



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**ANALISIS DEL PROCESO DE
ELABORACION Y APROBACION
DEL PRMS 100**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PUBLICAS**

ISABEL SERRA BENITEZ

**SANTIAGO DE CHILE
2012**



**UNIVERSIDAD DE CHILE
FACULTAD DE CIENCIAS FISICAS Y MATEMATICAS
DEPARTAMENTO DE INGENIERIA INDUSTRIAL**

**ANALISIS DEL PROCESO DE
ELABORACION Y APROBACION
DEL PRMS 100**

**TESIS PARA OPTAR AL GRADO DE
MAGISTER EN GESTION Y POLITICAS PUBLICAS**

ISABEL SERRA BENITEZ

**PROFESOR GUIA:
GENARO CUADROS IBAÑEZ**

**MIEMBROS DE LA COMISION:
MARIA PIA MARTIN MÚNCHMEYER
DANID SILVA JOHNSON**

**SANTIAGO DE CHILE
2012**

Ante la ausencia de una Política Pública Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) que oriente el desarrollo de la ciudad, ha sido el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) el instrumento utilizado para encauzar su crecimiento. Esta situación ha generado un extenso debate público entre los múltiples actores que participan de su producción, gestión y planificación. La multiplicidad de intereses que entran en juego, ha dificultado alcanzar un consenso respecto al modelo a seguir para la construcción de una ciudad más justa, inclusiva y sustentable.

El PRMS ha mostrado ser insuficiente para abarcar la complejidad y multidimensionalidad de los problemas territoriales de una ciudad en constante crecimiento. El principal problema detectado en el proceso de elaboración y aprobación del Plan, es que la toma de decisiones públicas da cuenta de un desequilibrio entre las distintas fuerzas involucradas. Diversos sectores entran en pugna: intereses sectoriales, privados y ciudadanos, que reproducen un juego de poder que da como resultado la aprobación de un Plan que refleja al sector ganador. Habida cuenta de las consecuencias y externalidades que se producen a partir del PRMS, resulta patente la omisión del Estado en su rol imparcial y promotor del bien común.

A partir de la premisa de que la actualización N° 100 al PRMS es el resultado de un proceso de toma de decisión de carácter político, la investigación plantea las siguientes preguntas: ¿Cómo es este proceso?, ¿qué cuerpo legal lo orienta?, ¿quiénes, cómo y cuándo se toman las decisiones?, ¿cuál es el discurso y cómo se argumenta? Finalmente, en el curso de la elaboración y aprobación del instrumento regulador, es que la modificación pasa a ser el medio por el cual los diversos actores plantean sus visiones sobre mercado, Estado, política, ciudad y ciudadanía, determinando así la producción social y urbana de Santiago como resultante de la pugna de conflictos e intereses divergentes en disputa.

Como objetivo general se analiza el proceso de elaboración y aprobación del Plan Territorial, (i) estableciendo la normativa que lo orienta, (ii) identificando los actores relevantes, (iii) definiendo los momentos claves del procedimiento aprobatorio, y (iv) detallando la construcción de las distintas visiones sobre la ciudad.

El procedimiento del PRMS 100 fue examinado a partir de un estudio de caso estructurado mediante un modelo de análisis de fuentes secundarias de carácter cualitativo. Para el análisis se utilizaron los distintos documentos de acceso público de la Seremi Minvu RM, del Gore y de los organismos que participaron de la elaboración, además de los audios del proceso de discusión y prensa escrita de los principales diarios del país.

La importancia de este estudio radica en el aporte de una mirada integral al proceso de elaboración y aprobación del PRMS100. Investigaciones como esta, complementadas con estudios técnicos realizados con anterioridad, constituyen antecedentes necesarios para perfeccionar el marco jurídico vigente y avanzar hacia la discusión de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Ley Marco de Ordenamiento Territorial, y la Ley de Suelo.

Finalmente, se concluye que la modificación al PRMS constituye un grave retroceso en materia de planificación urbana y territorial, dando como resultado una propuesta inconexa y descontextualizada. Además de eludir la totalidad del territorio, declara objetivos cuestionables como justificación. De igual forma, se identificaron: (i) vacíos y obsolescencia del cuerpo legal, (ii) discrecionalidad en la toma de decisiones, (iii) un proceso deliberativo poco transparente, que careció de participación ciudadana pero incluyó lobby privado, además de una evidente falta de liderazgo idóneo que condujese el proceso, lo que generó conflictos y acciones de las autoridades al margen de la legalidad, (iv) y dos visiones de ciudad que no lograron construir un diálogo. Finalmente, se puede concluir que las decisiones urbanas fueron conferidas al mercado, ratificando el rol subsidiario que asume el Estado ante las iniciativas privadas, en desmedro del interés público que las mandata.

ABSTRACT

La resolución N° 56.032 de Contraloría General de la República establece que la propuesta de modificación N° 100 al Plan Regulador Metropolitano de Santiago propuesta por el Gobierno Regional y elaborada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo “no se ajusta al ordenamiento jurídico establecido”¹. De este pronunciamiento inferimos la obsolescencia del instrumento de proyección, que presenta múltiples debilidades que dificultan la producción, gestión y planificación del área metropolitana.

Ante la falta de una Política Pública Nacional de Ciudad y Territorio que enmarque la discusión, el proceso de elaboración y aprobación del instrumento regulador permite rangos de discrecionalidad que vulnera la imparcialidad necesaria para el correcto desarrollo de un proceso de toma de decisiones públicas sobre el crecimiento de las ciudades y el mercado del suelo. Diversos actores corporativos se manifiestan y pugnan por sus intereses particulares, sin que el Estado juegue el rol de arbitraje que garantice el bien común, obstaculizando la gobernanza de la ciudad de Santiago.

Es durante el curso de la elaboración y aprobación del instrumento, que el Plan pasa a ser el medio por el cual los actores plantean sus visiones sobre la ciudad, determinando así la producción social y urbana de Santiago como resultado de los conflictos e intereses divergentes en disputa. Desde esta perspectiva, este estudio analizó el proceso de toma de decisiones del Plan Territorial, estableciendo la normativa que lo orienta, identificando los actores relevantes, definiendo los momentos claves del procedimiento aprobatorio, y detallando el contenido de la construcción de las distintas visiones sobre la ciudad de Santiago.

¹ Resolución N° 56.032 del 5 de septiembre de 2011, de la Contraloría General de la República que representa la resolución N° 89, de 2011, del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, que modifica el Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

INDICE

| | |
|---|------------|
| 1. INTRODUCCIÓN..... | 7 |
| 2. MODIFICACIÓN N° 100 AL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO | 11 |
| 2.1 PROBLEMA..... | 11 |
| 2.1 OBJETIVOS | 12 |
| 2.2 METODOLOGÍA | 12 |
| 3. LA LIBERALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y LA REARTICULACIÓN DE LOS ACTORES URBANOS..... | 14 |
| 3.1 MERCADO DEL SUELO..... | 17 |
| 3.2 LA PERIFERIA | 19 |
| 3.3 NUEVOS ACTORES..... | 21 |
| 3.4 PRMS 100 | 22 |
| 4. POLÍTICA E INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL..... | 24 |
| 4.1 ORDENAMIENTO TERRITORIAL..... | 24 |
| 4.2 POLÍTICA E INSTRUMENTOS | 26 |
| 4.2 MODIFICACIONES AL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO | 34 |
| 4.3 PROPUESTA DE MODIFICACIÓN N° 100 AL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO..... | 43 |
| 5. ANÁLISIS DEL PRMS 100 | 46 |
| 5.1 ANÁLISIS DE LA NORMATIVA ORIENTADORA DEL PROCESO | 46 |
| 5.2 ANÁLISIS DE LOS ACTORES QUE PARTICIPARON DEL PROCESO | 64 |
| 5.3 ANÁLISIS DEL PROCESO DE ELABORACIÓN, EVALUACIÓN, APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN DEL INSTRUMENTO..... | 76 |
| 5.4 ANÁLISIS DEL DISCURSO ARGUMENTAL DE LOS ACTORES RELEVANTES | 99 |
| 6. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA | 120 |
| 6.1 NORMATIVA ORIENTADORA DEL PROCESO | 123 |
| 6.2 ACTORES QUE PARTICIPARON DEL PROCESO | 124 |
| 6.3 PROCESO DE ELABORACIÓN, EVALUACIÓN, APROBACIÓN Y PROMULGACIÓN DEL INSTRUMENTO | 126 |
| 6.4 DISCURSO ARGUMENTAL DE LOS ACTORES RELEVANTES | 127 |
| 7. BIBLIOGRAFÍA | 130 |

