias para los municipios, las que deberán ser incorporadas en cada caso o los planes reguladores, específicamente, estamos hablando de densidades mínimas y subcentros de equipamiento metropolitano. Se establecen 11 subcentros a fin de mejorar la accesibilidad de la población a los servicios y disminuir los viajes al centro de la capital.

Respecto de las actividades productivas la mayor innovación fue desplazar las actividades molestas (norma que sería derogada en el año 2002, incorporando requerimientos ambientales), al exterior de Américo Vespucio, congelando además las actividades molestas en las zonas industriales exclusivas. Paralelamente se crean nuevas zonas industriales exclusivas en las comunas de Puente Alto, La Pintana y San Bernardo.

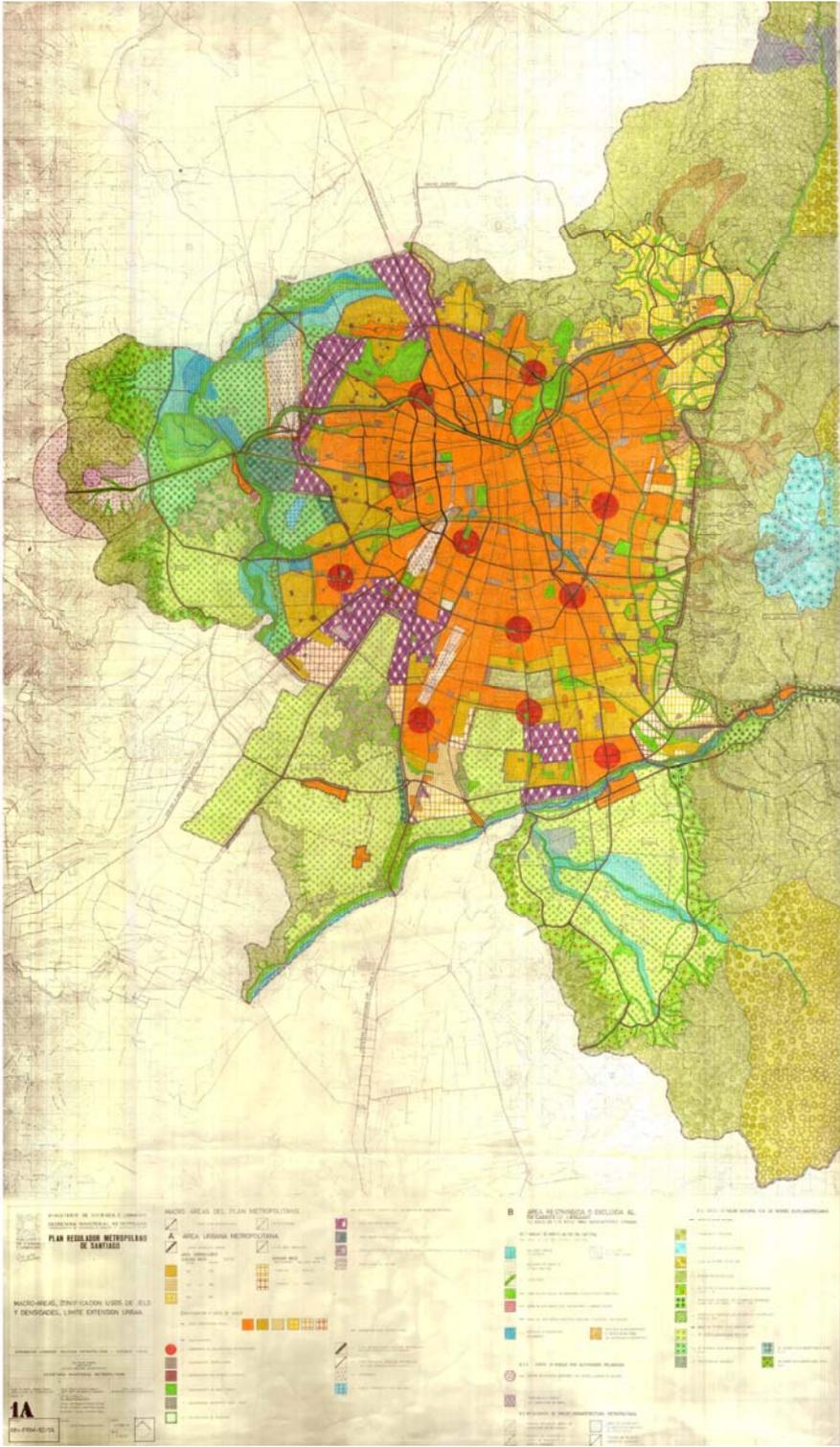
En materia de vialidad y transporte el PRMS actualiza y jerarquiza la red vial estructurada e incorpora el requisito de elaborar estudios de factibilidad vial a los proyectos de mayor envergadura; y establece como una tarea urgente la elaboración de un Plan Maestro de Transporte y Gestión de Transito.

²⁹ Municipalidad de Pudahuel “Plan Regulador Comunal de Pudahuel, memoria explicativa.” Sept. 2002, pág. 19

“El PRMS mantiene la norma del área restringida o excluida del desarrollo urbano formulada en el PRIS de 1960, avanzando en algunos aspectos preventivos respecto a riesgos y a la exigencia de estudios de impacto ambiental. Probablemente la mayor renovación está en la fortaleza con que se establece la defensa de los territorios agrícolas, lo que llevó a incorporar al territorio (del PRMS) a las comunas de Calera de Tango, Pirque y San José de Maipo, con el fin de cautelar los suelos amagados por el avance de la urbanización.³⁰

En otras palabras, lo que esto significa es sustraer el territorio de estas últimas comunas de la aplicabilidad del DL 3518, sobre parcelaciones agrícolas. Esta medida resulta inútil en la medida que la mayor parte del territorio había sido fraccionado con anterioridad a la promulgación del PRMS.

³⁰ Alberto Carvacho “Plan Regulador Metropolitano de Santiago. SEREMI 1994” en “Juan Parrochia Beguin/ Premio 1996 Serie Premio Nacional de Urbanismo- U. de Chile.



Modificación PRMS 1997 – Incorporación Provincia De Chacabuco

En 1997 y luego de un amplio y encendido debate público se modifica el PRMS, incorporando la provincia de Chacabuco al área urbana metropolitana. Con la idea de regular el desarrollo de una gran cantidad de parcelas de agrado emplazadas al norte del Gran Santiago, se asignaron nuevos usos urbanos e industriales en las comunas de Colina, Lampa y Til Til. Para ello se crea un nuevo concepto normativo denominado ‘zonas urbanas de desarrollo condicionado’ o ZUDC.

Las ZUDC se localizan en Colina, Lampa y Til Til en territorios que ya contaban con inversiones inmobiliarias programadas de parcelas de agrado. Con la idea de regularizar este crecimiento, el nuevo PRMS establece condiciones para que la iniciativa privada pueda urbanizar (las ZUDC), exigiendo un tamaño mínimo de proyecto de 300 hectáreas, cuotas de suelo para equipamientos, instalaciones productivas y viviendas sociales y la exigencia de construir la infraestructura necesaria para mitigar los impactos viales, urbanos y ambientales sobre el resto del sistema metropolitano.

Además de las ZUDC, el PRMS de 1997 crea las áreas urbanizables de desarrollo prioritario (AUDP) entorno a las ciudades existentes (Colina, Lampa, Batuco, etc.) y las zonas industriales exclusivas y de desarrollo condicionado que prolongan el cono industrial de Quilicura a través de las autopistas Ruta 5 y Ruta 57 – G15.

De las 206.620 hectáreas que conforman el territorio provincial se constituyen Áreas Restringidas o Excluidas al Desarrollo Urbano en una superficie de 187.998 hectáreas, es decir, un 91% del total, y se define un Área Urbana que cubre una superficie de 18.622 hectáreas.

Con esta decisión se integra al PRMS todo el resto del territorio provincial como áreas restringidas o excluidas del desarrollo urbano a fin de *proteger y preservar las áreas de interés silvoagropecuario*. Se pretende de esta manera inhibir el desarrollo de

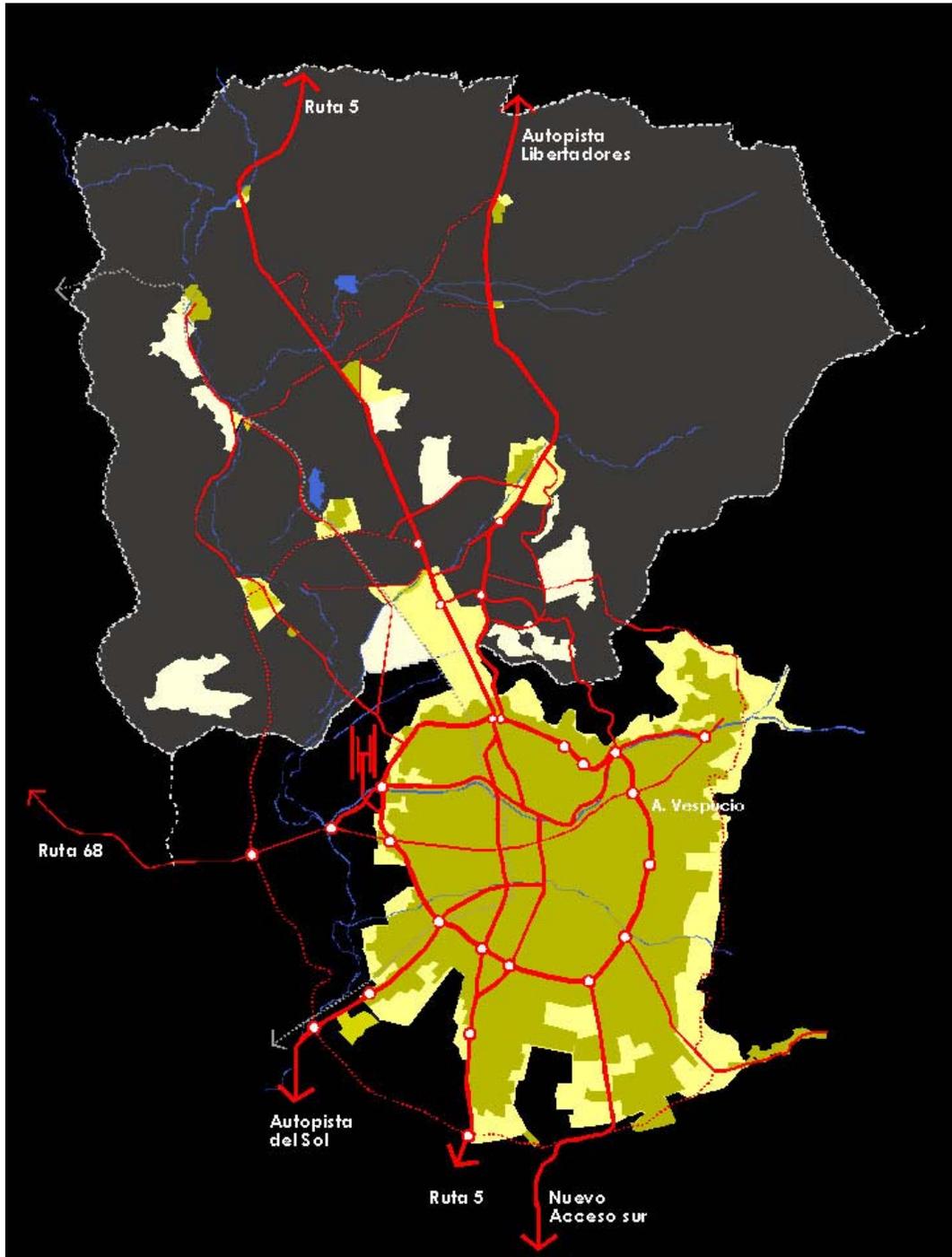
fraccionamientos de suelo agrícola en parcelas de agrado, en la medida que el Decreto Ley 3.516 deja de ser aplicable en los territorios protegidos. Esfuerzo que resulta estéril en la medida que buena parte del territorio afectado ya habría sido fraccionado en fecha previa a esta modificación del PRMS.

Algunos de los objetivos de esta modificación son: “estructurar el Sistema Urbano Intercomunal del Área Norte en concordancia con la estrategia de desarrollo del sistema urbano regional; generar condiciones para que la localización de las actividades que constituyen la base productiva y el empleo se realice en armonía con la actividad residencial y con el medio ambiente; preservar áreas rurales de valor silvoagropecuario; formular criterios y normas para el emplazamiento de la macro infraestructura sanitaria, energética, vial y de transporte.”³¹

En concreto esta modificación del PRMS significó, primero, la creación de Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado (ZODUC); segundo, la ampliación del espacio urbanizable en torno a las ciudades; tercero, el establecimiento de una vasta zona industrial exclusiva; cuarto, la restricción al desarrollo urbano a través de la designación de áreas restringidas o excluidas del desarrollo urbano; quinto, el establecimiento de una red vial metropolitana.

