

2. ANTECEDENTES DE REGULACION URBANA EN LA COMUNA

El desarrollo del presente capítulo pretende abordar algunos temas, que permitan entender de mejor manera el proceso de planificación y desarrollo urbano que ha observado la comuna de La Florida. Dicho proceso ha sido enfocado desde los antecedentes **técnicos-legales** que lo regulan y las características de la **imagen-objetivo** estudiada en los distintos instrumentos de planificación existentes a la fecha.

2.1 ANTECEDENTES TECNICO LEGALES

A continuación se analizará un conjunto de cuerpos legales relacionados con la planificación urbana y la ocupación del territorio comunal, los que permitirán visualizar el contexto jurídico del instrumento de planificación denominado **Plan Regulador Comunal** y sus relaciones con otros instrumentos de nivel jerárquico superior.

2.1.1 LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

Conocido también como DFL 458 de 1976, este es el cuerpo legal que regula actualmente todas las materias relativas a la urbanización y a las construcciones. También determina la acción sectorial del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo -MINVU- siendo su estudio y promulgación prácticamente simultáneos con el Decreto Ley N° 1305 de la reestructuración y regionalización de dicho Ministerio.

El contenido de esta ley puede ser clasificado en cuatro aspectos bien diferenciados:

- a) Sus tres niveles de acción- Ley General, Ordenanza y Normas Técnicas.
- b) Los instrumentos y técnicas de planificación urbana y sus normas de diseño, ejecución y aprobación.
- c) Las normas técnicas de la Ley de Propiedad Horizontal - Ley 6071.
- d) Las normas técnicas de las viviendas económicas.

Su objetivo es fijar normas para la acción -en materias de planificación urbana, urbanización y construcciones- al MINVU, intendencias, gobernaciones y municipalidades, a través de sus respectivas autoridades. Sin embargo, como el desarrollo de este estudio se relaciona con la planificación urbana, se destaca la siguiente definición conceptual: *"Se entenderá por planificación urbana, para los efectos de la presente Ley, 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 socioeconómico"*.

El artículo 27 continúa: *"Los objetivos y metas que dicha política nacional establezca para el desarrollo urbano serán incorporados en la planificación urbana en todos sus niveles"*. Indicando el artículo 28 que los niveles de acción de la planificación serán cuatro, *"que corresponden a cuatro tipo de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal"*.

Con respecto a la planificación comunal señala que esta se efectuará mediante el Plan Regulador Comunal, el cual estará en concordancia con los Planes Regionales de Desarrollo Urbano y los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, cuando estos existan. Este Plan Regulador Comunal, puede ser modificado o detallado mediante planos seccionales y modificaciones a la Ordenanza Local respectiva. El Plan Regulador Comunal estará compuesto por los siguientes documentos:

- a) Una Memoria Explicativa, que contendrá los antecedentes socioeconómicos-, los relativos a crecimiento demográfico, desarrollo industrial y demás antecedentes técnicos que sirvieron de base a las proposiciones-, los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas.
- b) Un Estudio de Factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado la nueva cabida de población que será acogida con el crecimiento urbano proyectado. Este estudio que requerirá consulta previa al servicio sanitario correspondiente de la Región.
- c) Una Ordenanza Local, que contendrá las disposiciones reglamentarias pertinentes.
- d) Los Planos que expresan gráficamente las disposiciones sobre uso de suelo, Bonificación, equipamiento, relaciones viales, límites urbanos, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.

Para los efectos de su aprobación, modificación y aplicación, estos documentos constituyen un solo cuerpo legal".

2.1.2 ORDENANZA GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIONES

También conocido como DS n° 47 de 1992, el 19 de mayo de 1992, fue publicado en el Diario Oficial el nuevo texto de la Ordenanza General de la Ley General de Urbanismo y Construcciones. Este nuevo cuerpo legal deroga el DFL NI 345 de 1931 y el DS NI 884 MOP de 1949, que conformaban hasta 120 días después de su publicación la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización.

Así mismo, este decreto deroga el DS N° 168 Vivienda y Urbanismo de 1984, que había fijado el texto actualizado del Reglamento Especial de Viviendas Económicas.

El DS n° 47 viene a reemplazar una legislación de más de 60 años de antigüedad que fue modificada en forma puntual y coyuntural con el tiempo, y así se da cumplimiento al artículo 168 del DFL N° 458 de 1976.

La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones contiene las disposiciones reglamentarias de la ley, regulando: el procedimiento administrativo-, los procesos de planificación urbana- urbanización y construcciones; además de definir los estándares técnicos mínimos de diseño y construcción exigibles.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, en sus artículos 105 y 106, establece que las obras de edificación y urbanización deberán cumplir con los estándares que establezca la Ordenanza General en lo relativo a las siguientes materias .

- a) Trazados viales urbanos.
- b) Areas verdes y equipamiento.
- c) Líneas de edificación, rasantes, alturas, salientes, cierros, etc.
- d) Dimensionamiento mínimo de los espacios según uso específico (habitación, comercio, oficina, educacional, asistencial, etc.)
- e) Condiciones de estabilidad y asismicidad.
- f) Condiciones de incombustibilidad.
- g) Condiciones de salubridad, iluminación y ventilación.
- h) Dotación de servicios sanitarios y energéticos.

Para alcanzar la finalidad prevista en los artículos citados, los materiales y sistemas a utilizar en las obras de construcción y urbanización, deberán cumplir estrictamente con las normas técnicas preparadas por el MINVU, sus servicios dependientes o el Instituto Nacional de Normalización. (INN).