GLOSARIO

MINVU: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

SEREMI: Secretaría Regional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

SUBDERE: Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo

GORE: Gobierno Regional

CORE: Consejo Regional

SAG: Servicio Agrícola y Ganadero

CONAMA: Comisión Nacional del Medio Ambiente

COREMA: Comisión Regional del Medio Ambiente

LGUC: Ley General de Urbanismo y Construcción

OGUC: Ordenanza General de Urbanismo y Construcción

IPT: Instrumento de Planificación Territorial

PNDU: Política Nacional de Desarrollo Urbano

PRDU: Política Regional de Desarrollo Urbano

PRIS: Plan Regulador Intercomunal de Santiago

PRMS: Plan Regulador Metropolitano de Santiago

PRC: Plan Regulador Comunal

PROT: Plan Regional de Ordenamiento Territorial

EDR: Estrategia Regional de Desarrollo

PLADECO: Plan de Desarrollo Comunal

ZDUC: Zona de Desarrollo Urbano Condicionado

PDUC: Proyecto de Desarrollo Urbano Condicionado

SEIA: Sistema Evaluación Impacto Ambiental

SEA: Servicio de Evaluación Ambiental

DIA: Declaración impacto Ambiental

EIA: Estudio de Impacto Ambiental

EAE: Evaluación Ambiental Estratégica

1. INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, las ciudades se han convertido en el medio natural para alcanzar el máximo del potencial del desarrollo de las personas. Así lo confirma el censo del 2002, que indica que el 96.92% de la población de la Región Metropolitana es urbana. La búsqueda de mejores condiciones para el progreso y la integración, ha llevado a las familias a vivir en torno a grandes núcleos urbanos. Este fenómeno, unido a la natural evolución económica, social, política, y demográfica de la comunidad, provoca que las ciudades siempre estén en constante transformación y crecimiento.

La convergencia de los diversos procesos evolutivos de las ciudades ha generado que en el curso de su producción se haya plasmado el resultado de la interacción de diversas visiones, intereses y proyectos sobre el desarrollo y la calidad de vida de sus habitantes. A su vez, en esta confluencia de perspectivas, se superponen e interaccionan distintas esferas de la sociedad; la pública, la privada, y la ciudadanía, representando puntos de vistas que no siempre confluyen en una misma dirección (Cuadros, 2010).



En este sentido, las políticas públicas de ciudad y territorio responden a la necesidad de resguardar el bien común y de dar gobierno a estos intereses, perspectivas y puntos de vista divergentes de los actores. Planificar el desarrollo de la ciudad y regular su evolución conlleva la definición de una posición ideológica y una lógica de mercado que determine el modelo de crecimiento de ésta.

Un factor determinante para la planificación y la regularización del crecimiento de la urbe, es el territorio donde se emplazan nuestras ciudades. Su suelo se reconoce como un bien económico finito, escaso y transable. En un contexto de libre mercado, el suelo dista mucho de comportarse como en competencia perfecta. Como establece Trivelli (1981) el mercado es incapaz de dar respuesta a las distorsiones económicas que acontecen en el territorio.

Frente a fallas producidas, el Estado debe asumir un rol regulador y planificador de la ciudad y su suelo para alcanzar el bien común y mantener el nivel de cohesión necesario para conducir de mejor manera los conflictos que se detonan entre los diversos actores que participan. El Estado debe asegurar una distribución racional entre los distintos y competitivos usos, además de su acceso equitativo para evitar problemas de segregación e informalidad que dificultan el desarrollo (Cepal, 2007).

De ahí radica la importancia del rol planificador y regulador del Estado frente al crecimiento de las ciudades, y la necesidad de construir una visión consensuada y estratégica de la ciudad que reúna a los principales actores públicos, privados y a la sociedad civil.

En Chile, el Estado ha estructurado y fundamentado la planificación y la regulación del crecimiento de la ciudad en la Ley General de Urbanismo de 1976. Esta norma define 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” (Minvu, 2010).

Específicamente para nuestro caso de estudio, según el Artículo 34º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la planificación metropolitana “regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas, que por sus relaciones se integran en una unidad urbana”, dispone además que la “planificación urbana intercomunal, mediante su instrumento, el Plan Regulador, define el límite de la extensión urbana, para los efectos de diferenciar el área urbana del resto del territorio, que se denominará área rural, entre otros ámbitos” (Minvu, 2010).

Ante la ausencia de una Política Nacional de Desarrollo Urbano que oriente el desarrollo de la urbe, el Plan Regulador se transforma en la principal herramienta de política pública para la planificación y regulación de la evolución de las ciudades. Es en este instrumento donde los variados intereses de los actores urbanos deben confluir y construir una visión consensuada de modelo de crecimiento.

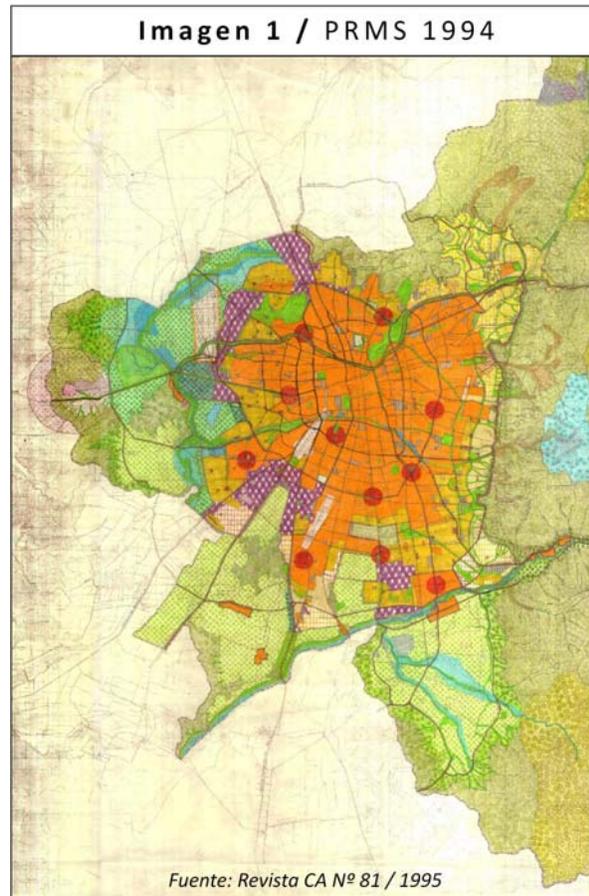
El primer Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) fue aprobado en 1994. A partir de su implementación, este instrumento ha sufrido diversas transformaciones a través de los años, concretizándose la propuesta de modificación N° 100 en abril del 2008. Estas alteraciones han respondido tanto a presiones inmobiliarias, como a necesidades sociales, con lo que la gestión urbana en las últimas décadas ha estado marcada por los decretos de cambio de uso de suelos rurales a suelos urbanizables (Acuña, 2010).