Las ZODUC son áreas de un tamaño mínimo de 300 hectáreas que podrán ser desarrolladas por iniciativa privada. Concebidas como ciudades satélites autosustentables deben incluir espacios para diferentes usos y para diferentes densidades y estratos sociales en el uso habitacional. Deben absorber todos los costos directos de su desarrollo y compensar por las externalidades negativas que generen sobre el entorno. Su localización queda rígidamente establecida en el territorio. Significa habitar legalmente unas 10.090 hectáreas con carácter urbano.

³¹ Alberto Carvacho “Plan Regulador Metropolitano de Santiago. SEREMI 1994” en “Juan Parrochia Beguin/ Premio 1996 Serie Premio Nacional de Urbanismo- U. de Chile.



Modificación PRMS 2003 - Proyectos Urbanos de Desarrollo Condicionado (PDUC)

A casi 10 años de promulgado el PRMS y a 6 años de la incorporación de la Provincia de Chacabuco, en Noviembre de 2003 se realiza una segunda modificación relevante al PRMS, al crear la figura normativa del ‘Proyecto Urbano de Desarrollo Condicionado’ o PDUC. Esta modificación abre la posibilidad de que los particulares puedan implementar zonas de desarrollo condicionado en áreas designadas con carácter silvoagropecuario, bajo ciertas condiciones.

En la memoria de la modificación se señalan los problemas del crecimiento metropolitano, identificando 6 aspectos principales que reflejan la visión de las autoridades sobre la política urbana y el mercado de suelo. Primero, la constante expansión urbana con déficit en la inversión en infraestructura, cuyo déficit en vialidad estructurante, redes aguas lluvias, parques y equipamientos sociales deben ser finalmente financiadas por el Estado. Segundo, la progresiva desintegración entre desarrollo urbano y las inversiones en infraestructura de transporte; tercero, la sostenida segregación social en el territorio; cuarto, la falta de concertación entre la inversión pública y la privada, lo que lleva a crecientes grados de falta de eficiencia y efectividad en el desarrollo de mejores zonas urbanas; quinto, especulación y alza de precios de los suelos, provocado por la percepción de escasez creada por los instrumentos de planificación urbana vigentes. Esto ha llevado a un escenario de creciente aumento de las demandas de suelo y una sostenida reducción de la oferta de ellos al interior del PRMS; sexto, el desequilibrio en la distribución territorial del desarrollo urbano a nivel regional, manifestado en un 90% de la población regional localizada en el Gran Santiago.³²

El diagnostico respecto de las implicaciones que ha tenido la evolución de los instrumentos de planificación aplicados en el Gran Santiago establece varios aspectos que interesa destacar: “rápido agotamiento de suelos al interior de Santiago”; “especulación y retención de suelos disponibles producto a la percepción de escasez creada por el limite

³² Memoria PRMS, modificación Proyecto de Desarrollo Condicionado en áreas de Interés Silvoagropecuario. Resolución 113, del 13 de noviembre de 2003.

urbano, lo que frente a una alta demanda de suelo urbano, la oferta haya ido sostenidamente decreciendo con los años”; “alto déficit urbano en infraestructura y equipamientos necesarios para nuevas zonas urbanas, debido a la falta de recursos del Estado para complementar los procesos de urbanización.”

Las PDUC pueden desarrollarse en cualquier predio de 300 hectáreas emplazado en usos silvoagropecuarios mixtos y exclusivos. Por lo tanto, y a diferencia de las ZUDC, el suelo sigue siendo rural, lo que se define es un mecanismo para cambiar el uso del suelo siempre que sus promotores cumplan con condiciones similares a las ZUDC, aunque con exigencias mayores en términos de equipamiento, infraestructura y cuotas para vivienda social.

Según el Director Nacional de Desarrollo Urbano del MINVU³³, el sentido de esta norma es que “se abre la posibilidad de que los propietarios puedan presentar para la evaluación del gobierno regional propuestas de modificación de los límites urbanos del PRMS en las áreas rurales de menor calificación, aspectos que deben ser avalados por los servicios regionales y municipios respectivos, y sometidos luego a decisión del Consejo Regional, conforme a un conjunto de condiciones, e informes de pre factibilidad de la municipalidad involucrada y de los Seremis de los ministerios de Agricultura, y de Vivienda y Urbanismo .

Respecto de las condiciones el informe final del Minvu estará condicionado a la revisión de 7 condiciones básicas,

- de zonificación y desarrollo que garanticen núcleos urbanos sustentables en tamaño, densidad y diversidad de usos y viviendas;
- condiciones de equipamientos, servicios y áreas verdes suficientes para satisfacer las demandas de los nuevos habitantes;

³³ En esa época Luis Eduardo Bresciani

- condiciones de compensación de suelo agrícola, que garantice la protección de aquellos suelos regionales de mayor calidad y productividad agrícola;
- condiciones de supresión de riesgos; que garanticen la mitigación y resguardos de zonas de riesgo natural y por actividades peligrosas
- condiciones de impacto sobre el sistema de transporte; internalización de los costos generados por la nueva demanda sobre las redes de transporte y vialidad comunal e intercomunal.
- condiciones de evacuación de aguas lluvia, manejo al interior del proyecto
- condiciones de factibilidad sanitaria, que garanticen completamente la disposición de redes y servicios de agua potable, alcantarillado y disposición final de basura.

En la memoria de la modificación se establece que en el año 2002 el Gran Santiago tenía una población de 5.4 millones de habitantes y ocupaba una superficie de 52.000 hectáreas, proyectando un incremento de población que alcanzaría 8.1 millones de habitantes al 2025 y un incremento de 1.1 millones de hogares como consecuencia de una reducción promedio desde 3.8 habitantes por hogar en el 2002 a 3.0 habitantes por hogar en el 2025. Respecto del consumo de suelo, señala que su consumo anual bordea las 1.200 a 1.400 hectáreas al año, las que debieran aumentar como consecuencia del crecimiento de la actividad económica y del ingreso, y de las transformaciones demográficas, requiriendo 30.000 hectáreas hasta el 2025. Establece que existen unas 18.000 hectáreas urbanizables según el PRMS al 2002, lo que significa la necesidad de proveer al menos 12.000 nuevas hectáreas al 2025.

Respecto de las ZODUC creadas en 1997, la memoria indica: “alto cuestionamiento público a la forma discrecional de asignación de suelo urbano a algunos predios privados”; “creación de suelo urbano que no coincide con las tendencias de crecimiento urbano y la real factibilidad de desarrollo de ellos (después de cuatro años, de las 10 ZODUC normadas en la provincia de Chacabuco solo 4 han sido aprobadas)”; “falta de

mecanismos que aseguren la integración de impactos...”; “falta de participación municipal en la definición de las nuevas áreas urbanas.”

Con la modificación del PRMS que incorpora el artículo 8.3.2.4 se pretende “eliminar esta discrecionalidad”³⁴ en la definición de las ZODUC, así como “*eliminar gran parte de los procesos de especulación urbana y distorsión de los precios del suelo, al terminar con la percepción de escasez de suelo urbano normado y al obligar que todo nuevo suelo urbano garantice las infraestructuras y equipamiento urbanos necesarios.*” La aprobación de las PDUC queda condicionada al cumplimiento de una cantidad de requisitos que tiene como propósito que los desarrolladores absorban la totalidad de los costos directos e indirectos de los proyectos.”

Para Patricio Herman, presidente del movimiento Defendamos la Ciudad, en el papel suena bien, pero otra cosa es en la vida real. A su juicio, el gran problema de la norma PDUC pasa por el tiempo que tardará en construirse cada proyecto. “El gran negocio de estas empresas es el cambio de uso de suelo de rural a urbano, porque la plusvalía aumenta 10 veces. El tipo que tiene un PDUC no tiene la obligación de ejecutar las obras en un plazo determinado, puede hacer sólo un 5% y construir algunas casitas en 100 años”³⁵.

³⁴ Memoria PRMS, modificación Proyecto de Desarrollo Condicionado en áreas de Interés Silvoagropecuario. Resolución 113, del 13 de noviembre de 2003.

³⁵ Portal Inmobiliario www.portalinmobiliario.cl, 28/08/2007

Modificación PRMS 2006 – Regula Toda La Región, Incorpora las Provincias del Poniente y del Sur del Gran Santiago

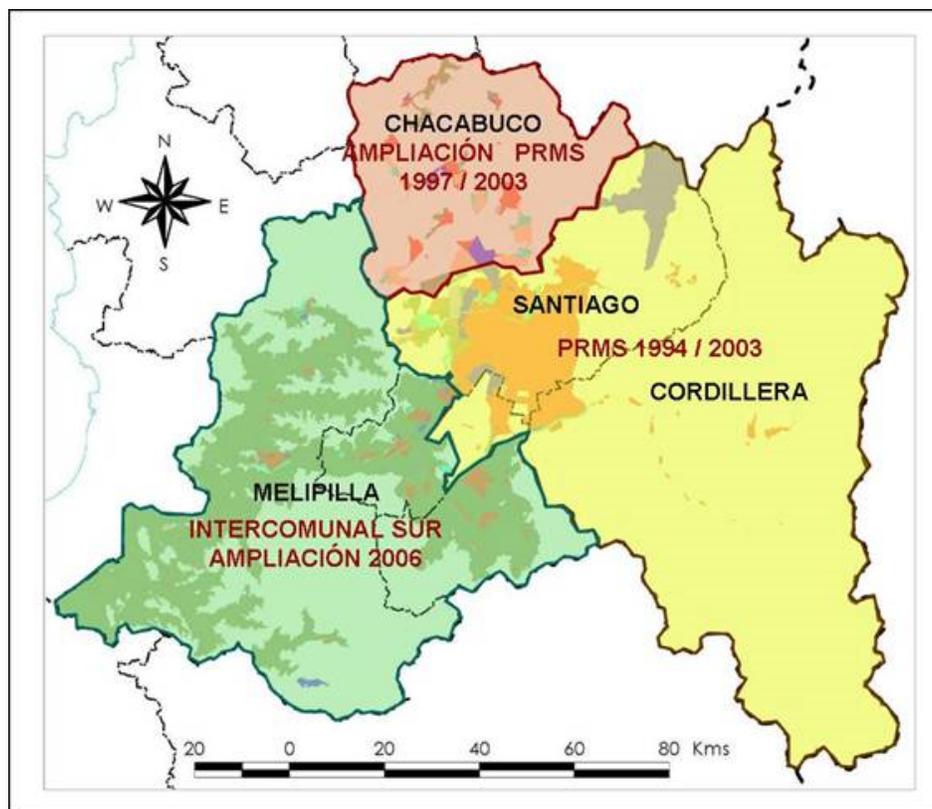
En 2006, se decreta otra ampliación del ámbito de acción del PRMS, esta vez a la totalidad del territorio regional, definiendo usos urbanos y vías estructurantes para las 12 comunas que habían quedado fuera de la modificación de 1994 y 1997. De esta manera se incorporan las provincias de Talagante y Melipilla, y las comunas de Buin y Paine de la provincia de Maipo, los que no se encontraban normados por ningún instrumento de carácter intercomunal y cuyos territorios tienen fuertes relaciones funcionales con el resto de la región.

Se generará con ello una superficie adicional de suelos para el desarrollo urbano que suman 5.985 hectáreas, a las que se les ha otorgado el carácter de urbanizables. Se define un total de 3.999 hectáreas bajo modalidad de área urbana de desarrollo prioritario y otras 1.454 bajo la modalidad urbanizable (esto último significa una densidad de 16 habitantes por hectárea)³⁶

Con esta modificación se incorpora la totalidad de las comunas de la Región Metropolitana, bajo el territorio administrado por el PRMS, en solo 12 años de vigencia.

³⁶ MINVU, SEREMI Metropolitana, "Plan Intercomunal Comunas de Curacaví, María Pinto, Melipilla, San Pedro, Alhué, Padre Hurtado, Peñaflo, Talagante, Isla de Maipo, El Monte, Buin, y Paine, Memoria Explicativa, Noviembre 2004", noviembre 2004

Figura 1. Ámbito cubierto por el PRMS en sus sucesivas ampliaciones³⁷



Modificación PRMS 2011, Actualización Áreas Extensión Urbana y Reconversión

En términos generales, la propuesta de actualización que se presenta, se circunscribe a las 37 comunas que formaron parte del primer Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), promulgado en 1994 y que ya tiene 14 años de vigencia. De ellas, 32 se ubican en la provincia de Santiago, tres en la provincia de Cordillera (Puente Alto, Pirque y San José de Maipo) y otras dos en la provincia del Maipo (San Bernardo, Calera de Tango).³⁸. Las materias que se actualizan son el límite urbano y la extensión del área urbanizable, la

³⁷ Planificación Territorial Y Crecimiento Urbano: Desarticulaciones Y Desafíos De La Sostenibilidad Urbano-Regional En Santiago Metropolitano Marcelo Cooper Apablaza

³⁸ Memoria Explicativa Modificación Plan Regulador Metropolitano Mprms 100 – Actualización Áreas Extensión Urbana Y Reconversión

vialidad estructurante que conecta estos sectores con la ciudad consolidada y el sistema de áreas verdes, que incluye nuevos parques intercomunales y áreas verdes forestadas.