Quizás el artículo más importante de la nueva Ordenanza sea el 2.2.1. Este hace extensivo a los loteos y subdivisiones con insuficiencia urbana, las disposiciones que estaban reservadas exclusivamente para las zonas de crecimiento por extensión. Se refiere a la cesión gratuita de un porcentaje de la superficie del predio para destinarlo a áreas verdes, equipamiento y circulación-, en función de la cantidad de nuevas unidades construidas.

2.1.3 POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

El génesis de una Política de Desarrollo Urbano es análogo al génesis de la política de desarrollo nacional, esto es, la doctrina que el gobierno sustenta en materias relativas al progreso y su propia declaración de principios. De esta forma, la política debe ser entendida y aplicada como una guía para orientar la acción en el corto, mediano y largo plazo, dentro del espacio urbano.

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su artículo 291 afirma que le *"corresponderá al MINVU la planificación del desarrollo urbano nacional."* Para ello, la Ley Orgánica de dicho ministerio (DL 1305 de 1976), en su artículo 81 establece que, *"el Ministro de Vivienda y Urbanismo es la autoridad superior del Ministerio y le incumbe la formulación de la política nacional habitacional y urbanística del gobierno."* De igual modo, dicho cuerpo legal en su artículo 121 reglamenta que, *"corresponderá a la División de Desarrollo Urbano (D.D.U.), propender la política nacional de desarrollo urbano y la política nacional de infraestructura sanitaria, pavimentación y vialidad urbana en coordinación con los sectores económicos."* Por último, la misma ley en su artículo 231 señala, *"las Secretarías Regionales Ministeriales y Metropolitanas tendrán como misión concretarla política nacional de Vivienda y urbanismo en sus respectivas jurisdicciones, para lo cual realizarán actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dicha política."*

Para una mejor comprensión del fenómeno de desarrollo espacial urbano de la comuna de La Florida, analizaremos las últimas dos Políticas Nacionales, debido a su relevancia en la actual conformación de la realidad comunal.

2.1.3.1 Política Nacional de Desarrollo Urbano de marzo de 1977 Decreto n° 420 (V y U)

Desde los últimos meses del año 1977 y hasta Abril de 1978, la División de Desarrollo Urbano del MINVU preparó un extenso estudio tendiente a fundamentar la elaboración de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, cuyas bases esenciales están dadas por la incorporación de un nuevo concepto de regulación del suelo urbano, tanto de crecimiento como de remodelación de los centros urbanos; del desenvolvimiento de los planes regionales de desarrollo urbano, además de la inversión pública en vialidad, equipamiento comunitario y vivienda.

Posteriormente, en marzo de 1979, fue aprobado oficialmente por el Ejecutivo el documento doctrinario de la política sobre desarrollo urbano a nivel nacional. Esta política encuentra su fundamentación en los siguientes cuatro aspectos:

- a) El nivel de urbanización alcanzado por el país.

- b) El proceso de desarrollo urbano logrado hasta la fecha y el que se espera a futuro, como consecuencia del desarrollo económico y social.
- c) La economía social de mercado como el modelo elegido para la asignación de recursos.
- d) La consolidación del rol subsidiario del Estado.

Lo anterior, necesariamente debía fundamentarse con argumentos que permitieran entender el sentido de la nueva política, de tal modo que da a conocer los siguientes principios fundamentales:

- a) El suelo urbano no es un recurso escaso.
- b) El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad.
- c) La concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.
- d) El uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado.
- e) Al Estado corresponderá proteger el bien común.

Finalmente, el documento aprobado, presenta los enunciados respecto de: la planificación del desarrollo urbano-, expansión y renovación de las ciudades- viviendas- vialidad urbana; equipamiento; preservación y conservación del patrimonio histórico y cultural, y de los recursos naturales del país. Todo de acuerdo al siguiente cuerpo conceptual:

- a) Se aplicará un sistema de planificación flexible, con el mínimo de intervención estatal, apoyado en normas técnicas y procedimientos de tipo genérico.
- b) Se definirán procedimientos y se eliminarán restricciones, de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado.
- c) Se legislará en beneficio de los proyectos que promuevan la renovación de zonas deterioradas, especialmente de aquellas ubicadas en las cercanías de los centros principales de las ciudades.
- d) El Estado fomentará y apoyará la creación de un mercado abierto de viviendas. La responsabilidad de producción corresponde al sector privado.
- e) En el corto plazo la inversión estatal en vialidad urbana se orientará preferentemente a terminar los sistemas viales incompletos, a fin de optimizar el uso de la infraestructura.

- f) La inversión en equipamiento urbano se destinará preferentemente a robustecer la estructura interna y a dotar de servicios básicos a la población más necesitada.
- g) El Estado velará por el incremento y preservación del patrimonio histórico, cultural y de recursos naturales del país, siempre que ello no constituya actos de usurpación sobre los bienes de las personas.

Desde la fecha de su aprobación, la política fue objeto de numerosas observaciones, tanto por parte de la opinión pública, universidades, colegios profesionales (A.G.), como de la propia División de Desarrollo Urbano del MINVU.

Todos quienes opinaron fueron desoídos, poniéndose en práctica en varias ciudades de país la política aprobada, generando en ellas los mayores desequilibrios urbanos que se conozcan en nuestro país. Incluso esta aplicación, motivó pasar a llevar varios principios que la propia política sustentaba, tal es el caso de los que dicen relación con los derechos individuales y el bien común.