En el año 1997 se realizó la actualización al PRMS Provincia de Chacabuco, tendiente a ordenar la presión de parcelación de agrado presente en la provincia y determinar principalmente las zonas de desarrollo condicionado (ZDUC) como unidades territoriales de densificación habitacional (Serex, 2005). En noviembre del 2003 se

estableció la figura de los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado (PDUC), que incorporó la creación de nuevos núcleos urbanos de iniciativa privada condicionados por el sector público.

Estas modificaciones se encargaron de flexibilizar las prerrogativas de dicho Plan y acomodarlas finalmente a los intereses de los agentes inmobiliarios (Serex, 2005). Finalmente, el año 2006 se amplió el ámbito de acción del instrumento a la totalidad del territorio regional normando e incluyendo las 1.540.320 hectáreas del área metropolitana.

Como se indicó anteriormente, en el año 2008 se presentó la modificación N° 100 al instrumento que se nombró como “MPRMS-100 Extensión Urbana y Reconversión Industrial”. Esta propuesta implicaba extender en un 10% la superficie de la ciudad, ampliando en 10.262 hectáreas el límite urbano con miras al crecimiento de la urbe al año 2030. Esta propuesta de extensión consideraba un 75% para el desarrollo habitacional, un 25% del suelo destinado a parques y áreas forestadas, un 6% a equipamiento y un 8% a vivienda social. Se planteó como modelo de crecimiento un desarrollo condicionado con proyectos mínimos a desarrollar de 60 hectáreas.



La discusión de la aprobación de esta modificación fue difícil y extensa en el tiempo. Luego de dos años de estudio, en junio del 2010 se votó por primera vez en el Consejo Regional el proyecto PRMS 100, el que fue rechazado por 14 votos contra 12. La Seremi y el Intendente en su afán de promulgar este Plan, realizaron ajustes y nuevas negociaciones con los consejeros.

En el mes de marzo del 2011 se votó por segunda vez. La modificación fue aprobada con 17 votos a favor, 8 en contra y una abstención. Desde diversos sectores surgieron importantes críticas frente a esta propuesta de expansión de la ciudad. Diversas organizaciones ciudadanas y algunos académicos establecieron que sería contraproducente la expansión horizontal de la ciudad, y se llamó a las autoridades a retirar el proyecto. Por otro lado, algunos alcaldes y consejeros regionales de las comunas afectadas criticaron el carácter centralista y sectorial del gobierno y explicitaron la necesidad de ser escuchados.

En mayo la propuesta fue enviada a la Contraloría General de la República para su legalización. En septiembre, la entidad respondió negativamente a la solicitud emitida por el Gobierno Regional, rechazando la actualización al instrumento, por cuanto no se ajustaba al derecho establecido por la Ley. El rechazo a la propuesta por parte de la Contraloría se transformó en un importante punto de inflexión en el proceso de toma de decisión, ya que la resolución evidenció graves problemas estructurales del proceso, vacíos legales y procedimientos al margen de la Ley. Al término de esta investigación, la modificación se encontraba en la Seremi Minvu en proceso de reelaboración y ajuste para poder reingresarla -no existe claridad en dónde - durante el curso de este año.

2. MODIFICACIÓN N° 100 AL PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO

2.1 Problema

El proceso de crecimiento de la ciudad siempre ha generado un apasionado debate entre los diversos y múltiples actores que participan de su producción, gestión y planificación. En nuestro territorio, ante la falta de una Política Nacional de Desarrollo Urbano que oriente el proceso de desarrollo y la toma de decisiones, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS, surge como el único instrumento válido para poder hacer frente a la complejidad del tema. Este mecanismo es el que coordina, regula y enmarca el crecimiento de nuestra ciudad. Desde su implementación se han identificado, entre otras las siguientes inflexiones:

- Existen diversas visiones respecto a cuál sería el mejor modelo de desarrollo para la ciudad de Santiago, desde el crecimiento por extensión horizontal, hasta la densificación de la ciudad consolidada. Entre medio de estos polos, existen múltiples y variadas alternativas de cómo crecer. La falta de una política que orientara el Plan Regulador dificultó la concretización de un consenso respecto al modelo a seguir, debilitando así las capacidades del instrumento en análisis.
- Por otro lado, el proceso de elaboración y aprobación del instrumento establecido por normativa, permitió ciertos rangos de discrecionalidad que vulneraron la imparcialidad necesaria de las decisiones públicas sobre el crecimiento de las ciudades y el mercado del suelo. Sectores divergentes entraron en pugna en el proceso. Intereses públicos, privados, y ciudadanos establecieron un juego de actores y de poder, que finalmente dio como resultado la aprobación de un Plan que reflejó al sector ganador.
- Por último, la resolución de Contraloría General de la República del 5 de septiembre del 2011 estableció que la modificación 100 al Plan Regulador Metropolitano de Santiago propuesta por el Gobierno Regional y elaborada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo “no se ajusta al ordenamiento jurídico establecido”². De este pronunciamiento podemos inferir la obsolescencia de este instrumento de planificación que presentó múltiples falencias que dificultaron la producción de una ciudad más justa, inclusiva, y sustentable.

² Resolución N° 56032 del 5 de septiembre de 2011, de la Contraloría General de la República que representa la resolución N° 89, de 2011, del Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, que modifica el Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

Finalmente podemos concluir que este instrumento no logró comprender la complejidad y la multidimensionalidad de los problemas territoriales de una ciudad en constante crecimiento. El instrumento está debilitado y uno de sus principales problemas es su proceso de elaboración y aprobación, donde la toma de decisiones refleja un juego desequilibrado de las distintas fuerzas y donde el Estado no cumple con el rol imparcial de ser un ente moderador y garantista del bien común.

La pregunta de investigación de este estudio de caso se plantea desde la perspectiva de que el crecimiento y desarrollo de la ciudad es el resultado de un proceso político de toma de decisión. Es en el curso de la elaboración y aprobación de la actualización al instrumento regulador, que el Plan pasa a ser el medio por el cual los actores plantean sus visiones sobre mercado, Estado, política, ciudad y ciudadanía, determinando así la producción social y urbana de Santiago como resultante de los conflictos e intereses en disputa.

¿Cómo es el proceso de elaboración y aprobación del Plan Regulador? ¿Qué cuerpo legal lo orienta? ¿Quiénes y cómo participan del proceso? ¿Quiénes, cómo y cuando se toman las decisiones? ¿Cuál es el discurso y cómo se argumenta?

2.1 Objetivos

Como objetivo general se planteó analizar el proceso de elaboración y aprobación del PRMS 100 que regula el desarrollo urbano del área metropolitana, (i) estableciendo el marco legal que lo orienta, (ii) identificando los actores relevantes, analizando su participación dentro y fuera del marco legal, (iii) definiendo los momentos claves del procedimiento aprobatorio, y (iv) detallando el contenido de la construcción de las distintas visiones sobre la ciudad de Santiago.