La estrategia del plan se basa en los tres puntos siguientes:

- a) Planificar con Condiciones. Se exigirán condiciones a los terrenos para asegurar un crecimiento sustentable con barrios que tengan factibilidad (infraestructura, servicios y áreas verdes).
- b) Planificar con Inversiones. Propuestas en concordancia con otras iniciativas públicas de impacto territorial como las autopistas o los parques públicos, garantizando a la vez inversiones privadas.
- c) Dirigir las Condiciones. Las exigencias para dar factibilidad territorial a las zonas urbanizables serán predefinidas en el PRMS. Se utilizarán dos tipos de uso de suelo: zonas de expansión condicionada y zonas de reconversión industrial.

En números redondos, estamos hablando de cambios de usos de suelo de 10.000 hectáreas llamadas Zonas Urbanas Condicionadas (ZUC), localizadas en 8 comunas alejadas del Área Urbana Metropolitana, de las cuales 2.500 serían áreas verdes y zonas forestales, contemplándose que el 8% de las viviendas a construirse allí deberán ser sociales.

Las zonas de expansión condicionada son territorios nuevos que se incorporan al área urbana metropolitana, y las zonas de reconversión industrial. sólo cambian de uso industrial exclusivo a habitacional mixto. Las zonas de expansión condicionada como las zonas de reconversión industrial son denominadas ‘zonas urbanizables condicionadas’ (ZUC).

La Secretaría Regional Ministerial de vivienda y Urbanismo toma la decisión de acoger el crecimiento de la RM desarrollando la lógica de planificación por condiciones –en contraste con la práctica tradicional de la zonificación. De esta forma la MPRMS-100 yuxtapone al tejido urbano ya consolidado de la capital el mecanismo de planificación condicionada, ya implementado en la RM en forma satelital. Las nuevas Zonas Urbanizables Condicionadas (ZUC) representan, de esta forma, el último eslabón de una

secuencia implementada en modificaciones anteriores, las Zonas Urbanizables con Desarrollo Condicionado (ZODUC, Incorporación Provincia de Chacabuco de 1997), los Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC, 2003), y las Áreas Urbanizables de Desarrollo Prioritario (AUDP, 1997; Intercomunal Sur de 2003; ampliación límite urbano de Colina de 2007).

Las ZUC, tendrán una densidad base de 16 habitantes por hectárea. Bajo el principio de la factibilidad territorial, los terrenos podrán optar a densidades de hasta 165 hab/há sólo si el territorio donde se emplazan (expansión condicionada o reconversión industrial) cuenta con la infraestructura necesaria, de acuerdo a unos parámetros establecidos.

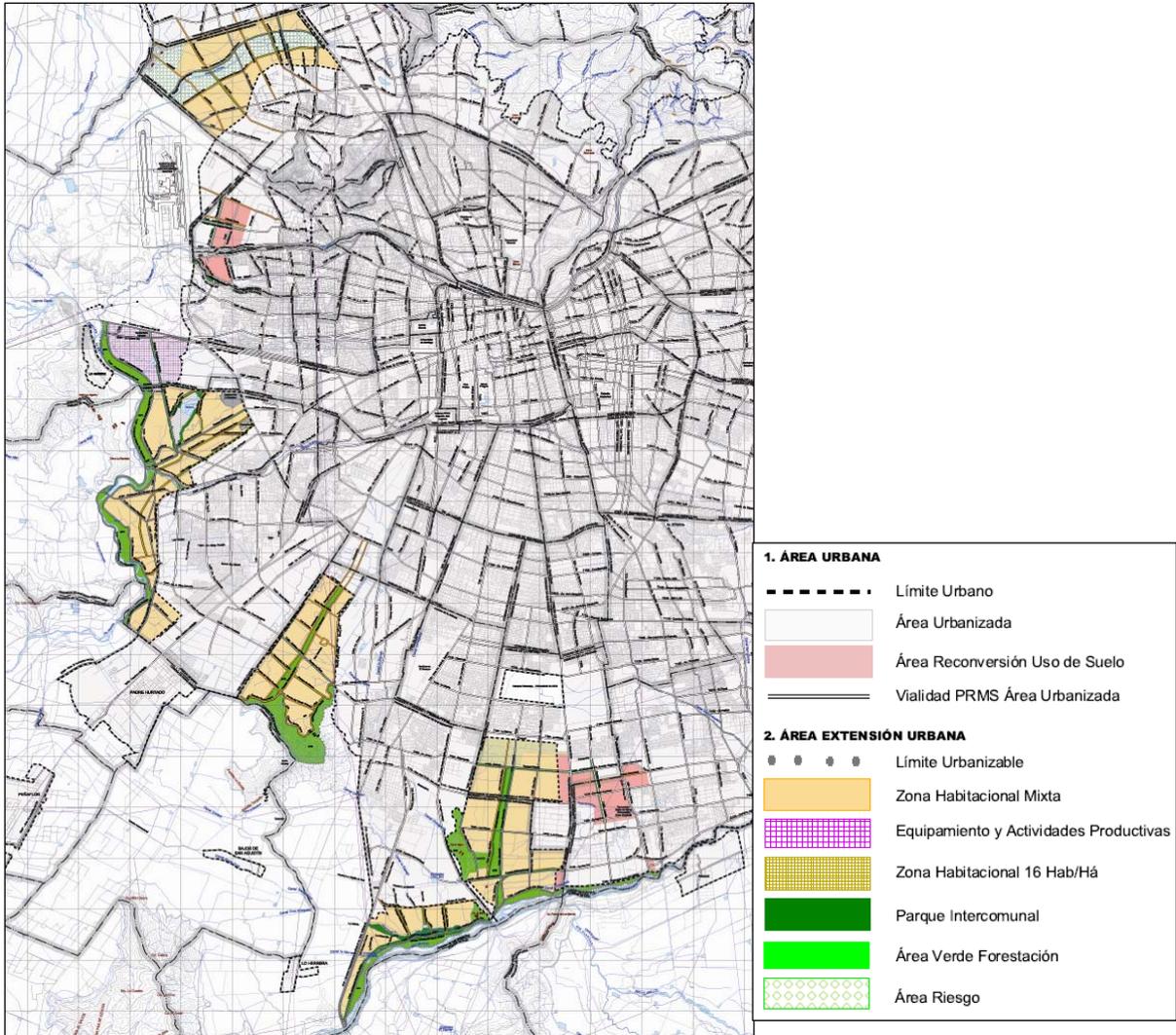
La presente actualización, denominada MPRMS-100, abarca el ámbito territorial normado originalmente en 1994, definiendo un nuevo límite por estructuras geográficas (ríos Mapocho y Maipo, Cerros de Chena), ejes de infraestructura (Ruta 5-Sur), y límites administrativos (norte de Quilicura). El nuevo suelo debe atender prioritariamente la demanda generada por el incesante aumento de población: si para el 2008 ésta se estima en el orden de 6,7 millones, para el 2030 Santiago Metropolitano alcanzará los ocho millones de habitantes, un 20% más (Seremi MINVU RM, 2009). Factores adicionales son el inminente agotamiento de suelos urbanizables al interior del límite urbano vigente, y la inclinación de la creciente demanda por tipologías de vivienda en extensión.

Con esta modificación la SEREMI MINVU abandona definitivamente la orientación de la planificación urbana de la Región en manos de los privados, poniendo a su disposición nuevos suelos urbanizables en terrenos que antes tenían restricciones al desarrollo urbano, y abandona a la vez la idea de densificar la ciudad consolidada.

La propuesta implica pasar de una norma orientada a la regulación a una norma orientada al condicionamiento. Si bien le da continuidad a un proceso con los hitos en 1997, 2003 y

2006 ya señalados), la presente ampliación del Límite Urbano no es simplemente el desplazamiento de una línea. Se trata, quizás, de la consolidación del cambio de paradigma del crecimiento urbano de Santiago, desde el Límite Urbano 1994 (“línea de cierre” de la ciudad planificada), a un nuevo concepto de Límite Urbano 2010 (polígono territorial condicionado, con estándares predefinidos), afín al concepto de “espesor”. Este nuevo paradigma que consolida un tema pendiente a nivel metropolitano, cual era precisamente la interfase entre la capital y los desarrollos satelitales, orientado a convertirse en el modelo de base del crecimiento incluso más allá del 2030.

Propuesta Modificación PRMS 100
Fuente Seremi Minvu RM



Cuadro No.1 Resumen, de Políticas y Planes Reguladores Con Modificación Del Limite Urbano

AÑO	INSTRUMENTO	ALCANCES
1960	PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL DE SANTIAGO	Se reconoce la dimensión metropolitana de la planificación
1979	POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	El suelo urbano fue declarado como un bien no escaso, por lo que su destino podía ser decidido por el libre mercado de tierras
1979	DL No.420, MODIFICACIÓN AL PRIS	Esta modificación abandona los principios del PRIS y se transforma en un nuevo instrumento metropolitano. Sus principios se basan en que el mercado es el sistema más eficiente para regular el crecimiento inmobiliario de la capital, bajo lógicas de oferta y demanda. Bajo este enfoque el límite urbano del PRIS se amplía considerablemente, incorporando casi todo el territorio comunal de Pudahuel, San Bernardo y Maipú.
1980	D.L. 3516 Y LA SUBDIVISIÓN DEL SUELO AGRÍCOLA	subdivisión de predios rústicos, con el objetivo de permitir lotes con un mínimo de 5.000m ²
1985	POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO DE 1985	Establece como premisa fundamental que el suelo es un recurso escaso; constituyendo a la vez el rol explícito y activo del Estado en el fomento y defensa del bien común, como una cuestión que está por encima de los intereses individuales.
1994	APROBACIÓN PRMS (Resolución No.20; 04.11.1994 D.O.)	Nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Provincias de Santiago y Cordillera + Comunas San Bernardo y Calera de Tango.
1997	INCORPORACIÓN PROVINCIA DE CHACABUCO (Resolución No.39; 12.12.1997 D.O.)	Provincia de Chacabuco: 12.800 Há. de suelo complementario a Santiago y ciudades secundarias, desarrollables vía ZUDC, AUDP y ZIEDUC (industriales), y regulación de parcelaciones de agrado (5.000 m ²).

2003	PROYECTOS URBANOS CON DESARROLLO CONDICIONADO PDUC (Resolución N°107 – Modificación PRMS No.48; 11.12.2003 D.O.)	Condiciones, exigencias y competencias para aprobación PDUC.
2006	INTERCOMUNAL SUR (Resolución No.76; 24.10.2006 D.O.)	Incorpora 9.000 ha en Provincias de Melipilla y Talagante + comunas de Buin y Paine, toda la RM esta incorporada al PRMS.
2006	Circular No.41: ACTUALIZACIÓN PRMS'94 (05.12.2006)	Inicia proceso consultivo para ampliación del Limite Urbano. Objetivo: Incorporar nuevas zonas urbanizables
2007	AMPLIACIÓN LÍMITE URBANO DE COLINA(Resolución No.46 - Modificación PRMS No. 71; 10.10.2007)	Modifica vialidad y zonificación en comuna de Colina: Ampliación del Limite Urbano: 825 ha y nuevas zonas AUDP.
2007-11	ACTUALIZACIÓN PRMS: AMPLIACIÓN LÍMITE URBANO MPRMS 100	Incorporación de nuevo suelo urbanizable y vialidad estructurante de nivel metropolitano e intercomunal

Fuente: elaboración propia.

Cuadro No.2 : Comparación de los principios de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en Chile, de 1979 y 1985.