Tanto fueron los problemas provocados por la política que, a cuatro años de su aplicación el Ministerio decidió someterla a revisión, **tomando como base que el suelo debe ser considerado como un recurso escaso y que su uso debe estar regulado por una planificación que tenga como objetivo fundamental, el bien común.**

En Diciembre de 1983, el Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo, dio su aprobación a las bases conceptuales que conforman la actual Política de Desarrollo Urbano, denominada en su oportunidad la "Política Ajustada" en función de la circular n° L-63 de Agosto de 1984 de la Subsecretaría del Interior.

2.1.3.2 Política Nacional de Desarrollo Urbano de marzo de 1985

El 14 de Marzo de 1985, se aprueba mediante Decreto Supremo N° 31 MINVU, la Política Nacional de Desarrollo Urbano, actualmente en vigencia. Esta tiene su base conceptual en la Constitución Política de la República de Chile, fundamentalmente en sus artículos 1° y 19°.

Los conceptos generales que contiene esta Política Nacional, representa un viraje de 180 grados respecto a la Política derogada en esa oportunidad. Los principios generales más relevantes que resumen la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano son los siguientes:

a) EL BIEN COMUN Y EL ROL DEL ESTADO

Define al bien común en el desarrollo urbano como *.- "el grado positivo posible, en cada caso, en que los asentamientos humanos se aproximan al mejor uso de/ suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios".* Dado que la Constitución Política asigna al Estado

procurar y promover el bien común, este deberá velar para que en el desarrollo urbano se alcancen los criterios expuestos a través de una voluntad política y de los medios propios de que dispone, tales como la Ley y los instrumentos de planificación urbana.

b) EL DERECHO DE PROPIEDAD

"La Constitución Política, en su artículo 19, n° 24, asegura a todas las personas el derecho de propiedad, en sus diversas especies, sobre toda clase de bienes corporales o incorporales".

Por lo tanto, la planificación urbana, deberá considerar este principio y en el caso de privar de la propiedad, adecuar los mecanismos para que esta sea indemnizada, o en el caso de limitar la propiedad, deberá especificar los grados máximos que esta puede alcanzar.

c) LIBRE INICIATIVA Y MERCADO

Con respecto a la libertad de emprender que consagra la Constitución Política a todos los habitantes del país, la Política Nacional de Desarrollo Urbano 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 ella proceda.*"

"La iniciativa privada deberá sujetarse a la planificación que establezca el Estado y dentro de este marco, orientará naturalmente sus decisiones por el mercado".

d) LA HABITABILIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

"Las condiciones de Diseño y conservación de los espacios que ocupan los asentamientos humanos influyen, en gran medida, en la subsistencia y la calidad de vida de sus habitantes." En este principio, la Política fundamenta la obligación que le corresponde al Estado por medio de la planificación y de las normativas urbanas de asegurar a todos los habitantes las condiciones de habitabilidad satisfactoria, con el propósito de cumplir lo establecido en la Constitución Política en sus artículos 1° y 19°, n° 1, 4, 8 y 9.

e) EL CARACTER URBANISTICO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

La Política establece que "*Los Instrumentos de planificación urbana deberán procurar la definición y estimular la puesta en valor de/ carácter urbanístico de todo asentamiento, a través de la preservación e Incremento de su patrimonio cultural y natural*". La necesidad de incorporar este aspecto en los instrumentos de planificación urbana, se basa en la responsabilidad que le corresponde al Estado de "*estimular la protección e incremento del patrimonio cultural*" y de velar por "*la preservación de la naturaleza*", en toda la nación.

En función de estos cinco principios generales, la Política Nacional define sus políticas específicas respecto al suelo urbano, a los instrumentos de planificación y regulación del

desarrollo urbano, y a la participación de la comunidad. De esta manera, se pretende corregir el error cometido en materia de planificación del desarrollo urbano, y además que, la nueva Política de Desarrollo Urbano sirva de pauta y guía para la revisión de la Ley, que oriente y regule el desarrollo urbano, coordinándolo con el proceso de regionalización del país.

Es conveniente indicar que, a la fecha, sólo ha sido reemplazada la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. La Ley General de Urbanismo y Construcciones que data del año 1976 aún no ha sido adecuada a la política, ni a los cambios que el país ha experimentado en materia de urbanismo y construcción en los últimos 16 años.

2.1.4 LEY ORGANICA CONSTITUCIONAL DE MUNICIPALIDADES ¹

No se podría concluir un análisis de los principales cuerpos legales relacionados con la planificación del desarrollo urbano, sin detenerse en la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, dado que ella representa la base jurídica de la acción municipal. Su fin es: *"satisfacer las necesidades de la comunidad local y asegurar su participación en el progreso económico, social y cultural de las respectivas comunas"*.

El 31 de Marzo de 1988, fue publicada la Ley n° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuerpo legal que derogó el DL N° 1.289 de 1975, que reguló el funcionamiento municipal por más de diez años y entregó una serie de funciones y atribuciones a los municipios.