2.2 Metodología

Se realizó un estudio de caso que analizó el proceso de elaboración y aprobación del PRMS 100, por medio de una investigación descriptiva y analítica estructurada a partir de un modelo de análisis de fuentes secundarias de carácter cualitativo. Para realizar el estudio se definió como base a analizar los distintos documentos existentes en los portales de acceso a información pública de la Seremi Minvu de la Región Metropolitana, el Gobierno Regional, y los organismos que participaron de la elaboración, además de los audios del proceso de discusión del Plan y diversas editoriales y opiniones de prensa escrita de los principales diarios del país.

Se definieron cuatro instancias a analizar a partir de esta recopilación:

- La normativa que orienta el proceso.
- El posicionamiento e intereses de los actores que participan del proceso.
- El proceso en sí mismo, que incluye las etapas de elaboración, evaluación, aprobación y promulgación del instrumento.
- El análisis de contenido argumentativo de los actores relevantes.

La muestra analizada se determinó por el inicio formal del proceso, es decir, el 5 de diciembre del 2006, fecha en que la Seremi emitió la Circular N° 41 y el 5 de septiembre del 2011, fecha de emisión de la resolución de rechazo a la modificación por parte de la Contraloría General de la República.

El aporte de este estudio tiene relación con la obtención de una mirada integral del proceso de elaboración y aprobación del PRMS100, que se complementa con los estudios técnicos antes realizados, para a futuro poder complementar el marco jurídico vigente que nos permita avanzar hacia la discusión de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Ley Marco de Ordenamiento Territorial y una Ley de Suelo. Como resultado final se espera identificar las falencias del proceso de deliberación y toma de decisiones públicas poco claras y desconocidas para la ciudadanía y pocas veces tratado en el diseño de políticas públicas.

3. LA LIBERALIZACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN Y LA REARTICULACIÓN DE LOS ACTORES URBANOS

Las formas tradicionales de crecimiento de las ciudades latinoamericanas hasta los años ochenta eran mediante la densificación del centro, la consolidación de la ciudad intermedia y la expansión de una periferia urbana. Estos tres procesos se desarrollaban simultáneamente respondiendo a diferentes actores, lógicas, relaciones de poder y a distintos procesos de valorización del suelo, dentro de un marco racional de políticas públicas de Estado keynesiano que regulaban el desarrollo urbano.

Portes (2005) describe esta evolución urbana a partir de un rápido proceso de urbanización concentrado en una o dos ciudades por país, donde las industrias de producción masiva estaban concentradas y donde el crecimiento explosivo de la población presionó sobre el mercado de las tierras y viviendas, dejando que los precios sobrepasaran la capacidad de los ingresos percibidos por los trabajadores vinculados tanto a la industria formal como informal.

Como respuesta al alza de los precios en el mercado del suelo, las clases trabajadoras fueron forzadas a crear sus propias soluciones de vivienda en asentamientos irregulares en la periferia de las ciudades. Las elites y la clase media también abandonaron el centro de la ciudad relocalizándose en áreas alejadas.

A partir de este escenario social, se configuraron tres contextos urbanos interrelacionados; (i) el centro consolidado mediante el modelo europeo de ciudad compacta y concentrada, (ii) la ciudad intermedia contenida por los anillos de borde que mediante la herencia del lote consolidó la lógica residencial, y (iii) la periferia urbana que se estructuró a partir del modelo anglosajón de ciudad extendida.

En Chile, el Estado de orientación keynesiana respondió a la explosiva transformación territorial y demográfica mediante la conformación de instituciones, leyes, y regulaciones que le otorgaban al fenómeno un marco de orientación al crecimiento.

En 1953 se inició la planificación intercomunal, promulgándose mediante el DFL Nº 224 la Ley General de Construcciones y Urbanizaciones (LGUC). En el año 1960 se implementó en Santiago el primer Plan Intercomunal (PRIS), que apuntó a crear un organismo coordinador de los diversos actores, planificador y regulador del crecimiento de la ciudad. Finalmente, en el año 1965 se institucionalizó el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) cuya misión fue intensificar las labores de planificación urbana y la provisión de vivienda social por parte del Estado.



Como plantea Ascher (2003) en esta época, el Estado se había visto abocado a actuar cada vez más en el campo del urbanismo, especialmente para hacer frente a las insuficiencias, incoherencias y “disfunciones” de las lógicas privadas y de los mercados, en particular en los aspectos territoriales e inmobiliarios. De esta forma, se crean “todo tipo de estructuras y procedimientos para planificar de forma más racional las ciudades, es decir, lo más científicamente posible, para actuar a pesar de las coacciones de la propiedad privada” (ibíd.).

Sin embargo este panorama cambió dramáticamente en los años ochenta con el despertar de la crisis en América Latina, luego de la inserción de los países en la economía global durante las últimas décadas del siglo XX. Esta década estuvo marcada por la crisis de la deuda, que coincidió con una reorientación de la política y la economía, un nuevo modelo de globalización, el predominio del proyecto de sociedad basado en los mecanismos de libre mercado autorregulado, y el mayor protagonismo de los agentes privados (Cepal, 2010). Como establece Portes (2005), la política económica considerada neoliberal presentó rasgos marcados por la apretura comercial, la privatización, la desregulación de bienes y servicios, la liberalización de mercados de capital, el ajuste fiscal y las políticas sociales focalizadas.

Así mismo, Ascher (2003) sostiene que a partir de ese minuto, las sociedades occidentales cambiaron y entraron en una nueva fase de la modernidad que vio evolucionar profundamente formas de pensar y actuar, la ciencia y la técnica, las relaciones sociales, la economía, las desigualdades sociales y los modelos de democracia. Se hicieron entonces necesarios cambios importantes en el concepto, la producción y la gestión de las ciudades, comenzando una nueva revolución urbana moderna; la tercera después de la revolución de la ciudad clásica y la ciudad industrial.

Según Vásquez (2009), a partir de la globalización y de la instauración del neoliberalismo, la política pública urbana tuvo que adecuarse para hacer frente a los siguientes fenómenos:

La crisis del Estado de Bienestar produjo una baja en la legitimidad del Estado y generó un cuestionamiento a su capacidad para resolver los problemas sociales (Pierre y Peters, 2000). El cambio ideológico condujo un desplazamiento desde una cultura política de carácter colectivista a una individualista, donde el Estado no se asumió como solución a los problemas sociales, sino como un problema en sí mismo, retrayéndose de su función garantista y dando espacio al mercado globalizado.

Esto propició la inclusión de actores privados en la prestación de servicios, generando nuevas formas de relación, tanto entre el Estado y el sector privado. Se conjugaron acciones y estrategias público-privadas en diferentes niveles para enfrentar los desafíos de la globalización, teniendo en cuenta la interdependencia entre el sector político y el empresarial (Pierre y Peters 2000).

Por otro lado, la internacionalización del capital provocó que las organizaciones económicas originalmente dependientes del Estado-nación se disociaran cada vez más de las fronteras nacionales y de su control político (Jonh, 2001). Los distintos procesos ligados al mercado indujeron a que la competencia económica se diera en el marco del mercado global, intensificando la competencia entre las ciudades y la configuración de diferentes grupos, tales como las ciudades mundiales³ (Sassen, 1991). Los capitales de estrategias globales de localización de compañías transnacionales generaron cada vez más una mayor competencia entre localidades y como respuesta, los líderes políticos llevaron a cabo políticas para complacer el mercado (John, 2001).

Además, como establece Vásquez (2009), a partir de retraimiento del Estado y frente a las críticas al Estado burocrático, surgió el modelo de la nueva gestión pública, que buscó la medición y control de los resultados del gobierno, provocando el quiebre entre el establecimiento de objetivos y los medios para proveer su materialización. También incentivó la aparición de redes, la contratación externa que involucró intereses privados en la toma de decisiones, y donde la complejidad aumentó en un contexto institucional fragmentado. Finalmente, se perdió el control directo por los tomadores de decisiones sobre el diseño y la implementación de sus políticas.