Política Nacional de Desarrollo Urbano 1979	Política Nacional de Desarrollo Urbano 1985
<p>El suelo urbano es un recurso ilimitado</p> <p>El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad.</p> <p>Rol subsidiario del Estado, en materias de equipamiento e infraestructura.</p> <p>El Estado debe velar por las mejores condiciones para que opere el mercado de tierras</p> <p>Garantiza el derecho a disponer de privacidad, luz, aire, para disponer de condiciones compatibles con la vida humana</p> <p>La concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de la actividad económica y social.</p> <p>Al Estado le corresponde proteger el bien común, sin embargo no realiza una definición.</p> <p>El uso del suelo debe regirse por disposiciones flexibles definida por los requerimientos del mercado.</p>	<p>El suelo urbano es un recurso escaso</p> <p>Corresponde al Estado la responsabilidad de procurar que las áreas urbanas alcancen un estándar de habitabilidad, mediante una adecuada planificación del desarrollo urbano.</p> <p>Plantea, la necesidad de elevar la intensidad de uso del suelo urbano, priorizando la densificación y la renovación por sobre el crecimiento en expansión.</p> <p>El grado de complejidad de los centros urbanos, requieren de la intervención orientadora, reguladora y planificadora del gobierno municipal, regional y nacional.</p> <p>La planificación tiene la capacidad para establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad privada sin comprometer al Estado</p> <p>Incorporación un capítulo dedicado a la participación de la comunidad en la toma de decisiones urbanas, pero nunca se pudieron poner en práctica</p>
<p>Fuente: elaboración propia.</p>	

CAPITULO IV

ANÁLISIS DE POLÍTICA PÚBLICA

I: PROPUESTA DE METODOLOGÍA PARA EL ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA

Para realizar el análisis se revisó el aporte teórico de los autores Bardach y Tamayo. El primero, ofrece los 8 pasos para el análisis de las políticas públicas, mientras que el segundo nos entrega las 5 fases del proceso de la política pública. Hemos realizado una síntesis, que presentamos en el siguiente cuadro, que contiene 6 etapas para el análisis de la política pública del límite urbano en Chile.

8 PASOS DE BARDACH	FASES DEL PROCESO DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE TAMAYO	ESQUEMA UTILIZADO EN ESTE ANÁLISIS.
1. Define el Problema	1. La Definición del problema	1. Definición del Problema
2. Arme una cierta evidencia	2. La Formulación de las alternativas de solución.	Obtener evidencias (Información).
3. Construya las alternativas	3. La elección de una alternativa.	2. Construcción de alternativas.
4. Seleccione los criterios	4. La implantación de la alternativa elegida.	3. Selección de criterios.
5. Proyecte los resultados	5. La evaluación de los resultados obtenidos.	4. Implantación de la alternativa elegida.
6. Enfrente las compensaciones		5. Argumentación y defensa de la propuesta.
7. Decida!		
8. Cuente su historia		

II: ANÁLISIS DE LA POLÍTICA PÚBLICA DE SUELO URBANO EN CHILE

1. Definición del Problema.

El sostenido crecimiento económico y el desarrollo social experimentado por el país en las últimas décadas han generado nuevas demandas por parte de los diferentes actores que intervienen en los suelos urbanos y urbanizables de la Región Metropolitana, actores como el estado, grupos inmobiliarios, gobiernos locales, inversionistas y la sociedad en general. Este crecimiento sostenido, sin precedentes en la historia de nuestro país, se produce en un contexto en el cual el recurso suelo, en una buena medida ya está comprometido con diferentes usos de suelo existentes (urbano, rural, industrial, de protección, Etc). Adicionalmente, surgen nuevas demandas y exigencias, como resultado del crecimiento de la población organizada y de nuevos grupos asociados a temas transversales y de conciencia medioambiental, que afectan la calidad de vida de las ciudades.

La complejidad y velocidad de la vida moderna plantea desafíos importantes a los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), y en especial el caso del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, el que debe orientar y regular el desarrollo físico de la metrópolis, capital del país. Se trata entonces, que este IPT posibilite el acceso a la vivienda a la población vulnerable, oriente el desarrollo de barrios integrados, dotados con equipamientos e infraestructuras, y de espacios públicos seguros, oriente el funcionamiento sustentable y eficiente del transporte público y movilidad humana, y favorezca los equilibrios medioambientales (zonas de riesgos, de protección, tratamiento de basuras, áreas verdes, etc.) con el uso intensivo del espacio urbano.

Es en este contexto que se analiza el límite urbano en la Región Metropolitana de Santiago, como una de las variables fundamentales que modifica el mercado de suelo urbano, y afecta directamente al crecimiento de las ciudades y a las políticas de vivienda social que lleva el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

1.1 Problemas relevantes en la gestión de suelo urbano en Chile:

Problemas que pueden asociarse a una administración no integrada del recurso suelo
<ul style="list-style-type: none">• Administración parcializada y no integrada del recurso suelo por diferentes ministerios, de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Agricultura, Minería, Transporte, Medio Ambiente, Bienes Nacionales,• Interferencias entre administración del recurso suelo subterráneo y superficial como resultado de un manejo independiente entre uno y otro.• Administración independiente de los aspectos relevantes relativos a los suelos agrícolas, y a los suelos urbanos y de extensión urbana. Muchas veces no existe coherencia.• Limitaciones para dar una respuesta adecuada a los problemas de: acceso a la vivienda para la población vulnerable, segregación social y precaria dotación de espacios públicos seguros y de calidad, una red eficiente de transporte metropolitano, entre otros.• Especulación de valores de suelo urbano, lo que redundo en menor calidad de las viviendas sociales, porque el monto de los subsidios se destinan en su mayor parte a la compra de terrenos y no a mejorar la calidad de la vivienda.
Problemas que pueden asociarse a una visión sectorialista del suelo
<ul style="list-style-type: none">• Propuesta limitada a la visión de una parte del territorio,• Toma de decisiones poco coherentes con otras políticas públicas de otros ministerios, y no integradas territorialmente.• Limitación o ausencia de una visión que rescate el recurso suelo agrícola como el sector que proporciona los alimentos frescos a los habitantes del Gran Santiago, y no como una zona de especulación inmobiliaria.• Debilidad en iniciativas contra la desertificación, o para el resguardo de zonas con diversos intereses ecológicos (corredores ecológicos, cursos de agua, etc.)

Problemas que pueden asociarse al crecimiento del área urbanizable

- Disminución de suelo agrícola por crecimiento del suelo urbanizable.
- Desarrollo de barrios privados con baja conexión con el centro o subcentros urbanos.
- Aumento en los tiempos de traslado y en los costos de viajes entre las áreas periféricas (dormitorios) y el centro y subcentros de la ciudad.
- Pérdida o desaprovechamiento de la infraestructura de servicios básicos existente en las áreas centrales. Por tanto se genera una pérdida social, la cual es estimulada por estos des-aprovechamientos.
- Abandono de la calidad y dotación de espacios públicos seguros, por el desarrollo de nuevos subcentros (comerciales, malls) urbanos
- Aumento en los costos de transporte de los alimentos en la región.
- Falta de políticas que incentiven los usos sustentables del área metropolitana.

Problemas que pueden asociarse a imperfecciones del marco jurídico – institucional vigente

- No existe la definición de una Política Nacional Urbana desde 1985.
- Falta de coherencia e inconsistencia entre el discurso político sobre descentralización y regionalización y el continuo crecimiento del área metropolitana de Santiago.
- El Estado se encuentra capturado por los agentes inmobiliarios y lobbystas que orientan y guían el desarrollo urbano de la región.
- Faltan de mecanismos de participación efectiva para la solución de conflictos ciudadanos.
- Complejidad de las normas relativas a la gestión de suelos urbanos, lo que inhibe

de cierta manera la participación del ciudadano común.

- Incoherencia entre el Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana³⁹, con el crecimiento del área urbana que define el Plan Regulador Metropolitano de Santiago y sus modificaciones.
- No existe una canalización efectiva de las demandas ciudadanas en la aprobación del PRMS y sus modificaciones.
- Desinterés de los usuarios por participar en sus propias organizaciones.
- La aprobación del PRMS, es una instancia poco democrática, debido a que finalmente lo aprueba autoridades no elegidos por votación directa (Consejeros Regionales)

Problemas que pueden asociarse a las imperfecciones del mercado y a la percepción de los agentes

- Existencia de Instrumentos de gestión territorial que van desfasados de las acciones que promueve el mercado inmobiliario, el Estado se ve sobrepasado y reacciona tarde a las dinámicas inmobiliarias.
- Información limitada y asimétrica a nivel de agentes sobre aspectos relevantes en materias de valores de suelo urbano.
- Especulación inmobiliaria por concentración del mercado inmobiliario en pocos actores relevantes.
- Incapacidad del mercado para internalizar las des economías externas que generan ciertos usos, y ciertas operaciones que afectan el recurso suelo,
- Limitación del mercado para internalizar ciertas necesidades y demandas ciudadanas como las ecológicas y de usos recreacionales, el acceso expedito a redes de transporte público y de servicios básicos, y también garantizar la conservación de terrenos con interés ecológico, y patrimoniales ya sea porque tienen el carácter de bienes públicos o por la ausencia de agentes que optimicen tales usos.

³⁹ Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de la Región Metropolitana (PPDA RM), CONAMA, 1997

- Limitaciones del mercado para orientar la evolución de la oferta y la demanda por suelo urbanizable en un horizonte extendido.
- Elevada incertidumbre en zonas de escasez (o de sensación de escasez) del recurso suelo.

1.2. Déficit y Excesos en el recurso de suelo urbanizable

Déficit

1. Falta una Política de Desarrollo Urbano Nacional que oriente y guíe el desarrollo de las ciudades, dotándola de estándares sustentables de habitabilidad en las zonas pobladas.
2. Escases en la disponibilidad de suelo urbanizable para fines de vivienda social, (altos valores de suelo de la región, a pesar de ampliar el límite urbano)
3. Disminución de los suelos con aptitud agrícola de la región.
4. Déficit en los procesos efectivos participación ciudadana.
5. Baja formulación de políticas públicas integradas al territorio del área metropolitana. No existe la planificación integrada del territorio.
6. Baja coherencia entre diferentes políticas públicas: Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de (PPDA RM), PRMS, Transantiago,
7. Carencia de instrumentos que resuelvan democráticamente los conflictos del territorio. (Autoridades con conflicto de intereses.)

Excesos

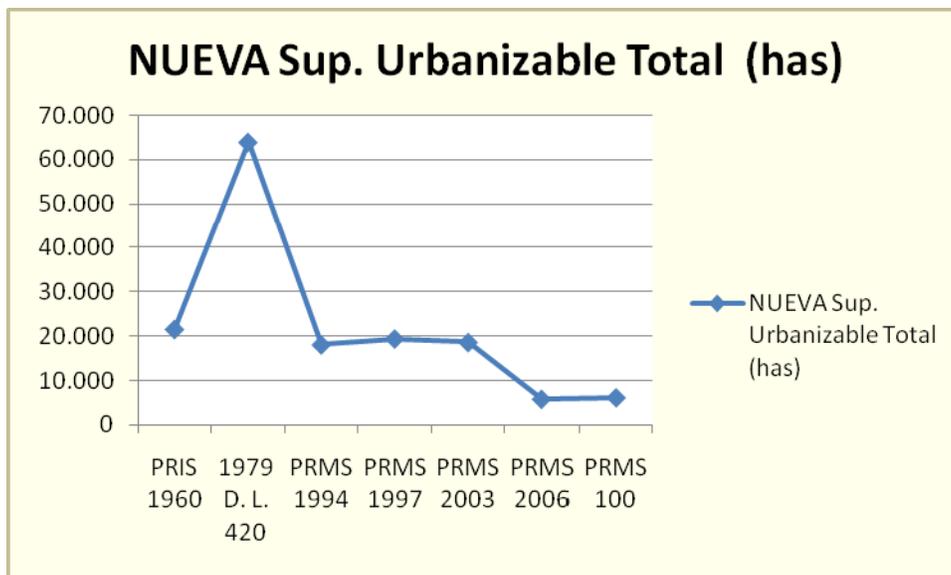
1. Crecimiento sostenido de los valores de suelo urbano.
2. Procesos continuos de ampliación del límite urbano.
3. Aumento de la localización de la vivienda social en la periferia.
4. Incorporación de nuevas hectáreas urbanizables al límite urbano.
5. Posibilita a las zonas silvoagropecuarias, urbanizar con condiciones (miles de há).
6. Alta complejidad en la toma de decisiones (muchas Secretarías Ministeriales involucradas) pero sin una gestión integrada del territorio (recurso suelo urbano.)
7. Aumento de los daños ambientales vinculados a la explotación del suelo urbanizable (free riders).
8. Altos niveles de captura del Estado por parte de los agentes económicos o inmobiliarios.
9. Altos niveles de asimetría de la información, que son relevantes para la gestión del territorio (política de suelo).

1.3 Obtención de Datos

La formulación de la política urbana, especialmente del recurso suelo urbano supone una identificación clara de los desafíos que debe enfrentar y superar. Estos son básicamente tres: el desafío de la demanda, el desafío ambiental y el desafío de la una ciudad sustentable y democrática para una mejor calidad de vida de sus habitantes.

- a. **El desafío de la demanda** por suelo urbano para la localización de la vivienda social, es uno de los objetivos que persigue la ampliación del límite urbano en busca de terrenos más baratos para su localización. El siguiente cuadro nos muestra las hectáreas incorporadas al límite urbano según sus respectivas modificaciones, llegando, en el año 1979 a no tener un límite urbano.