La Ley N° 18.695 establece dentro de las funciones privativas del municipio, *"la planificación y regulación urbana de la comuna y la confección de/ Plan Regulador Comunal, de acuerdo con las normas legales vigentes"*. Recientemente la Ley Orgánica fue modificada a través de la Ley n° 19.602 publicada en el Diario Oficial del 25/03/99. La actual Ley Orgánica, en materia de planificación, genera una serie de cambios al interior de las estructuras municipales, toda vez que, hasta antes de su entrada en vigencia, la planificación territorial recaía en la Dirección de Obras Municipales, con la elaboración y actualización del Plan Regulador Comunal. Por su parte, la planificación del desarrollo con énfasis en sus aspectos sociales y territoriales recaía en la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC), con la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal, PLADECO.

1. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades n° 18.695 (DO 31/03/88), ha sido modificada por la Ley 18.732, DO 18/08/88; Ley 18.963. DO 10/03/90; Ley 19.130, DO 19/03/92 y Ley 19.602 DO 25/03/99.

Con la modificación vigente a partir del 25/03/99, la planificación recae en su totalidad en la SECPLAC, pues esta asumirá además la planificación territorial, haciéndose cargo de la elaboración y actualización del Plan Regulador Comunal.

Es conveniente indicar, que también son privativas del municipio las siguientes funciones: *"Aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna... aplicar las disposiciones sobre construcción y urbanización... la promoción de/ desarrollo comunitario, y.. elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación deberá armonizar con los planes regionales y nacionales"*. Además, tiene funciones compartidas con otros organismos del Estado en las siguientes materias que dicen relación con la planificación urbana: *" ... protección de/ medio ambiente... educación y cultura... deportes y recreación... turismo... transporte y tránsito público vialidad urbana y rural.. urbanización..."*, entre otras. En función de estas importantes atribuciones, es necesario que los municipios cuenten con equipos disciplinarios de planificación integral, como concepción sistémica, con el objeto de lograr instrumentos de planificación que orienten la acción en la consecución del desarrollo comunal dentro de objetivos de mediano y largo plazo. No así un quehacer centrado en el corto plazo con una planificación exclusivamente coyuntural, dado que la visión de corto plazo, unida a la dinámica de desarrollo comunal, genera y ha generado desequilibrios en la ocupación del territorio, situación frente a la cual los municipios tienen serias dificultades para intervenir cuando falta una propuesta integral de la Planificación del territorio.

2.2 INSTRUMENTOS E INSTANCIAS DE PLANIFICACION

La Ley General de Urbanismo y construcciones define que la planificación urbana se hará efectiva a través de cuatro niveles o instancias de acción: nacional, regional, intercomunal y comunal, como ya se mencionó. Sin embargo, sólo el nivel intercomunal y comunal poseen actualmente instrumentos institucionalizados jurídicamente para llevar a cabo la planificación del desarrollo urbano: estos son el Plan Regulador Intercomunal y el Plan Regulador Comunal.

En los niveles superiores -nacional y regional- se dispone de un conjunto de lineamientos estratégicos generales, que definen la imagen-objetivo que la autoridad respectiva desea alcanzar, a través de los planes específicos de desarrollo urbano- regional.

A continuación se describirán los cuatro niveles mencionados, con el propósito de permitir identificar claramente los ámbitos de acción de cada uno de los instrumentos.

En el **nivel nacional**, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en su artículo 291, define que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) es el organismo encargado de la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional . Sin embargo, a pesar de lo anterior, este organismo delimita su acción -en forma complementaria a los cuerpos legales estudiados- a través de la definición de una Estrategia Nacional de Desarrollo Regional,

elaborada por el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN) en conjunto con representantes de diversos ministerios y organismos de la administración pública. La estrategia se complementa con un conjunto de políticas específicas de desarrollo social y económico.

En el **nivel regional**, el artículo 31° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, especifica que la planificación urbana de este nivel se efectuará a través de un Plan Regional de Desarrollo Urbano que definirá *"los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíprocas, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc"*. Estos planes deben ser elaborados por las respectivas Secretarías Regionales de MINVU, en concordancia y complementación con las políticas de desarrollo socioeconómico de cada región, y deberán ser ratificados mediante la dictación de un Decreto Supremo por orden del Presidente de la República. Todas las disposiciones de estos instrumentos deberán incorporarse posteriormente a los Planes Reguladores Intercomunales, Metropolitanos y Comunales.

En el **nivel intercomunal**, se incorpora un conjunto de comunas, que por su alto grado de dependencia forman parte de una sola unidad urbana. Sin embargo, cuando dicha intercomuna, excede de los 500.000 habitantes, se entenderá -para efectos de su planificación- como un área metropolitana. Este instrumento se compone de: memoria explicativa, ordenanza y planos, los cuales constituyen un documento único para efecto de su aprobación, aplicación y modificaciones posteriores. Deben ser confeccionados por las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, previa consulta a las municipalidades afectadas y ratificado por decreto supremo por orden del Presidente de la República.

En el **nivel comunal** o local, las atribuciones en materia de planificación urbana han sido fijadas por la misma Ley mencionada en los niveles precedentes, y complementadas por la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. La confección del instrumento de planificación urbano-comunal, queda bajo responsabilidad de las municipalidades respectivas, así como también su aplicación y futuras modificaciones; la propuesta requiere del Informe Favorable de la SEREMI-MINVU, de la posterior Aprobación del Consejo Regional Metropolitano a través de una resolución, la que finalmente se somete al trámite de toma de razón en la Contraloría General de la República.

Los objetivos que persigue este instrumento de planificación comunal son promover el desarrollo armónico de territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo socio económico; así el Plan Regulador Comunal deberá contener un *"conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento"*. Las disposiciones que el Plan Regulador deberán referirse a: *"uso del suelo o zonificación, localización de equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para ampliar o dotar de redes sanitarias y*

energéticas, y demás aspectos urbanísticos”.