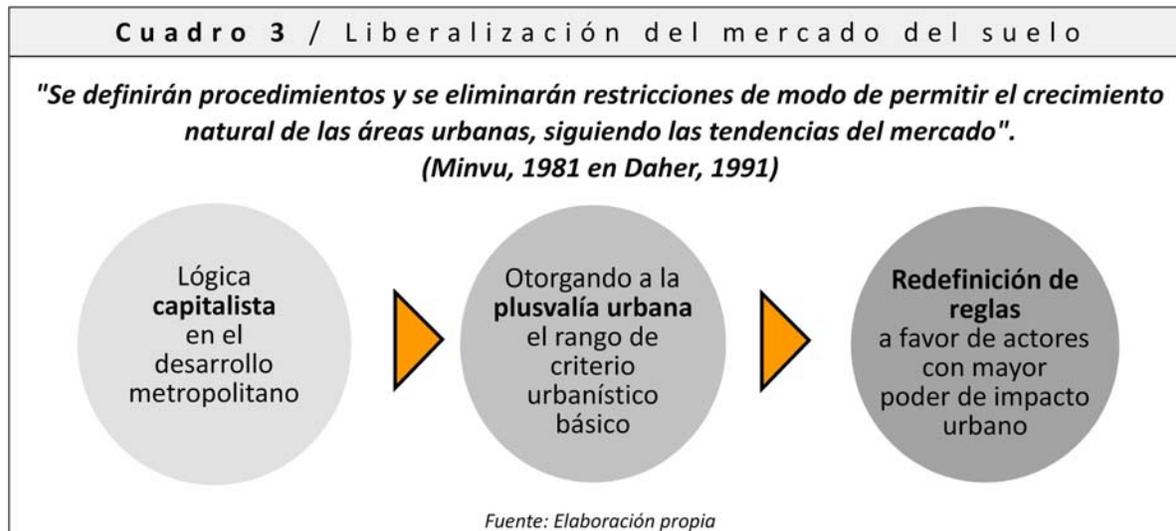
A partir de estas transformaciones socio-económicas de fines del siglo XX, se forjó una lógica que se tradujo en nuevos fenómenos de crecimiento territorial. En Chile, las políticas urbanas también

³ Ciudades que cumplen con una serie de características nacidas debido al efecto de la globalización y al constante crecimiento de la urbanización. Las más complejas de estas entidades serían las "ciudades globales", las que tienen un efecto directo y tangible en los asuntos mundiales a través de algo más que el medio socio-económico, con influencia en términos de la cultura o la política.

apuntaron a contraer el Estado mediante privatizaciones y limitaron la capacidad de gestión estatal. Estas políticas significaron una disminución tanto de la intervención como de la inversión pública con un enfoque subsidiario en la gestión, e hicieron que el capital privado se ubicase como el protagonista central del desarrollo urbano.

Los nuevos enfoques de la gestión pública urbana se tradujeron en la remoción de muchos de los obstáculos que habían sido establecidos en la fase anterior. En 1979 el Minvu eliminó el límite urbano de la ciudad de Santiago y dispuso que "el suelo urbano no es un recurso escaso", agregando que "el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad". "La tierra es un recurso que se transa en forma libre" (Minvu, 1981 en Daher, 1991).

Como establece De Mattos (2002), el despliegue de esta dinámica en la producción de la ciudad contribuyó a mejorar las condiciones para la afirmación de una lógica estrictamente capitalista en el desarrollo metropolitano, otorgando a la plusvalía urbana el rango de criterio urbanístico básico. Este cambio redefinió las reglas del juego a favor de aquellos actores sociales capaces de llevar a cabo las intervenciones urbanas de mayor impacto que, en última instancia, son las que marcan el rumbo de la transformación de la ciudad.



3.1 Mercado del suelo

La eliminación del límite urbano y la liberalización del mercado del suelo fue una de las más complejas transformaciones que la política urbana tuvo que enfrentar. Como bien plantean los autores Theodore, Peck, y Brenner (2009), mientras la ideología neoliberal promovió que los mercados auto-regulados generaran una óptima asignación de inversiones y recursos, en la práctica la política neoliberal forjó fallas del mercado generalizadas, nuevas formas de polarización

social, una grave agudización de las desigualdades en el desarrollo espacial, y diversas crisis al interior de las formas institucionalizadas de regulación y gobernanza estatal.

Como estipula Iracheta (2000), la lógica económica del suelo no funciona como cualquier otro mercado en competencia perfecta, sino que éste genera fallas que se manifiestan directamente en la estructura urbana, tales como: a) especulación; b) segregación de la población pobre hacia la periferia; c) apropiación privada de plusvalías (transferencias de las inversiones de urbanización) y; d) crecimiento espacial desordenado, relacionado con un mercado dominado por decisiones individuales. La neoliberalización de este mercado produjo un desarrollo espacial disímil, que se caracterizó por una topografía desigualmente desarrollada y persistentemente inestable (Theodore, Peck, Brenner, 2009).

Establece Sabatini y Brain (2006) que en Chile, desde la eliminación en 1979 del límite urbano en la ciudad de Santiago, el valor del suelo urbano se ha ido incrementando en forma constante por sobre las tasas de crecimiento de la economía. Además, el desarrollo urbano y el aumento de los ingresos de la población han provocado un alza muy significativa en los precios del suelo en las ciudades, lo que es propio de toda economía urbana dinámica. Este aumento por la demanda por suelo ha generado una fuerte competencia, procesos especulativos y nuevas formas de segregación debido a la acción del robusto sector inmobiliario privado surgido en los años ochenta. A raíz de la desregulación del mercado del suelo en los años ochenta, Sabatini (2000) concluye lo siguiente:

a) Los incrementos de los precios del suelo no son imputables a un decrecimiento absoluto de la cantidad de tierra ofertada, como tampoco pueden ser atribuidos a regulaciones estatales que obstruyen la oferta de tierras. El aumento de los precios del suelo estimula el crecimiento de la cantidad de tierra que se oferta en el mercado y es provocada por la expansión de la demanda de suelo, por ende, la expansión de la oferta de suelo, no provoca necesariamente un descenso de los precios.

b) Dos factores que explican el crecimiento de la demanda por suelo urbano en Santiago, son la rápida urbanización y la concentración urbana por una parte, y la importancia que tienen las inversiones orientadas a obtener ganancias con la compra y venta de tierras (o "plusvalías") por la otra. La demanda de tierras orientada a la obtención de "plusvalías" tiene origen en dos tipos de agentes financieros: los inversionistas en tierras y los promotores inmobiliarios.

c) A pesar de que la oferta crece cuando los precios lo hacen, las expectativas de los propietarios y la posibilidad que tienen de retener o retirar sus tierras de la oferta hace que los incrementos en la cantidad ofertada siempre vayan rezagados respecto de la expansión de la demanda. De tal forma, las condiciones de escasez de tierras persisten aun cuando la cantidad de suelo ofertado pueda estar expandiéndose.

d) La retención de tierras del mercado, que fija la cantidad de tierra ofertada en un momento dado, corresponde a una conducta y una actitud especulativas de los propietarios en relación con las tendencias de la demanda y la evolución del sector inmobiliario. Por esa razón, la mayor parte de las veces la cantidad ofertada es aproximadamente justa la requerida para perpetuar las condiciones de escasez que mantienen los precios en alza.