Grafico n°1: Nueva Superficie urbanizable Incorporada según Instrumento de Planificación Territorial (ITP)



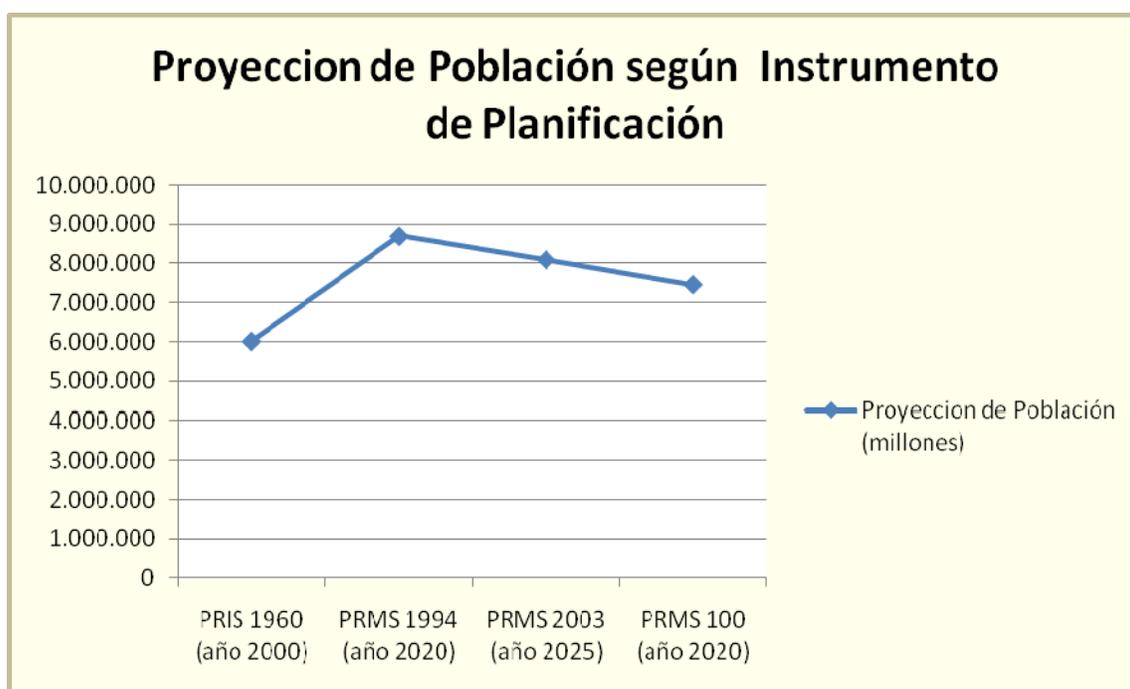
Fuente Elaboración propia con los datos de las Memorias de las Modificaciones

Sin embargo, el crecimiento del área urbana no se relaciona con la visión de desarrollo declarada en cada modificación (ver cuadro N°2) Así por ejemplo el PRMS de 1994, declaraba una proyección a 30 años (2024), es decir todos los análisis desarrollados justificaban, que el área urbana sería capaz de absorber la demanda por suelo urbano en 30 años. No obstante estas proyecciones a menos de tres años de la aprobación del PRMS1994, se incorporan casi 20.000 nuevas hectáreas con una nueva visión de desarrollo proyectada al año 2027, sin estimar una proyección de población a esa fecha. Sin embargo, proponen una densidad de población, disminuyendo desde 150 hab/há (PRMS 1994) a 85 hab/há (PRMS 1997).

Proyecciones de la Población.

El gráfico N°2 detalla las proyecciones de población, según la visión de desarrollo que declaraban en cada memoria los diferentes IPT.

Grafico n°2: Proyección de Población Según Instrumento de Planificación



Fuente Elaboración propia con los datos de las Memorias de las Modificaciones

De los datos recabados se puede concluir lo siguiente:

- No todas las memorias de las modificaciones al PRMS que incluyen cambio al límite urbano, declaran las proyecciones de población a un horizonte de desarrollo. Así por ejemplo en la Modificación de 1997, no se realiza una proyección de población a pesar de incorporar toda la provincia de Chacabuco.
- A pesar que cada memoria de la modificación del PRMS, propone un horizonte de desarrollo a un determinado año, los cambios en el límite urbano se verifican antes de cumplirse esa visión. En efecto de 1994 al año 2003, se amplía el horizonte de desarrollo desde el año 2020 al año 2025.

- b. **Alta complejidad en la aprobación del Instrumento** de Planificación Territorial versus una participación ciudadana efectiva. El proceso de aprobación de toda modificación al PRMS es una actividad cuya complejidad y sistematización radica en una institución pública, que en este caso corresponde a la Seremi de Vivienda y Urbanismo Metropolitana, y en específico al departamento de Desarrollo Urbano. El proceso de aprobación del PRMS, considera las siguientes etapas

Etapas del Proceso de Aprobación:

1. Elaboración de la Propuesta
2. Proceso de la Evaluación Ambiental Estratégica
3. Consulta a los Municipios afectados
4. Ingreso Sistema de Evaluación.de Impacto Ambiental.
5. Respuesta Addendum
6. Resolución Ambiental
7. Envío Gore
8. Resolución Core
9. Envío Contraloría
10. Publicación Diario Oficial.

Muchos de los diferentes grupos de la sociedad civil organizada, consideran poco democrático este proceso, argumentando que no incorpora las diferentes demandas que ellos plantean, lo que se contrasta con la participación y presión de los grupos económicos, especialmente el sector Inmobiliario, y sus lobbystas.

c. El Desafío ambiental

En Chile la legislación ambiental es de reciente data. En efecto en 1994 se promulga la LEY 19.300 Sobre Bases Generales Del Medio Ambiente, donde algunos proyectos de Planificación Territorial deben realizar la Evaluación de Impacto ambiental, y que en el caso de los Instrumentos de Planificación Territorial a veces basta con solo una Declaración de Impacto Ambiental.

Sin embargo en 2007 se introduce un nuevo artículo (7 bis de esta misma Ley), la cual señala en su inciso segundo que siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial, los Planes Reguladores Intercomunales, Planes Reguladores Comunales y los Planes Seccionales, Planes Regionales de Desarrollo Urbano y Zonificaciones del Borde Costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen. En el caso de la reciente modificación 100 al PRMS (en su trámite de toma de razón por parte de la Contraloría), no fue sometida al proceso de Evaluación Ambiental Estratégica vigente desde 2007.

Otro aspecto ambiental que involucra a la cuenca de Santiago es su definición como zona saturada para el ozono, material particulado respirable, partículas en suspensión y monóxido de carbono, y zona latente para dióxido de nitrógeno, desde el, 12 de junio de 1996, a través del Artículo 10 del Decreto con Fuerza de Ley (D.F.L.) N° 1-18.715, publicado en el Diario Oficial del 5 de diciembre de 1989.

1.4 Cuales son las causas

Para una mejor sistematización del análisis, hemos considerado que las causas del problema que genera la aplicación de una política pública se denomina como dependientes. Las variables dependientes son producto de la intervención directa o indirecta del hombre, en este caso el aumento de la demanda por servicios sanitarios, producto del crecimiento poblacional. Este aumento generado con el crecimiento acelerado de la población, ha provocado un aumento del doble por acceder este recurso.

Por otro lado están aquellos sectores renuentes de legislar al respecto porque consideran que el mercado es el mejor asignador de recurso y la legislación actual, ha permitido un correcto funcionar, estos grupos que actúan bajo un prisma netamente dogmático de una concepción liberal de la economía, también consideran que las propuestas para planificación urbana generará tal distorsión que también es necesario aplicar costos para los que demandan suelo urbano, también plantean la ineficiencia y ambigüedad que

generaría implementar conceptos ambientalistas, ya que estos solo entraban la economía y no son claros.

1.5 A quiénes afecta

El Plan Regulador Metropolitano de Santiago afecta directamente en la calidad de vida de más de seis millones de personas e indirectamente al resto de la población del país por efectos de posibilitar una mayor oferta de suelo urbano, generando mayores niveles de centralismo en el país.

Estos efectos son de carácter heterogéneos en el territorio ya que el aumento en el suelo urbano no implica un crecimiento indexado en la infraestructura y condiciones de equipamiento básico para una armónica urbanización.

Entre los principales actores cabe señalar:

- Agentes económicos e inmobiliarios quienes poseen información privilegiada respecto a las modificaciones que sufrirán los terrenos, especialmente en el ámbito del uso del suelo. Con esta información ellos pueden anticipar y especular con el valor de los suelos.
- El Estado como gestor de política urbana cada vez ha ido perdiendo relevancia y peso específico en cumplir su función de anticiparse, proyectar y generar soluciones en el tema de sustentabilidad y de la calidad de vida en las ciudades futuras. Su labor es reactiva ya que deja en manos de privados la planificación y el desarrollo de las ciudades.
- Los ciudadanos con cierta capacidad económica, no participan directamente en el desarrollo y planificación de la ciudad a escala metropolitana, regional. Optando solo a comprar propiedad donde puedan.
- En el caso de los sectores con menos recursos especialmente los más desposeídos, sin vivienda, tienen menor capacidad de elección para escoger el lugar donde quieren vivir, siendo desplazados a la periferia.

- En el caso de los agricultores, son presionados a vender sus tierras por efecto en el cambio experimentado por el valor del suelo.
- Sociedad Civil organizada tiene un planteamiento de visión más integral de la ciudad. Uno de sus grupos más conocido es “Defendamos la Ciudad”, quien proponen una propuesta en la cual el Estado y la Sociedad Civil, vuelvan a tener la facultad y capacidad de ser quien oriente y dirija la planificación urbana, sin que sean los privados en quienes recaiga esta labor, sino estos últimos como colaboradores.
- A la población del resto del país, porque se continúa con la centralización de la Región Metropolitana, sin que se apoye una efectiva descentralización y desconcentración del país.

1.6 Cómo evolucionará el problema si no actuamos sobre él

La dinámica de los cambios que vive la ciudad moderna en el contexto de la globalización requiere de un instrumento que sistemáticamente se esté revisando ya que el actual, adolece de nacer obsoleto cada vez que considera una modificación, pues estas son el resultado de transformación que ya sufrió la ciudad y no proyecta por tanto la profunda y veloz transformación que se ciernen en torno a la gran metrópolis. En efecto el PRMS a contar del año 1994 ha gestionado 100 modificaciones dando cuenta de las constantes y rápidas transformaciones que sufre la ciudad.

Los principales problemas que existen en el corto plazo de no adecuar la legislación acordeamente, serán, no alcanzar el equilibrio entre el desarrollo social, económico y medio ambiental. La falta de una política urbana que guie el desarrollo y habitabilidad de nuestros centros poblados es una clara falencia de la legislación chilena.

Tener instituciones ociosas con incapacidades o atrofiadas para velar o llevar a cabo políticas apropiadas, en la correcta regulación sobre los usos de suelo.

2. Obtener Evidencias (Información).

En el capítulo N° III se entregó la evolución de las políticas urbanas desde 1960 la fecha. La información existente, la que hemos clasificado en 2 grupos, Primaria y Secundaria. En la primaria están todos los antecedentes recopilados por actores de la actividad en torno al mercado del suelo urbano (Cámara de la Construcción, Sociedad Civil, etc), más aquellos que pertenece al aparato estatal y gubernamental (Seremi Minvu, Gobierno Regional Metropolitano, Conama RM), así como Opiniones de expertos, investigadores, seminarios, congresos, estudios, etc.

El siguiente cuadro, resume los objetivos generales y específicos que han considerado las principales modificaciones, que consideran cambio en el límite urbano.