Es preciso indicar, para concluir este breve análisis, que la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en lo referente a las materias que debe abordar el Plan Regulador Comunal se ha quedado atrás frente al avance de las materias urbanísticas, toda vez, que la ciudad se ha convertido en el acontecimiento cultural más decisivo de la historia de la humanidad. A la fecha parece haberse constituido en el hábitat definitivo del ser humano, donde las relaciones que se dan en la ciudad son mucho más complejas que simples disposiciones de uso del suelo o zonificaciones y jerarquización vial, (déficit habitacional, contaminación atmosférica, etc.).

2.2.1 PLAN REGIONAL DE DESARROLLO URBANO

La Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, ha elaborado el nuevo Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana. La función primordial de este Plan, es regular las disposiciones relativas al uso de suelo de las seis provincias que integran la Región. Este instrumento tiene un horizonte de planificación de 30 años, realizando sus proyecciones para un escenario conformado por 9.700.000 habitantes de la Región.

Para lograr el objetivo de mejorar la calidad de vida de la Región, el Plan conjuga crecimiento y desarrollo con equidad, con una especial preocupación por el mejoramiento de las condiciones ambientales de las diferentes zonas y localidades. De este modo, el plan propone regular el crecimiento urbano para ciertas áreas de la región, con el firme propósito de conservar parte de los suelos agrícolas para la actividad productiva. Del mismo modo, se fijan zonas para la instalación de plantas de tratamiento de aguas servidas, embalses de relave e instalaciones peligrosas.

El plan, propone crear centros regionales de desarrollo, para lo cual define agrupaciones de localidades de desarrollo en cada una de las seis provincias. Algunos de los centros definidos, serían:

Colina - Esmeralda.
 Lampa - Batuco - Estación Colina.
 Buin - Paine - Alto Jahuel - Linderos.
 Talagante - Peñaflo - El Monte - El Paico.
 Melipilla - Bollenar.

Estos centros de desarrollo urbano, deben permitir que las comunas vecinas puedan acceder fácilmente a las prestaciones de servicios más especializadas, ya que cada polo de desarrollo que se ubica dentro de cada provincia contará con la infraestructura y equipamiento mínimo necesario para atraer su propia población (*hinterland* por área económica y de servicios). De este modo se pretende desincentivar los viajes a la ciudad

de Santiago, la cual concentraría solamente los servicios especializados de escala regional y nacional.

Bajo estos criterios, el Plan Regional desarrolla su estrategia a una escala tal, que la problemática urbana de la comuna de La Florida no alcanza a ser tocada, quedando circunscrita a otros instrumentos de planificación a otra escala- el Plan Regulador Metropolitano de Santiago y el propio Plan Regulador Comunal y sus respectivos seccionales.

2.2.2 PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO

La Secretaría Regional Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo elaboró el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) que reemplaza al PRIS que data de 1960. Este instrumento de planificación fue aprobado por el Consejo Regional el 6 de octubre de 1994 a través de la Resolución nº 20 del Gobierno Regional, siendo publicado en el Diario Oficial con fecha 4 de noviembre de 1994.

El PRMS establece normas que regulan el desarrollo y crecimiento de la Región Metropolitana, las que deben necesariamente ser reconocidas por los Planes Reguladores Comunales.

En términos generales el PRMS plantea la reducción de los límites de crecimiento en extensión de la ciudad de 100.000 há. a 60.000 há., considerando que ya existen cerca de 40.000 há. construidas, restando áreas por urbanizar principalmente en las comunas de Lo Barnechea, Las Condes, la zona de la precordillera que abarca La Reina, Peñalolén y La Florida; y, por el norte, Quilicura, Huechuraba y Maipú.

A su vez, se establece una densidad mínima promedio de 150 Hab/há, definiendo diferentes rangos de densificación, dependiendo del estado de consolidación del área de cada comuna. Para determinar estos rangos, se empleó como variable primordial la tasa de motorización.

Otra variable considerada para determinar el crecimiento fue la existencia y calidad de la infraestructura, de manera que cada nuevo proyecto de densificación deberá adjuntar un estudio de impacto, verificando que existe la dotación suficiente de agua, electricidad, alcantarillado de aguas servidas, así como la infraestructura vial necesaria, **tanto en el área misma a densificar, como en el resto de la infraestructura comunal que sirve para interconectar la nueva área** al resto de la ciudad. De este modo se busca una coherencia en el proceso de planificación urbana, propiciando que los proyectos de densificación asuman los costos que generan a la ciudad, situación que ocurre en todos los niveles de densificación, desde un simple edificio de 4 pisos, hasta un loteo de "n" casas.

El PRMS demuestra en sus planteamientos una especial preocupación por el "Factor

Ambiental", en orden a optimizar el funcionamiento de la ciudad, evitando el gasto innecesario de tiempo en traslado, la reducción de los viajes, el mejoramiento de las condiciones atmosféricas y acústica, para lo cual establece criterios más estables frente a la conservación y creación de áreas verdes de escala comunal e intercomunal. En virtud de lo anterior se establecen áreas de preservación ecológica en los sectores altos de las cuencas hidrográficas, que incluyen reservorios de agua, cauces naturales, canchas de deportes invernales y enclaves de flora y fauna autóctono. En todas estas áreas se establecen rígidas condicionantes de edificación, ocupación y uso de suelo, permitiéndose sólo la edificación de infraestructura de apoyo para actividades científicas, deportivas y turísticas.