Las conclusiones del autor atinentes a nuestro estudio de caso tienen relación con que la propuesta de extensión del límite urbano y la ampliación de la oferta de suelo no lograría el efecto propuesto de disminuir los precios del suelo para hacerlos más accesibles a la clase media y baja. Es más, según el autor, en el proceso especulativo de este mercado los precios subirán y la oferta seguiría rezagada respecto a la demanda.

3.2 La periferia

Los nuevos territorios urbanos ya no se reducen a la ciudad central y a su entorno más o menos aglomerado -lo que se llamó el "área metropolitana", es decir, el modelo de ciudad de la sociedad industrial. El territorio urbano-regional es discontinuo, mezcla de zonas compactas con otras difusas, de centralidades diversas y áreas marginales, de espacios urbanizados y otros preservados o expectantes (Borja, 2007).

La periferia se transformó en el lugar de mayor tensión y plusvalía especulativa, ya que el saldo de suelo era mayor que al interior de la ciudad tradicional. Los terrenos periféricos se transformaron en proyectos muy atractivos que permitieron al privado obtener la mayor rentabilidad del mercado. Como establece Sabatini (1990), la racionalidad económica del promotor inmobiliario buscó "densificar la capacidad de pago por cada metro cuadrado de suelo con el fin de maximizar las rentas de la tierra, las que constituyen su fuente principal de ganancias".

Dada esta característica, la interfase campo-cuidad se transformó en mercancía y la especulación inmobiliaria forzó a expandir la ciudad más allá de los límites recomendados. El mercado inmobiliario, ansioso de conseguir más terreno edificable, presionó al Estado para que impulsara iniciativas de políticas de transporte privadas (autopistas concesionadas), lo que configuró un escenario aún más apto para la ampliación del radio urbano.

La expansión de la periferia aumentó los procesos especulativos del suelo y la retención de estos por parte de las inmobiliarias para valorizarlos. La construcción de barrios acomodados en sectores periféricos tradicionalmente de menores recursos, produjo un acercamiento físico de las distintas realidades, pero originó una mayor distancia de posibilidades de estos de poder acceder a los beneficios de la urbanidad de los sectores más acomodados. La presión de parte de las inmobiliarias por adjudicarse este suelo instauró un nuevo patrón de fragmentación y segregación espacial.

Por otro lado, a partir de la neo liberalización del modelo, la vivienda social dejó de ser una herramienta de redistribución social y se transformó en un negocio inmobiliario que demandó más suelo urbano, presionando los procesos inflacionarios del suelo y subiendo los precios en la periferia, castigando así a la población de menores recursos que no tiene acceso al mercado inmobiliario y que tuvo que salir de su sector, fuera del radio urbano, a lugares más desconectados, sin infraestructura pública y sin urbanizar (Sabatini, 2000).

Como establecen Greene y Soler (2006) este acelerado proceso de sub-urbanización generó una ciudad informal dispersa que es fundamentalmente residencial y funcionalmente incompleta, que se localizó en los bordes más lejanos del área metropolitana y que tiene una alta dependencia de la ciudad central. Se trata de una sub-urbanización a gran escala, espacialmente muy disgregada, carente de planificación, y basada en un subterfugio legal.

Los autores identificaron dos decretos que sometieron a la planificación urbana a las leyes del mercado neoliberal y que permitieron el desarrollo de los nuevos procesos de sub-urbanización: el DFL 420 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de 1979, que eliminó el límite urbano y dio origen a una sub-urbanización multifuncional con continuidad al área metropolitana; y el DL 3.516 sobre subdivisión de predios rústicos, que permitió la subdivisión de cualquier terreno en hasta cinco mil metros cuadrados previa aprobación del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG).

Greene y Soler (2006) concluyen que el desarrollo de Santiago está hoy fundamentalmente regido por el mercado, mientras la planificación urbana no juega en la práctica rol alguno. El modelo de desarrollo económico y social neoliberal, por el cual ha optado el país con un alto grado de consenso político, no derivó en una nueva concepción de los instrumentos de planificación urbana, sino en su debilitamiento.

3.3 Nuevos actores

Según Vásquez (2009), el cambio ideológico es clave para entender la aparición de nuevos actores en la escena de la política pública urbana. Por un lado, el proceso de privatización y liberalización del mercado del suelo antes descrito, abrió nuevos frentes de desarrollo económico y dejó espacio para que actores económicos (privados) se adjudicaran funciones que antes eran monopolio del Estado. Estas tareas representaron nuevos nichos de mercado, lo que implicó que estos sectores también tomaran parte en la solución de problemas colectivos en defensa de sus intereses.

A su vez, frente al retroceso del Estado y la tercerización de algunos de estos servicios sociales, llevó también a la ciudadanía a querer involucrarse en el proceso de las políticas públicas y a demandar participación en la toma de decisiones públicas en defensa de sus intereses colectivos.

Como establece Ducci (2004) al analizar la realidad actual chilena, y específicamente lo que ocurre en Santiago, aparece un pequeño, pero muy importante, grupo de personas o empresas que manejan los bienes raíces y para las cuales el suelo y su desarrollo es la herramienta de generación de riqueza que las hace pesar en el contexto político nacional. O como se refiere Jonas y Wilson (1999), una coalición de miembros de elites directa o indirectamente relacionadas con los negocios inmobiliarios, que buscan asegurar las precondiciones para el crecimiento de su ciudad y que conducen las correspondientes políticas urbanas con el propósito de expandir la economía local y acumular riqueza.

Por otro lado, frente a esta crisis del Estado nacional y como resultado explícito de la política neoliberal, el ciudadano se convirtió en consumidor. Los actos individuales prevalecieron ante las acciones colectivas, lo que posibilitó la modificación y restructuración de los espacios, a partir de lo cual aparecieron nuevos espacios ligados al mercado (Salazar, 2007). Cada vez más ciudadanos buscaron una organización privada y eficiente de su vecindario que les brindara los servicios que antes eran públicos. El abandono de la gestión y control del desarrollo urbano por parte del Estado y la apropiación por parte de actores privados dio como resultado la aparición de formas urbanas comercializables y valiosas para el mercado (Janoshka, 2002), impulsadas por el nuevo ciudadano, que exigió una respuesta privada a sus necesidades.

Es así como se reorganizó el juego de fuerzas que construyeron la ciudad. Los principales protagonistas se rearticulaban ajustándose a la norma establecida. El Estado, el sector privado, y la ciudadanía conformaron una pugna de poder con el objetivo de defender sus intereses colectivos e individuales.

3.4 PRMS 100

El análisis del proceso aprobatorio del PRMS 100 posee todos los elementos indicados en el marco conceptual. Los autores antes mencionados han evidenciado cómo los fenómenos socio-económicos de índole neoliberal han provocado cambios en el mercado del suelo propiciando el surgimiento de nuevos actores y una rearticulación de los ya existentes, todos vinculados al crecimiento de la ciudad en la periferia.

Específicamente la ciudad de Santiago, inmersa en la economía global, compete por la atracción de capitales, y su desarrollo urbano es uno de las principales focos que tiene el Estado para cumplir metas de crecimiento en dos aspectos, (i) resolver la demanda de vivienda social y su infraestructura asociada y (ii) generar condiciones de rentabilidad para que el privado invierta y dinamice la economía. En este caso particular, ante la ausencia de una Política Nacional de Desarrollo Urbano que oriente el proceso y mediante instrumentos ya obsoletos, es que este proceso finalmente no responde eficazmente a la dinámica contemporánea de planificación y construcción de la ciudad.