Cuadro N°3 Resumen Objetivos de las principales modificaciones que amplían el límite urbano del PRMS

		PRIS 1960	PRMS 1994	PRMS 1997	PRMS 2003	PRMS 2006	PRMS 100
Objetivos Generales	Elevar la calidad de vida de la población		x	x			
	Mejorar la relación entre la ciudad y su entorno		x	x			
	Mejorar la operación de la ciudad		x	x			
Objetivos Específicos	Renovación, rehabilitación y remodelación de los cascos antiguos de las ciudades grandes y pequeñas de la región.	x					
	Relleno de las áreas eriazas existentes dentro de dichas ciudades.	x					
	Salubridad, basada especialmente en las ciudades existentes y también en algunas nuevas ciudades, donde el suelo sea de baja calidad.	x					
	Establecer Límite urbano		x	x			
	Aprovechamiento terrenos disponibles urbanizables		x	x		x	
	Proponer a distribución equilibrada de equipamientos(atenuar segregacion socio-espacial)		x	x	x		
	Armonía entre actividad residencial y el medio ambiente		x	x		x	
	Definición de espacio para macro infraestructura sanitaria, energética, vial y de transporte		x	x			
	Establecer criterio y normas técnicas generales		x	x			
	Ampliar límite Urbano			x			
	Aumentar integración del sistema intercomunal del área norte de Santiago			x			
	Preservar áreas rurales de valor sigroagropecuario			x		x	
	Desconcentración urbana regional				x	x	
	Evitar Fallos de mercado(manipulación de precios, ofertas y demandas; especulación)				x		
	Integrar en las externalidades(costos e impactos) generadas en los proyectos de urbanización				x		
	Condicionamiento a la actividad Inmobiliaria Privada(equipamientos e infraestructura urbana)						
	Participación gobiernos locales					x	
Regulaciones flexibles					x		

Fuente: elaboración propia

Este cuadro nos revela que los objetivos perseguidos por las diferentes modificaciones no son coincidentes entre unas y otras, esto es no existe un hilo conductor que. En el caso del PRMS las sucesivas modificaciones mantienen como objetivos específicos atenuar la segregación socio espacial, que a la luz de los resultados no se logra con la ampliación del límite urbano. Llama la atención que el PRIS de 1960 consideraba objetivos sustentables como la renovación del casco antiguo, y el relleno de los sitios eriazos al interior de la ciudad, objetivos que se pierden desde 1979, y el DL N°420.

Con el objetivo de sistematizar y organizar la información relevante del presente estudio, se construyó el cuadro N°4, siguiente el cual da cuenta de la relación entre los distintos Instrumentos de planificación que consideran la extensión al límite urbano y la población proyectada que sería afectada en cada uno de ellos.

Debe destacarse que en la elaboración tanto del primer cuadro como de este último, especialmente en este último fue sumamente difícil de completar la información a pesar de recurrir a la fuente principal(cada una de las memorias que dan cuenta los cambios).

El problema que se manifestó radica en que los cuadros y datos no son consistentes en cada memoria, pues no tenían una correlación y vinculación entre ellas. La impresión que deja esta recopilación, que cada memoria es independiente entre si y no obedece a un desarrollo integrado y continuo. Es por esta razón que no todos los casilleros pudieron ser completados y en algunos casos los datos tuvieron que ser inferidos.

Cuadro N°4: Cuadro de Superficies incorporadas al límite urbano y población proyectada según Instrumento de Planificación territorial

Instrumento	Territorio Afectado por ampliación del límite Urbano	Comunas del Gran Santiago	Visión de desarrollo	SUP URBANIZADA	NUEVA Sup. Urbanizable Total (has)	Límite Urbano has				Población				
						Total de sup urbana	Total de sup urbana en la RM	Falta por Urbanizar (has)	Tasa de consumo promedio anual has	Según censo (año)	año	Proyección	Densidad existente	Densidad proyectada Hab/ha
PRIS 1960	Se reconoce la dimensión metropolitana de la planificación		40 años	12500	21.600	34.100			1000	1.907.378	2000	6.000.000	152,59	175,95
1979 D. L. 420	El límite urbano del PRIS se amplía considerablemente, incorporando casi todo el territorio comunal de Pudahuel, San Bernardo y Maipú.		65 años	38000	64.000	102.000	100.000		1000					
PRMS 1994	Nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Provincias de Santiago y Cordillera + Comunas San Bernardo y Calera de Tango.	34	30 años	41215	18.115	59.330	59.330	8.000	2000 a 3000	4.676.001	2020	8.700.000	258	150
PRMS 1997	Lampa, Tiltil, Colina (ZDUC)	37	30 años	12032	19.465	31.497	90.827	48240	1200	4.676.001			240	85
PRMS 2003	PDUC áreas Sivoagropecuarias (Quilicura, Pudahuel, Maipú, Calera de Tango, San Bernardo, La Pintana, Pringue, Lampa, Colina y Tiltil)	37		52000	18.662	70.662		18000 (1)	1200 a 1400	6.040.000	2025	8.100.000	324	
PRMS 2006	Incorpora comunas de María Pinto, Melipilla, Alhue, Curacavi, San Pedro, Padre Hurtado, Ibaigante, Peñalolén, Isla de Maipo, Buin y El Monte	37		7370	5.887	13.257								
PRMS 100	de Quilicura, Pudahuel, Maipú, San Bernardo y La Pintana	37	19 años	70814		6960,54	6.961			6.040.000	2020	7.460.000		

Fuente: elaboración propia extraída de las distintas memorias de cada instrumento

En el grupo de la información secundaria encontramos toda aquella opinión detractora a la oficial o complementaria que ha hecho trabajo en forma independiente pero la información ha sido utilizada en forma pública, especialmente en la organización civil llamada “Defendamos la Ciudad” y en algunos investigadores especializados en el tema Urbano, como Pablo Trivelli (especialista en valor de suelo urbano), Francisco Sabatini, Instituto de Estudios Urbanos de la Católica, entre otros.

3. Construcción de Alternativas.

3.1. Principios de la Política Pública.

Tal como fue señalado en el capítulo II, la contribución del Estado debe ser incorporada en la planificación urbana para velar el bien común. En Chile encuentra su fundamento jurídico en un mandato establecido en la *Ley General de Urbanismo y Construcciones* (D. F. L. No. 458, D. O. 13-04-76).

La planificación urbana es esencialmente ética, porque implica la consecución del bien común de la sociedad o un discernimiento entre lo factible y lo que es lícito o bueno; con respecto a lo anterior podemos considerar los incisos cuarto y quinto del artículo 1o. de nuestra Constitución Política, que señalan:

«El Estado está al servicio de la persona humana y su finalidad es promover el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible, con pleno respeto a los derechos y garantías que esta Constitución establece.

Es deber del Estado resguardar la seguridad nacional, dar protección a la población y a la familia, propender al fortalecimiento de ésta, promover la integración armónica de todos los sectores de la Nación y asegurar el derecho de

las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional.»
(Diario Oficial de la República de Chile, 2000)

El derecho a la vivienda también es parte en nuestra constitución, por lo que excluir o segregar a sectores por aquellas acciones que genere la política pública, estaría incumpliendo un principio constitucional.

El suelo es un bien económico y como tal el sistema jurídico debe proponer utilización eficiente de los particulares y de la sociedad. De acuerdo a lo anterior, son aplicables a los recursos del suelo los principios de la economía en un mercado con claras fallas, especialmente como lo es el libre e igualitario acceso a la información por los distintos actores que están involucrados con las adaptaciones y correcciones que exigen las particularidades de los procesos de generación del suelo urbano. El Estado en esta materia está regido por el principio de subsidiariedad, debiendo dar apoyo a los sectores más débiles de la sociedad.

El aprovechamiento del recurso suelo Urbano debe realizarse de forma sustentable y asegurar protección del medio ambiente.

La política debe propender a la participación de los usuarios, de las organizaciones sociales y del ciudadano común, reflejando el carácter social, patrimonial, económico, ambiental y cultural de los recursos de suelo en la ciudad y así contribuir al proceso de profundización de la democracia.

La política pública debe reconocer esta complejidad y especificidad en la política de suelos, por lo cual sus proposiciones deben estar sólidamente basadas en el conocimiento científico técnico de los mismos.

3.2. Objetivos de la Política Pública

- Su principal objetivo es la persecución del bien común evitando todo tipo de distorsión.
- Derecho a vivir en una Ciudad, medioambientalmente sustentable e integrada socialmente.
- Desarrollar instrumentos eficientes que impidan la distorsión de los precios generado por la especulación del valor de suelo urbano con las modificaciones del límite urbano. Con las modificaciones se genera que muchos agentes compran previamente suelos esperando lograr ganancias a través del aumento en el valor del suelo por el cambio en el uso del suelo, generando una pérdida social de aquellos sectores que terminan siendo desplazados.
- Establecer estándares de calidad de vida urbana, relacionado con indicadores básicos que deben cumplirse en equipamientos urbanos básicos, niveles de calidad de construcción y niveles de Integración social.

3.3. Alternativas

Para el presente trabajo la propuesta de alternativa es una ambición difícil de lograr. Por otro lado es factible considerar algunos cambios que pueden ser tomados en cuenta y propuestos para el proceso de elaboración y elaboración del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, entre estos cambios se pueden considerar:

- I. Naturaleza jurídica del Suelo Urbano con los derechos de Propiedad.
 - Establecimiento del pago de un alto impuesto sobre terrenos al interior de la ciudad sin urbanizar.
 - Regularización de derechos de aprovechamiento y el papel de la Sociedad Civil sobre el uso del suelo a espacios integrados y de calidad.
 - Responsabilidad en la generación de espacios públicos, integrados, seguros y de calidad. Principios que están presente en la definición de ciudad.

II. Estructura institucional, gestión integrada y planificación.

La evidencia técnica permite afirmar que no es posible abordar soluciones desvinculando las demandas de la sociedad civil junto con la interrelación físico-ambiental. Se plantea la necesidad de un estilo de gestión integrada de los diferentes sectores, que permita internalizar las decisiones, considerando la generación de externalidades ambientales, urbanas y económicas que generan los distintos sectores en su accionar (Ministerio, Gobierno Regional y otros servicios públicos).

Cuadro N°5: Niveles de Planificación

□ NACIONAL	POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	MINVU
□ REGIONAL	PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO	SEREMI MINVU GORE-Intendente CORE
□ INTER-COMUNAL	PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL O METROPOLITANO	SEREMI-MINVU GORE-Intendente CORE MUNICIPIOS
□ COMUNAL	PLAN REGULADOR COMUNAL PLAN SECCIONAL LIMITE URBANO	SEREMI-MINVU MUNICIPIOS

Considerando las debilidades del actual sistema institucional y la urgencia de avanzar en la solución de los problemas que se han identificado, conviene distinguir entre dos niveles de acción:

a.- Acciones dentro del marco institucional y legal vigente: elaboración e implementación de Planes Directores para la Gestión Integrada de la Planificación Urbana, con el objeto de delinear una acción coordinada entre el sector público (normativo y fiscalizador), junto a la sociedad civil organizada y los privados como promotores e inversionistas del desarrollo sectorial.

b.- Acciones dentro del marco institucional y legal de mediano plazo: Se propone procesos de elaboración de los planos reguladores desde su origen, más amplios y más participativos.

III. Medio ambiente y contaminación.

La variable medio ambiental debe estar presente en todo momento en la elaboración de cualquier instrumento de planificación territorial, tendiendo al uso sustentable de los diferentes recursos, considerando las características geográficas y las físicas con un armónico y equilibrado crecimiento de la construcción. Recordamos que la cuenca de Santiago por su especial configuración geográfica, presenta problemas de ventilación en los meses de otoño-invierno, perjudicando la salud de niños y ancianos especialmente.

IV. Incentivar el aprovechamiento del recurso suelo urbano ocioso al interior de ciudad.

De acuerdo a varios autores existiría una gran cantidad de suelo urbano ocioso al interior de la ciudad, desaprovechando la infraestructura y equipamientos, ya existentes, lo cual implica disminución de costos en urbanizaciones. Lo anterior, pudiese incidir en los costos de construcción fuesen mucho menor, y permitirían mejores ubicaciones para la vivienda social, ya que el pago de subsidio no se destinaría a pagar suelo sino que a calidad de vivienda.

3.4. Riesgos – Beneficios

Los **riesgos** se asocian primero a, establecer una política atemporal que no se condiga en nada con la realidad, que el beneficio de algunos no signifique la dramática pérdida de beneficios de otros (equilibrio de Pareto), que no se vele por la sustentabilidad territorial y que además se limite el acceso a las capas más desprotegidas de la sociedad.

Los **Beneficios** de la política pública se asocian a establecer una gestión de suelos urbanos para el bien común y de la ciudad, y no para el beneficio sesgado de unos pocos con acceso a la información y a los recursos económicos. En esta gestión de suelos urbanos la

participación de la ciudadanía es vital para la definición del tipo de ciudad que se desea alcanzar.

3.5. Opiniones de actores relevantes.

- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo**, la elaboración y desarrollo del PRMS, radica en la Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo (Seremi Minvu R.M), específicamente el Departamento de Desarrollo Urbano, el que tiene la tarea de Planificar el Desarrollo Urbano Regional, teniendo presente las políticas nacionales y regionales de desarrollo económico; social y territorial cuya finalidad es el progreso de la región, de su comunidad y de cada persona que habita en ella. Donde uno de los factores determinantes para el progreso de la región es el aprovechamiento de su principal recurso, el territorio, naturalmente la eficacia de esta tarea depende de la capacidad de decisión regional, por lo cual este Departamento tiene asignadas Funciones Estratégicas.⁴⁰ en una de sus definiciones estratégicas se define como;

*...” Calificar las áreas sujetas a planificación urbana intercomunal y confeccionar el respectivo Plan Regulador Intercomunal con consulta a las municipalidades comprendidas en aquél, velando por su actualización y aplicación”.*⁴¹

- **Grupos Inmobiliarios y Gremios de la Construcción (Cámara Chilena de la Construcción)**

Señalan que es conveniente hacer una evaluación cuidadosa de las diferentes regulaciones, para proceder a su perfeccionamiento, pero no al cambio de sus fundamentos, respecto a que el mercado sería el mejor auto regulador en la eficiencia de recursos.