También se definen áreas de protección ecológica con desarrollo controlado, donde se podrán efectuar determinadas actividades de carácter urbano en tanto conserven las características del entorno natural y las intervenciones que se realicen contribuyan al mejoramiento de la calidad del medio ambiente o incrementen los valores del paisaje.

Con este fin, se preservan todos los terrenos sobre la cota 900 y 1000 (depende de la comuna) y las áreas inmediatas a las quebradas de pie de monte, con el fin de preveer situaciones de riesgo geofísico producto de sismos, avalanchas, aludes de agua y barro o aludes de nieve, definiendo el ancho del área de restricción para cada caso.

En cuanto a la macro-estructuración de la ciudad desde el punto de vista de su economía, el Plan establece los macro sectores de uso de suelo, zonificando sobre todo las áreas industriales y estableciendo las zonas de uso mixto. A su vez el Plan propone la creación de 5 o 6 nuevos sub-centros de escala intercomunal, estableciendo una malla equilibrada de distribución del comercio y los servicios, reorientando al máximo las tendencias radlocéntricas de propósitos de desplazamiento de los habitantes, en la búsqueda del área central de la ciudad de Santiago.

Recientemente entró en vigencia una modificación al Plan Regulador Metropolitano de Santiago, conocida como "Plan Chacabuco", que amplía el trritorio de regulación metropolitana, incorporando al ámbito del Plan las comunas de Colina, Lampa y Til-Til, con el objeto de normar su creciente desarrollo urbano. Esta modificación fue aprobada por la Resolución nº 39 del Consejo Regional del 29 de octubre de 1997 y publicada en el Diario Oficial del 12 de diciembre de 1997.

2.3 ANTECEDENTES COMUNALES

2.3.1 EL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO Y LA COMUNA DE LA FLORIDA

La lámina 1, muestra a grandes rasgos las principales intervenciones y reconocimientos que plantea el PRMS en la comuna, a saber:

34

- 1) Consolidación del sub-centro a escala intercomunal en la actual área central de la comuna.
- 2) Determinación de Densidades Brutas.

Hasta el canal Las Perdices:
Mínimo = 150 hab/há
Máximo = 600 hab/há

Al oriente del canal Las Perdices:
Mínimo = 150 hab/há
Máximo = 450 hab/há
- 3) Equipamiento Metropolitano:
En torno a Avenida Américo Vespucio y Avenida Vicuña Mackenna.
- 4) Infraestructura Vial, definida en los artículos 7.1.1 y 7.1.2 de la Ordenanza del PRMS:
 - Establece los Sistemas viales Metropolitanos que cruzan la comuna.
 - Establece la vialidad intercomunal.
 - Define los perfiles de la vialidad estructurante.
 - Normas de estacionamientos.
 - Proposición del camino Av. Paseo Pie Andino.
- 5) Areas Verdes
Define la creación de parques comunales e intercomunales dentro del territorio comunal, tales como:

**INSERTAR
LAMINA 1**

- Parque Pie de Monte
- Parques Quebradas Macul
- Parque Cerro Chequen
- Parque Jardín Alto
- Parque Quebrada Lo Cañas
- Parque Quebrada Las Perdices
- Parque Tobalaba - Canal San Carlos
- Parque Canal Las Perdices.
- Parque Canal San Francisco.
- Estadio La Araucana.
- Estadio Municipal.
- Estadio de La Contraloría.
- Club de tiro al vuelo.
- Complejo Deportivo Gabriela Mistral, etc.

6) **Áreas de Preservación Ecológica.**

Se definen tres áreas en el territorio comunal:

- El área de Protección Ecológica con Desarrollo Controlado, PEDC-3, entre la cota 900 y Av. Paseo Pie Andino.
- El área de Preservación Ecológica, sobre la Av. Paseo Pie Andino, al oriente del Límite de Extensión Urbana
- y finalmente, en la alta cordillera, un área de Preservación del Recurso Nieve.

2.3.2 PLAN REGULADOR METROPOLITANO EN EL SECTOR ORIENTE

2.3.2.1 Subsector geográfico 15, la Florida Alta

Con respecto a la Comuna de La Florida y en específico con el sector geográfico 15 La Florida Alta, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago establece una serie de disposiciones las cuales pueden y/o deben ser afinadas por los respectivos instrumentos de planificación comunal.

En general el Plan Regulador Metropolitano destina 2 grandes áreas para la vivienda y usos mixtos. Dos de ellas se ubican en el sector 15- la denominada la Zona C que se extiende sobre parte del territorio comunal comprendido entre el Canal San Carlos y el Canal Las Perdices con una superficie aproximada de 232,5 há; la otra zona denominada B con una superficie de 325,8 há. que se extiende sobre parte del territorio comunal comprendido entre el Canal San Carlos y el límite oriente del área urbana metropolitana.

En relación a las intensidades de uso de suelo estas se fijan entre 150 y 600 hab/há para el área C, lo que significa rangos poblacionales entre 34.875 y 139.500 habitantes. Para el área B se fijan entre 150 y 450 hab/há dando rangos poblacionales entre 48.870 y

146.610 habitantes.