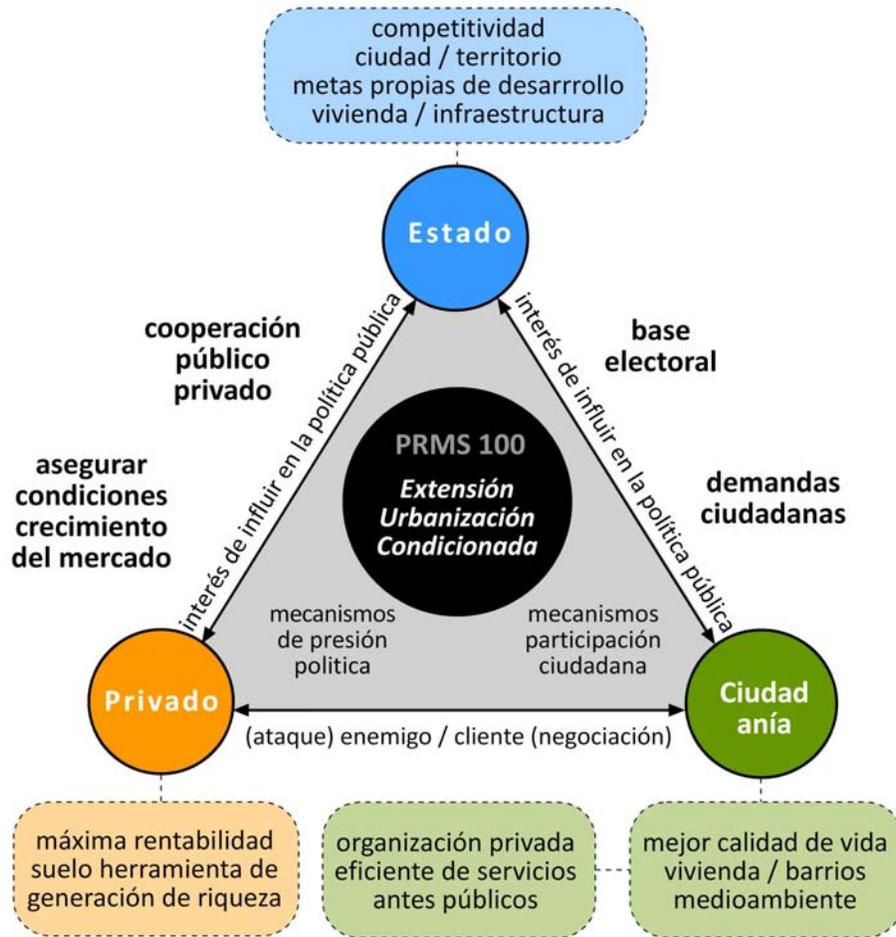
El privado, muchas veces dueño del suelo, busca maximizar sus ganancias económicas tratando de influir en la política pública. Con ello busca evitar controles y aumentar el valor de su suelo, utilizando mecanismos de presión política mediante componentes de generación de empleo, particularmente en el área de la construcción, para así extender los límites periféricos, e influir en la formulación de los planes reguladores.

Por otro lado, la ciudadanía se establece como doble consumidor; (i) siendo la base electoral del gobierno en turno, demandando participación en la toma de decisiones, y respuestas concretas a sus necesidades, y por otro lado (ii) se relaciona con la industria inmobiliaria que provee y concretiza la solución de sus problemas de vivienda.

El Estado busca equilibrar las diversas fuerzas que se contraponen, el cumplimiento de sus propias metas de crecimiento, la generación de condiciones para la competitividad de la ciudad, las presiones de los grupos económicos para construir generando máxima rentabilidad y las demandas de la ciudadanía cada vez mas empoderada.

Finalmente, estos diversos intereses convergen en el proceso de elaboración y aprobación de este Plan que, si bien está establecido por la Ley, presenta varias deficiencias y holguras que permiten cierta discrecionalidad que direcciona la toma de decisiones y que son determinantes en el resultado final de la construcción de la ciudad.

Cuadro 4 / Nuevos actores en los problemas públicos colectivos



Fuente: Elaboración propia

4. POLÍTICA E INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

4.1 Ordenamiento territorial

En nuestro país no existe una Política Nacional que oriente la ordenación del territorio, elemento básico para que la sociedad alcance un desarrollo sustentable, equitativo y cohesionado. Como bien establece Werner (1995), la necesidad de compatibilizar el desarrollo y crecimiento, conlleva la necesidad de intentar formular una política de manejo del territorio que permita orientar las acciones y criterios en materia del uso sustentable del territorio.

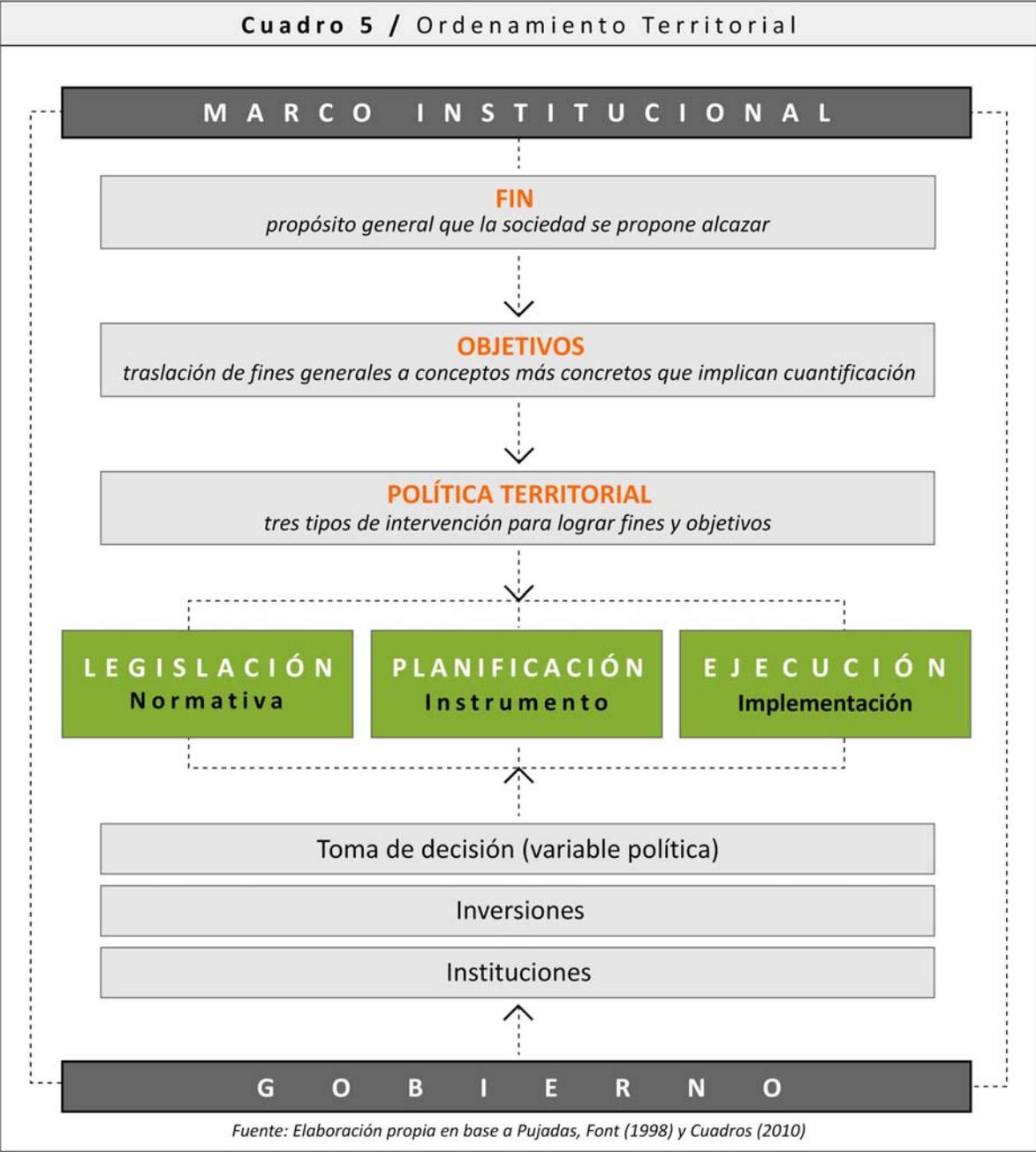
Según la Carta Europea de Ordenación del Territorio (Consejo de Europa, 1983), el ordenamiento territorial corresponde a “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad (...) cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”. Se trata de objetivos y metas que la sociedad involucrada se propone y desea alcanzar, a la luz de las limitantes y potencialidades del territorio.