⁴⁰ http://www.seremi13minvu.cl/opensite_20080123093305.aspx

⁴¹ Op.cit

- **Sociedad Civil Organizada, principalmente el Grupo Defendamos la ciudad** quienes plantean entre sus objetivos en relación a los aspectos y a las formas de abordar la normativa de ordenamiento territorial de la Región, los siguientes aspectos:
 - a) Asegurar la participación efectiva y una mejor acogida a las proposiciones de las entidades dedicadas a las materias urbanas y territoriales y de las organizaciones sociales participativas de la calidad de vida urbana, como lo son el Colegio de Arquitectos y otros gremios, los municipios, las organizaciones ciudadanas, las Universidades e Institutos atinentes a la materia.
 - b) Revisar los motivos por los que se proponen las modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago, tratándose de un Instrumento oficializado en 1994 para un horizonte de 30 años y realizado a través de estudios y asesorías técnicas de empresas privadas y organismos del Estado, y sancionado con consultas públicas a la comunidad a través de los Municipios.
 - c) Revisar la necesidad del crecimiento en extensión y la modificación del límite urbano establecido en el instrumento y revisar también las otras formas de desarrollo y crecimiento urbano.
 - d) Perfeccionar y concluir los Estudios de Base para la determinación y justificación de las áreas de expansión propuestas. La actual metodología de filtros utilizada para llegar a conclusiones de expansión del límite urbano, a nuestro juicio no da garantías de apoyo a tal medida.
 - e) Revisar una visión integral del territorio metropolitano incluyendo muy especialmente los aspectos de deterioro de la calidad de vida. Entiéndase la regulación de los aspectos de capacidad ambiental del territorio metropolitano, así como incentivar una mejor funcionalidad de la infraestructura y servicios de la ciudad en toda su extensión.
 - f) Generar las condiciones para una adecuada concentración de la población y de las inversiones en la Región Metropolitana teniendo en consideración la futura aplicabilidad de una política similar para el resto de las regiones.

- g) Promover en los Usos de Suelo, la mantención de ecosistemas naturales propios de estos territorios, fuente de vida, de trabajo y de posibles desarrollos económicos alternativos y sustentables; en especial frente a la actual situación de desaparición de los terrenos agrícolas de la RM.
- h) Incentivar en la normativa los Planes de Descontaminación Ambiental y Atmosférica que expresa la Ley de Protección del Medio Ambiente.⁴²

4. Selección de Criterios

- **El Criterio Técnico:** ha primado en la elaboración del proyecto para desarrollar la modificación, tomando en cuenta la opinión de expertos y elaboración de una modificación con los profesionales más idóneos. Además la Seremi de Vivienda Metropolitana. es un servicio público de alta especialización en la materia de planificación urbana. Pero es necesario destacar que junto a la función que cumple este organismo desde el ámbito técnico, no es independiente a las presiones de los grupos económicos interesados quienes desde una posición de influencia y de acceso a la información privilegiada, condicionan una legislación que potencie y liberalice todos los ámbitos de la política pública.
- **Criterio Político:** El criterio Político en la elaboración de la Política Urbana, por parte del Estado se enmarca en el ámbito de la regulación (mas bien de desregulación) y no de una planificación integrada, ni gestión de la política pública y por otra tiene una fuerte presión de los grupos económicos por ser llevada a cabo, incluso entre los responsables políticos de su aprobación está un ex representante del gremio de la construcción⁴³, con conflicto de intereses evidentes.

⁴² <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/03/29/collegio-de-arquitectos-y-defendamos-la-ciudad-expresan-rechazo-al-prms-100/>

⁴³ El actual intendente de la región Metropolitana, Fernando Echeverría fue presidente de la Cámara Chilena de la Construcción y tuvo participación en una gran empresa de la construcción, Echeverría Izquierdo

5.-La Implantación de la Alternativa Elegida

Respecto de cuál es la mejor alternativa para la propuesta y aprobación del PRMS, nos referiremos a los principales cambios que debiera involucrar el proceso de gestación y aprobación del IPT, bajo la visión del bien común.

- **Objetivos claros y concretos**, consecuentes con las acciones a desarrollar y que ellos sean cuantificables y consistentes en el tiempo. Esta etapa es importante en la medida que exista unos resultados esperados, y donde el proceso se pueda controlar, y ajustar si su evaluación así lo estima conveniente.
- **Información sistemática y continua**, se trata de la base indispensable para la toma de decisiones y desde la cual se sustente la propuesta. Ya hemos tratado la incongruencia e inconsistencia de los datos que respaldan las modificaciones contenidos en las diferentes memorias, y que en general adolecen de una rigurosidad técnica.
- **Participación efectiva** de los grupos de la sociedad civil y de los municipios desde la génesis de la propuesta y en todo el proceso de aprobación de cualquier modificación al IPT. La LGUC hoy señala que solo se debe consultar a los municipios involucrados, entregándoles un tiempo de respuesta acotado. Muchas veces los municipios, por sus características técnicas y por la falta de recursos, se ven sobrepasados y presionados por los grupos de poder y la dinámica del mismo proceso. Del mismo modo los municipios no forman parte integrante desde la génesis de la propuesta y solo pueden opinar una vez conocido el proyecto de modificación. Así mismo la sociedad civil no es un actor invitado a la toma de decisiones, que los afecta directamente. El Estado debe preocuparse de abrir y generar nuevas instancias de participación efectiva para el debate de la ciudad queremos vivir, incluyendo plebiscitos, consultas ciudadanas, encuestas y otros.
- **Gestión Integrada del Territorio formada por los diferentes organismos públicos que intervienen en la planificación de la ciudad en todas sus escalas**, para un desarrollo sustentable y racional en la utilización de los recursos naturales, recursos construidos, recursos sociales y recursos patrimoniales. Se debe abandonar el proceso

verticalista y sectorialista en la toma de decisiones, que ha caracterizado a la planificación de nuestras ciudades.

- **Descentralización y desconcentración**, llama la atención que si bien en el discurso político y de algunos instrumentos se establezca como objetivo la descentralización y la desconcentración en la toma de decisiones, en la práctica se observa que el nivel central es quien concentra todo el proceso en la elaboración y aprobación del IPT.
- **Visión de desarrollo**, es necesario que la visión de desarrollo del IPT tenga una visión de largo plazo y que los objetivos tengan concordancia con cada una de las modificaciones.

6. Argumentación y Defensa de la Propuesta

Si creemos que la planificación de la Región Metropolitana debe orientarse hacia una sustentabilidad creciente que considere el manejo adecuado de los recursos disponibles, (económicos, físicos, naturales y culturales) y que además asegure una participación efectiva de la población involucrada en la toma de decisiones de los procesos de planificación, en todas sus escalas. Son los conceptos de sustentabilidad y bien común los que creemos resumen las características que debieran guiar el cambio de los procesos de toma de decisiones de planificación.

La falta de una Política Urbana que oriente el desarrollo de nuestras ciudades se hace más necesaria que nunca para alinear las políticas urbanas en la búsqueda del bien común, creando estándares mínimos de calidad para la vida en la ciudad.

La Política Urbana debiera considerar, entre otras cosas el tratamiento intersectorial de la planificación, la consideración de una acción pública y privada, desde una perspectiva

multisectorial, que congrega y no excluye, con lógicas público-privadas en función de la sustentabilidad de nuestras ciudades.

CAPITULO V

CONCLUSIONES

El presente trabajo se realizó en base a la pregunta, ¿El Plan Regulador Metropolitano de Santiago, es un instrumento correcto de política urbana, para el desarrollo de la gran metrópoli?, considerando además si obedece a los conceptos teóricos por los cuales debiese generarse una política pública, teniendo como referente a los autores Bardach y Tamayo. Para responder la anterior consulta se aplicó una metodología que contiene una síntesis de ambos autores, llegamos a concluir que la actual política de regulación del suelo urbano en Santiago contiene serias y graves deficiencias estructurales que la tornan inviable e insustentable en el corto y mediano plazo.

El Estado ha ido abandonando el rol activo como planificador, tanto en la elaboración, gestión y administración del territorio Metropolitano. Sin embargo, el Estado tiene como mandato constitucional promover y velar por el bien común, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones necesarias (Estructura Administrativa y de Legislación Urbana) para alcanzar este fin de bien común de nuestras ciudades.

Al decir de Trivelli, la relevancia del Estado en la planificación urbana consiste en:

*...” el Estado se hace presente buscando conseguir, alcanzar y a la vez haciéndose responsable por lograr El Bien Común... El resguardo del bien común no sólo implica el resguardo de los derechos de las personas, sino que también el de necesidades y requisitos definidos a escala de toda la sociedad. El bien común trasciende y es diferente a la suma de los intereses individuales. La salvaguarda del bien común exige, por lo tanto, la presencia de una instancia pública que lo defina y lo represente.”*⁴⁴

⁴⁴ Trivelli, Pablo “Reflexiones en torno a la política nacional y de desarrollo Urbano”, revista Eure, Vol. 8 Numero 22. Septiembre de 1981. p.p. 43- 64.

La estructura administrativa del aparato burocrático del Estado Chileno, en general es de carácter vertical, limita excesivamente las posibilidades de coordinación intersectorial, y es ineficiente para promover el desarrollo de una gestión integrada del territorio metropolitano.

Asimismo la legislación relativa al suelo ha sido dictada de manera sectorial, carente de una visión integradora y global del territorio. Del mismo modo, los instrumentos existentes adolecen de marcadas inconsistencias e incoherencias debido a que las competencias públicas relativas al territorio, se encuentran repartidas en una multiplicidad de órganos del Estado, de distinto rango y naturaleza.

En definitiva, la legislación urbana ha carecido de un enfoque que apunte al desarrollo integral, transformándose en un marco solo regulatorio y discriminatorio para el ciudadano. Por sobre la base de nuestra legislación sectorial, la ordenación del territorio requiere una ley marco sistémica, que se articule coherentemente con toda la legislación urbana que incide en la ciudad, en efecto, al día de hoy no existe una Política Nacional de Desarrollo Urbano desde el año 2000.

Del mismo modo, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago carece de un proceso participativo que haga posible la inclusión de las aspiraciones y anhelos de los ciudadanos de la Región Metropolitana, ya que desde su análisis, desarrollo y gestión como política pública de suelo urbano, no considera la participación efectiva de éstos. Por lo tanto, podemos afirmar que el Estado se encuentra capturado por los agentes inmobiliarios y lobbistas que orientan y guían el desarrollo urbano de la región, lo que implica que las demandas ciudadanas, no se canalicen efectivamente en el proceso de aprobación del PRMS y/o de sus modificaciones.

Es conveniente destacar que la alta complejidad de las normas relativas a la gestión de suelos urbanos, inhibe de cierta manera la participación del ciudadano común. Por otra parte, tampoco se pudo encontrar en la legislación vigente, algún mecanismo de

participación efectiva para la solución de conflictos ciudadanos que involucren al territorio. En resumidas cuentas y de acuerdo con las diferentes demandas ciudadanas levantadas en este estudio, se puede afirmar que la aprobación del PRMS, es una instancia poco democrática, debido a que finalmente su aprobación pasa por las autoridades que no elegidos por votación directa.

Desde el punto de vista económico, el modelo de libre mercado aplicado a la variable suelo, no ha implicado una mejor asignación de recursos, dado que este mercado presenta diferentes fallas, como son los problema de acceso a la información de los diferentes actores que intervienen en él, pudiendo ejercer conductas oligopólicas, las que se acentúan en la medida que existe un bajo grado de transparencia de la información. La adquisición de conocimiento del mercado es relativamente cara en términos de tiempo y dinero.

Por otra parte, también se presenta un conjunto de fenómenos teóricos y prácticos que llevan a que la libre competencia en el mercado de suelo, diste mucho de una situación de competencia perfecta. Estos obstáculos surgen del incumplimiento de los supuestos de homogeneidad del bien, libre acceso, transparencia de la información y movilidad espacial de los recursos, además de los problemas que presentan las externalidades y la especulación de suelo urbano. Es así que entre los argumentos más recurrentes que se han presentado para realizar las ampliaciones a los límites urbanos, está el hecho que al aumentar los terrenos urbanizables, el costo de los suelos debiese disminuir, generando que las poblaciones y sectores de escasos recursos, tengan más facilidad para acceder a una vivienda. Este supuesto no ha podido confirmarse, pues el mercado adolece de graves problemas de información y como tal, ocurre que los agentes económicos, principalmente Inmobiliarias y lobistas tienden a presionar a los agentes públicos, para dictar las modificaciones sobre terrenos que ellos previamente conocen. Esta información, manejada por los actores inmobiliarios implica que los precios finalmente suban altamente por especulación en el cambio de uso que afectará a los suelos.