Estas densidades darían una población total fluctuante para todo el sector geográfico 15 La Florida Alta entre 83.745 y 286.110 habitantes, es decir, un promedio de 184.928 habitantes. Además estas intensidades de uso de suelo permitirían subdividir el suelo urbano en predios de hasta 200 m², en los casos de loteos DFL-2 simultáneo. Mientras que la población actual es de 8.027 habitantes, con una densidad promedio de 15 hab/há.

a) EQUIPAMIENTO

En cuanto a otras áreas y usos de suelo específicos el Plan Regulador Metropolitano define en el área geográfica Florida Alta, cuatro tipos de equipamiento que son:

a.1) Equipamiento comunitario y vivienda

Se destinan 4 terrenos a saber, uno es el área de 9 há. ubicada en la esquina nor-oriental del cruce de las calles Rojas Magallanes con Tobalaba Oriente que comprende parte de la Viña Tarapacá. Un segundo terreno de 9 há. ubicado entre las cotas 790 y 810 y al sur de la Avenida Walker Martínez que se emplaza sobre terrenos particulares. Un tercer terreno de 45 ha ubicado en el sector Sur de la Comuna, sobre la cota 800 m.s.n.m. y atravesado por Calle Rojas Magallanes. El último terreno considera 4 há. y se ubica en un triángulo entre las cotas 750 y 780 adyacente al sur de la Quebrada de Macul.

De este total de 22 há. de equipamiento se puede destinar un máximo de 6,6 há. (30 %) a vivienda lo que significa como mínimo 1.000 habitantes más para La Florida Alta.

a.2) Equipamiento deportivo y área verde:

Se destina un terreno regular de aproximadamente 9 há. que se ubica adyacente a la Av. Tobalaba Oriente y al sur de la Comuna.

a.3) Equipamiento intercomunal:

Se destinan dos terrenos- uno es el área de 25 ha ubicado al oriente de la intersección de Av. Tobalaba Oriente y Walker Martínez (proyectada) y que queda dividida en 2 paños por esta calle. Dicho terreno comprende gran parte la propiedad de la Orden Salesiana.

a.4) Equipamiento de áreas verdes:

Se considera una extensa faja de territorio de 645 há al sur del sector geográfico Florida Alta y que comprende las zonas de mayor pendiente del pie de cordillera (entre 20 % y 25 %).

b) AREAS RESTRINGIDAS AL DESARROLLO URBANO

Se reconocen áreas de riesgo de origen natural que para el caso de La Florida Alta están

constituidas principalmente por una serie de Quebradas que corren de Oriente a Poniente, entre las cuales la Quebrada de Macul es la mas significativa con una superficie aproximada de 80 há. En estas áreas además se constituyen los Parques Quebradas, que son áreas verdes adyacentes a los cauces de las quebradas y corresponden a los siguientes:

- Parque Quebrada Sin Nombre (0-7)
- Parque Quebrada Lo Cañas (0-8)
- Parque Quebrada Sin Nombre (0-9)
- Parque Quebrada Las Perdices (0-10)
- Parque Quebrada de Macul, cauce principal (0-11)

Los usos permitidos son áreas verdes, recreacional-deportivo, esparcimiento y turismo al aire libre, es decir equipamientos complementarlos al espacio natural. Las condiciones de edificación, igualmente, tienden a liberar totalmente de espacios construidos el área, con un porcentaje máximo de ocupación de suelo de 1 % y un coeficiente máximo de constructibilidad de 0,01.

Otro tipo de áreas que se reconocen son las de valor natural y/o de interés silvo agropecuario y entre estas para el caso de La Florida Alta se destina una Zona de Protección Ecológica de Desarrollo Controlado N° 3, que de acuerdo a lo que establece el Plan Regulador Metropolitano son "aquellas áreas en las cuales se podrá desarrollar, además de las actividades silvoagropecuarias y/o agropecuarias, determinadas actividades de carácter urbano, en tanto se conserven las características del entorno natural y las intervenciones que en ellas generen, contribuyan al mejoramiento de la calidad del medio ambiente o incrementen sus valores paisajísticos". En este sentido los usos de suelo permitidos son equipamientos de áreas verdes, deportes y recreación, científico y cultural. Las condiciones de edificación propenden al mínimo de urbanización con 10 há. como superficie predial mínima, un porcentaje de ocupación de suelo de 0,50 y un coeficiente máximo de constructibilidad de 0,01.

La Zona de Protección Ecológica de Desarrollo Controlado se ubica a lo largo y al oriente de la cota 900 con un ancho promedio de 250 m. y casi 3 km. de largo lo que da una superficie de 75 há.

Sobre el Límite de Extensión Urbana se ubica un Área de Preservación Ecológica y en la alta cordillera, un Área de Preservación del Recurso Nieve.

c) VIALIDAD

El Plan Regulador Metropolitano contempla dentro del Sistema Vial Metropolitano, la Av. Paseo Pie Andino (M18S) en el sector Florida Alta, que define el límite del crecimiento urbano por el Oriente del Área Metropolitana. Esta vía es proyectada y requiere de los estudios técnicos (urbano-ambientales y de ingeniería) para su trazado y factibilidad económica social. Ver lámina 1.

Dentro de las vías de carácter intercomunal que define el Plan Regulador Metropolitano,

cabe mencionar las siguientes vías en sentido oriente-poniente-

- Departamental (M150)
Existente y sin urbanizar en aproximadamente un 70 %, con un ancho de 80 m, sirve de acceso al área oriente de la Comuna.
- Walker Martínez (C19S)
Existente en un 40 % y con urbanización completa. El tramo restante es proyectado, sirve de acceso a las áreas centrales de la Florida Alta y al sector central de la comuna.
- Rojas Magallanes (T10S)
Proyectada completa con un largo aproximado de 5 km y ancho total de 30 m, sirve de acceso a las áreas centrales.

En el sentido norte-sur se establecen las siguientes vías-

- Avenida Tobalaba (T16S)
Con su lado Oriente existente pero sin urbanización, con un ancho total de 80 m.
- Avenida Las Perdices (T18S)
No especifica a que lado del Canal se ubica, o si se considera por ambos márgenes, es proyectada con un largo aproximado de 9 km y ancho total de 50 m.

2.3.2.2 Subsector geográfico I5a

Es el sector que se ubica bajo el Canal San Carlos, limitando al Norte con Walker Martínez, al Oriente con Tobalaba, al Sur con Trinidad y al Poniente con Av. La Florida.

El PRMS define dos grandes áreas para la vivienda y usos mixtos, una de ellas es la llamada zona 15aF que limita al Sur con calle Santa Julia y la zona 15aF2, que se extiende desde Santa Julia hasta el límite Sur de la comuna.

En relación a las intensidades de uso de suelo, se fija un rango entre 150 y 600 hab/ha.

2.3.3 PLAN REGULADOR COMUNAL

El Plan Regulador aprobado el año 1968, PR 68 (DS n° 663 de 20/09/68), es el primer instrumento de planificación urbana que se implementa específicamente para la Comuna de La Florida.

Dicho plan es el que se encuentra en vigencia hoy en día y ha sido modificado en algunos sectores a través de seccionales, pero para la mayor parte de la superficie ocupada de la Comuna, las disposiciones normativas se mantienen prácticamente sin modificaciones, respecto al PR 68. Lo anterior referido a una Comuna que durante los últimos 15 años ha tenido una relevante transformación de su territorio, en cuanto a su acelerado y vasto

proceso de urbanización y, que en este aspecto, está entre las comunas más representativas de este fenómeno urbano en Chile.

En efecto, las consideraciones adoptadas en el PR 68 han sido ampliamente superadas por la realidad, de este modo dicho plan se convierte en un instrumento que no está interpretando la realidad actual de la Comuna y menos su desarrollo futuro. Por esto la urgencia de contar con un instrumento de planificación comunal actualizado.

El PR 68 está referido a las indicaciones generales impartidas por el Plan Regulador Intercomunal de Santiago 1960, vale decir:

- La definición de límites de área urbana y suburbana
- Zonificación de las áreas industriales, habitacionales, verdes y de equipamiento comunitario.
- Definición de la vialidad y el transporte metropolitano.

2.3.4 SECCIONALES

Con posterioridad a la promulgación del Plan Regulador Comunal en 1968 se han aprobado 15 seccionales que modifican diferentes sectores de la comuna. Ellos son:

- Seccional San Rafael
- Seccional Las Mercedes
- Seccional Vicuña Mackenna Oriente
- Seccional Terrenos Valdés Freire
- Seccional Walker Martínez / Américo Vespucio / Colombia
- Seccional Av.. Parque 1 Ignacio Carrera Pinto
- Seccional Jardín Alto
- Seccional Vicuña Mackenna Oriente / Serafín Zamora
- Seccional Nudo Vial Vicuña Mackenna / Américo Vespucio
- Seccional Zanjón de la Aguada
- Seccional Santa Julia - Manutara
- Seccional Diego Portales - Tocornal
- Seccional Mirador Azul
- Seccional Oriente - Sector Florida Alta
- Modificación Plan Regulador Comunal - Sector Manzana Cívica

Dichos seccionales y modificaciones en general se concentran, en dos áreas del territorio:

- en torno al nudo Vicuña Mackenna - Américo Vespucio
- y en el Área Oriente:

NUDO VICUÑA MACKENNA - AMERICO VESPUCIO:

Son 7 seccionales que se han originado principalmente para permitir e implementar la localización de comercio, servicios y talleres, contribuyendo al desarrollo de la vocación de centro de equipamiento que posee dicho sector.

En este sentido hay casos de seccionales que son para localizar proyectos específicos de equipamiento como el Parque Vespucio (Decreto 147 de 1987) o el Supermercado Montserrat (Decreto 79 de 1982).

El más reciente es la modificación al Sector Manzana Cívica, que corresponde al territorio de la manzana municipal, cuyo objetivo es constituir un Centro Cívico en torno al nuevo Edificio Consistorial. Fué aprobado por Resolución nº 31 del 01/04/99 y publicado en el Diario Oficial de fecha 04/06/99.

SECTOR ORIENTE

En el sector ubicado al poniente de Avenida Tobalaba, hasta Av. La Florida se distinguen diferentes normativas:

- Los seccionales Las Mercedes y Jardín Alto en los que se permite una subdivisión predial mínima de 200 m² y el equipamiento, De esta manera se incorpora como área definitivamente urbana con usos de alta flexibilidad.
- El subsector geográfico 15a, definido en el PRMS en dos tramos, I5aF y I5aF2. Estos sectores están normados por el artículo 31 Transitorio, hasta que el Plan Regulador Comunal establezca las normas definitivas.
- Finalmente, en 1996 se aprobó el Plan Seccional Oriente - La Florida Alta, que regula el sector comprendido entre Av. Tobalaba y Av. Paseo Pie Andino, estableciendo densidades máximas de 25 y 50 Hab/ha y superficies prediales mínimas de 2.000 m².