En el desarrollo del presente trabajo, se pudo destacar las profundas modificaciones que ha vivido el Estado desde 1960 a la fecha. Estas transformaciones en su concepción desde un Estado Benefactor a un Estado Regulador, lo llevaron a generar políticas públicas de acuerdo al concepto de desarrollo que se veía y quería lograr en las actividades que se delegaban en él. Es así que, en materia de planificación urbana, en la década de los `60s el instrumento era el Plan Regulador Intercomunal de Santiago, el cual reconoce por primera vez la dimensión metropolitana de la Planificación y la concibe con una visión de desarrollo sustentable y a la largo plazo (40 años), donde el Estado tenía una activa participación desde su elaboración hasta su desarrollo y gestión. Es importante destacar que, el concepto que había para el Estado, era de un Estado Benefactor, se concebía a este como el principal motor de la actividad tanto económica, como política y social.

El Plan Regulador Intercomunal se ve interrumpido con la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, que se dicta en el año 1979 y el Decreto Ley N°420 del mismo año, donde se elimina el límite urbano, declarando al suelo urbano como un bien no escaso, promoviendo que el principal regulador y asignador de recursos por su eficiencia sea el Mercado. Se abandonan los principios del PRIS como una visión sustentable del territorio. A su vez, en esta etapa comenzó a cambiarse el concepto de Estado, y se delega cada vez más al mercado las funciones que ejercía anteriormente éste y sobre los recursos más importantes y significativos en el resguardo del Bien Común (esto fue idéntico en el ámbito de Educación, salud, previsión social entre otros).

Si bien, con el cambio del sistema político en los años `90, comienza un nuevo régimen de gobiernos democráticos, las políticas de suelo urbano no tuvieron cambios en sus principales orientaciones, sino por el contrario, se profundizó aun más el criterio en cuanto a que es el Mercado quien mejor administra y asigna los recursos. En la práctica, el Estado se desentiende de su rol benefactor y se concibe como un Estado Regulador. Dentro de esta línea, en 1994 se promulga un nuevo Plan Regulador Metropolitano de Santiago, que si bien tiene una visión de desarrollo a 40 años, a sólo 3 años de su promulgación, incorpora (por presiones de grupo inmobiliarios) toda la provincia de

Chacabuco e introduce por primera vez, el concepto de planificación por condiciones. Esto significa que los privados tomen la iniciativa en materia de implementar zonas de desarrollo urbano, con ciertas condiciones preestablecidas, algunas de ellas orientadas a la integración social y las áreas verdes públicas, las que la mayoría de las veces se dejan para etapas futuras que nunca se concretan.

Desde 1994 hasta hoy al PRMS se le han incorporado, en sucesivas modificaciones, nuevas hectáreas de tierras rurales al límite urbano, esgrimiendo objetivos de integración social y nuevos terrenos para los subsidios habitacionales que entrega el gobierno, objetivos que en la práctica no se verifican de una modificación a otra. En cada memoria los datos que justificaban la ampliación de límite urbano fueron muy difíciles de probar en el presente trabajo, ya que no tenían una correlación y vinculación entre memorias de modificaciones diferentes. La impresión que deja esta recopilación, es que cada memoria es independiente entre sí, y no obedece a un desarrollo integrado y continuo que debiera considerar una planificación urbana sustentable.

Es dable de destacar que en 1985, se promulgó una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, la que orientaba el desarrollo urbano con la óptica del Bien Común, y esbozaba lineamientos para el desarrollo sustentablemente de las ciudades. Esta política urbana se mantuvo vigente hasta el año 2000, sin que a la fecha se haya promulgado una nueva, lo que se traduce en una serie de decisiones inorgánicas, muchas veces, discrecionales y generalmente lentas.

Respecto de la relación que debiese tener las políticas orientadas hacia la descentralización y desconcentración funcional y administrativa del país y el PRMS, llama la atención que si bien en el discurso político y de algunos instrumentos se establezca como objetivo, la descentralización y la desconcentración en la toma de decisiones, en la práctica no se puede observar que existan. En efecto, con la aprobación del PRMS100 se continúa acentuando la primacía de la Región Metropolitana, por sobre

el resto de las regiones, sin entregar una clara definición hacia una desconcentración de la capital del país.

Finalmente, podemos afirmar que tanto el proceso de estudio como de aprobación del PRMS y sus modificaciones, lo hace un instrumento de planificación territorial poco sustentable, y no validado por la ciudadanía, y que el límite urbano como política pública que busca transformar la ciudad de Santiago más integrada, con mas áreas verdes y mejor conectada, no da cuenta de cómo se logran dichos objetivos. En la memoria no se establecen los cursos de acción en el ámbito de la gestión, financiamiento, control y seguimiento de la planificación territorial, pues sólo se esboza tres puntos como estrategia de la modificación 100, los que corresponden a: Planificar con Condiciones; Planificar con Inversiones y Dirigir las Condiciones. De las tres estrategias anteriormente descritas, no se desarrollan ni explican a cabalidad, tampoco se explica cómo serán abordadas y trabajadas en el PRMS100. Por lo tanto, se podría predecir que los resultados de aplicación del plan, no cumplirían los objetivos con los cuales se desarrolló como política e Instrumento de Planificación Urbana.

CAPITULO VI

BIBLIOGRAFÍA

- Tamayo, M. “El análisis de las políticas públicas” en Bañón, R., y Carrillo, E., (comps.), La Nueva Administración Pública, Madrid, Alianza Editorial, 1997.
- Pressman, J. L. y Wildawsky, A. (1998), Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland. México, D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C. y Fondo de Cultura Económicas.
- Meny, Yves y J.C.Thoenig (1992); Las políticas públicas, Ariel, Barcelona.
- Apuntes de Clases, Prof. Mario Drago. “Introducción al Estado Regulador”, Cátedra Políticas Públicas, Magister de Política y Gobierno, sede Flacso Chile., Universidad de Concepción, año 2004.
- Revista PROURBANA, Land lines: Enero 2000, volumen 12, número 1 “El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile” Martim O. Smolka y Francisco Sabatini.
- Gestión de Suelo Urbano y Vivienda Social, elementos para una discusión. Aditi, Carrasco, Jirón y Sepúlveda. Instituto de la Vivienda, Universidad de Chile Facultad de Arquitectura y Urbanismo, 2001.

- Boletín Trimestral N°100 sobre el mercado de suelo en Santiago, Pablo Trivelli, julio 2007.
- Revista PROURBANA, Land lines: Enero 2000, volumen 12, número 1 “El debate sobre la liberalización del mercado de suelo en Chile” Martim O. Smolka y Francisco Sabatini
- S E R I E 96 financiamiento del desarrollo Proyecto Interdivisional CEPAL “Instituciones y mercados” (financiado por gtz) Unidad de Financiamiento para el Desarrollo División de Comercio Internacional y Financiamiento para el desarrollo. Santiago de Chile, junio de 2000. Políticas de viviendas de interés social orientadas al mercado: experiencias recientes con subsidios a la demanda en Chile, Costa Rica y Colombia Günther Held.
- Diputado Carlos Montes, discurso Inaugural Seminario Internacional, a 20 años de la liberación de los mercados de suelo, Cámara de Diputados, Lincoln Institute of Land Policies, Universidad Católica de Chile dados en 1999.
- Revista URBANO 19. Pags. 28-42. Concepción, Chile. Mayo 2009, Las Leyes Del Suelo. A Propósito De La Propuesta De Modificación Y Actualización Del Prm □ 1994 De Santiago 1 *Jonás Figueroa Salas* 2.
- Ver opiniones de J. Parroquia y J. Honold en el artículo con entrevista “Límites Urbanos, Instrumentos Caducos” publicada en la Revista AUCA N°37 p.p. 49 a 56.
- Ver E. Rojas “Utilización de suelo agrícola por crecimiento urbano del área metropolitana de Santiago, 1955 a 1984” en Boletín de Mercado de Suelo Urbano, Área Metropolitana de Santiago” N° 8, 2° trimestre 1984.

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DDU, “Política nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979” y “Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979” en Revista EURE N°22 septiembre 1981.
- Ministerio de vivienda y Urbanismo Política Nacional de Desarrollo Urbano, División de Desarrollo Urbano, Marzo de 1979, Publicación N°114.
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DDU, “Política Nacional de Desarrollo Urbano” DITEC N°207 marzo 1985.
- Memoria Explicativa del Plan Regulador Metropolitano de Santiago MINVU, SEREMI, DDU 12 enero 1994.
- Municipalidad de Pudahuel “Plan Regulador Comunal de Pudahuel, memoria explicativa.” Sept. 2002, pág. 19
- Alberto Carvacho “Plan Regulador Metropolitano de Santiago. SEREMI 1994” en “Juan Parrochia Beguin/ Premio 1996 Serie Premio Nacional de Urbanismo- U. de Chile.
- Memoria PRMS, modificación Proyecto de Desarrollo Condicionado en áreas de Interés Silvoagropecuario. Resolución 113, del 13 de noviembre de 2003.
- Memoria PRMS, modificación Proyecto de Desarrollo Condicionado en áreas de Interés Silvoagropecuario. Resolución 113, del 13 de noviembre de 2003.

- MINVU, SEREMI Metropolitana, “Plan Intercomunal Comunas de Curacaví, María Pinto, Melipilla, San Pedro, Alhué, Padre Hurtado, Peñaflo, Talagante, Isla de Maipo, El Monte, Buin, y Paine, Memoria Explicativa, Noviembre 2004”., noviembre 2004.
- Planificación Territorial Y Crecimiento Urbano: Desarticulaciones Y Desafíos De La Sostenibilidad Urbano-Regional En Santiago Metropolitano Marcelo Cooper Apablaza.
- Memoria Explicativa Modificación Plan Regulador Metropolitano Mprms 100 – Actualización Áreas Extensión Urbana Y Reconversión.
- Trivelli, Pablo “Reflexiones en torno a la política nacional y de desarrollo Urbano”, revista Eure, Vol. 8 Numero 22. Septiembre de 1981. p.p. 43- 64
- FUNDAMENTA 39, ENERO 2010, REVISTA ELECTRONICA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN www.cchc.cl
- Harald Beyer, PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO: EL PESO DEL SUBDESARROLLO, Estudios Públicos N°67, invierno 1997
- Herman Patricio Ante una nueva expansión urbana, 18 de Marzo de 2011, Diario El Ciudadano Fundación Defendamos la Ciudad
- Jordán Pablo y Galetovic Alexander, SANTIAGO: ¿DÓNDE ESTAMOS?, ¿HACIA DÓNDE VAMOS?, Estudios Públicos 101, verano 2006
- Edwards Gonzalo, EXTERNALIDADES E INSTRUMENTOS DE REGULACIÓN URBANA, Este trabajo forma parte de la línea de trabajo sobre Economía Urbana y Regional, desarrollada gracias a una donación de Forestal

Valparaíso S.A., dentro del programa de investigación en Economía y Medio Ambiente del Instituto de Economía de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

- HOFFMANN JAIME, GESTIÓN DE SUELOS Y PLUSVALÍA El Mercado del Suelo y distribución de la Plusvalía, junio de 2003, para
- © 2007 Lincoln Institute of Land Policy, Perspectivas urbanas : temas críticos en políticas de suelo en América Latina / [editado por] Martim O. Smolka & Laura Mullahy.
- Gross Patricio, Santiago de Chile 1925 – 1990, Planificación Urbana y Modelos Políticos, en Revista EURE Vol XVII N°52/53, pp 27 -52, 1991.
- *Trivelli Pablo* La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida, en Revista EURE Vol 37 N°111, pp 179-184, mayo 2011
- Sabatini Francisco y Soler Fernando, Paradoja de la Planificación Urbana en Chile, Revista EURE Vol XXI, N°62, pp 61-73, abril 1995
- Barton Jonathan R. Sustentabilidad Urbana como planificación estratégica, en Revista EURE Vol. XXXII, N° 96, pp. 27-45. Santiago de Chile, agosto de 2006
- Portal Inmobiliario www.portalinmobiliario.cl, 28/08/2007.
- <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/03/29/colegio-de-arquitectos-y-defendamos-la-ciudad-expresan-rechazo-al-PRMS-100/>
- <http://www.revistatc.com>, edicion n°66, año 7, abril 2011, página. 13

- Lahera Parada , Eugenio, “Introducción a las Políticas Públicas”, Fondo de Cultura Económica. Chile, año 2002.