A su vez, Pujadas y Font (1998) establecen que son múltiples los usos que coexisten en el territorio, los que han de ser ordenados. Estos se deben diferenciar y especificar en usos de suelo que deben estar estrechamente relacionados con las actividades que el hombre desarrolla sobre el espacio físico. Se ordena el espacio físico para lograr ciertos fines u objetivos que establecen las legislaciones de cada país.

El proceso de ordenación para dar cumplimiento a las metas establecidas conlleva ciertos criterios: “el hecho substancial de la ordenación del territorio implica que éste pueda tener usos alternativos, por lo tanto, deben existir criterios que permitan pronunciarse respecto a que usos son más adecuados y, además, debe existir un poder político que lleve a la práctica las decisiones tomadas” (Ibíd.).

Se identifican tres tipos básicos de intervención, las cuales se pueden encadenar dentro del proceso global de ordenación del territorio. La legislación, que determina las políticas territoriales, los grandes objetivos e instrumentos a utilizar. La planificación, que apunta a la elaboración y aprobación de los planes. Estos poseen una organización jerárquica en cascada en cuanto a la escala y a su alcance, desde lo más general a lo más particular. Y por último, la ejecución, que transforma la realidad de acuerdo a los planes aprobados (Ibíd.).

Estas tres intervenciones, que buscan concretar fines y objetivos definidos por la sociedad para lograr un desarrollo territorial, se enmarcan en una estructura institucional. En este contexto las autoridades electas (gobierno), a través de sus instituciones sectoriales, definen prioridades y destinan recursos para las inversiones mediante un proceso de toma de decisión que siempre conlleva una variable política que no siempre se puede controlar o normar.



4.2 Política e instrumentos

Los fines o beneficios que la sociedad se propone de común acuerdo alcanzar, se materializan mediante la elaboración de una política pública. Ésta traslada los fines consensuados a conceptos más concretos, es decir, define el objetivo y, con ello, la justificación, relevancia, medición, indicadores y teorías relevantes. La concreción y cuantificación de las variables se realiza mediante la definición del instrumento o mecanismo por el cual se ejecutan estos objetivos.

Como plantea Lahera (2002), una política pública “corresponde a cursos de acción y flujos de información relacionados con un objetivo público definido en forma democrática; los que son desarrollados por el sector público, frecuentemente, con la participación de la comunidad y el sector privado. Una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de resultados”.

Las políticas de ciudad y territorio tienen como objetivo la búsqueda del desarrollo equilibrado del territorio y la organización física del espacio mediante la regulación, administración y gestión del territorio. Los instrumentos de planificación urbana, por su lado, tienen por objetivo “procurar la definición y puesta en valor del carácter urbanístico de todo asentamiento, a través de la preservación e incremento de sus patrimonios cultural y natural” (Werner, 1995).

En Chile, no existe una Ley Marco de Ordenamiento Territorial que oriente, vincule y jerarquice las distintas políticas de ciudad y territorio. Los principales conceptos orientadores derivan de la Constitución de la República, pero sin establecer una relación directa con el instrumento. En este contexto, las políticas de ciudad y territorio, sus instrumentos e institucionalidad, son respuestas técnico-políticas del Estado en cuanto a su rol regulador, asignador y distribuidor de bienes y regulaciones, pero que carecen de direccionalidad.

A su vez, no existe actualmente un responsable directo del tema territorial. El Estado se organiza más fácilmente para abordar los problemas ligados al desarrollo sectorial. Como bien lo estipulan Arenas y Sabatini (1994), la complejidad de los problemas territoriales es resultado de su marcado carácter integral y transversal. Por otro lado, Arenas y Cáceres (2006) establecen que en la práctica, el responsable del territorio y el órgano con mayores atribuciones -entendiendo la complejidad y transversalidad del asunto- es el Gobierno Regional.

Cuadro 6 / Política e Instrumento

FIN
propósito general que la sociedad se propone alcanzar
LEY MARCO DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL
 inexistente

libertad e igualdad
 bien común
 mayor realización espiritual y material
 desarrollo territorial equitativo y solidario
 medio ambiente libre de contaminación
 bienes comunes
 función social del suelo

OBJETIVO : POLÍTICAS DE CIUDAD Y TERRITORIO

políticas dirigidas, elaboradas por el ejecutivo para administrar y gestionar el desarrollo del territorio

políticas de planificación y gestión urbana
 política habitacional vivienda social
 política de transporte público
 política de infraestructura vial
 política de suelo
 política de concesiones
 política medioambiental

LEGISLACIÓN + PLANIFICACIÓN + EJECUCIÓN

normativa, instrumentos y programas sectoriales

| <i>institución</i> | MINVU | MOP | MMA | MINBN | MINAGR | MTT | MENE | SUBDERE |
|----------------------------------|-------|-----|-----|-------|--------|-----|------|---------|
| <i>instrumento</i> | | | | | | | | |
| leyes normativa | | | | | | | | |
| instrumentos de planificación | | | | | | | | |
| programas de inversión | | | | | | | | |
| programas de gestión | | | | | | | | |
| programas específicos | | | | | | | | |
| otros | | | | | | | | |

GOBIERNO REGIONAL

Responsable transversal del territorio

Fuente: Elaboración propia en base a Garrido (2003) www.uah.es/economia_aplicada/POL_ECO/Tema03.pps

La modalidad de ordenamiento de mayor similitud a una planificación física es la denominada planificación urbana, dirigida institucionalmente por el Minvu. Básicamente, aunque no exclusivamente, la regulación y ordenamiento del territorio ha operado en nuestro país a través de los procesos de planificación urbana, tales como los planes reguladores comunales, intercomunales, metropolitanos, etc. (Arenas, Cáceres 2006).

El Minvu, define como misión “contribuir a mejorar la calidad de vida de los hombres y mujeres que habitan el país, especialmente de los sectores más vulnerables, respetando su diversidad, favoreciendo la integración social, reduciendo inequidades, y fortaleciendo la participación ciudadana a través de políticas, programas, e iniciativas destinadas a asegurar viviendas de mejor calidad, barrios equipados y ciudades integradas social y territorialmente, competitivas y sustentables” (www.minvu.cl).

Sus principales objetivos estratégicos son: (i) disminuir el déficit habitacional, (ii) recuperar barrios vulnerables, (iii) asegurar el desarrollo de las ciudades, promoviendo su planificación, aumentando la inversión en infraestructura para la conectividad y espacios públicos que fomenten la integración social, (iv) proveer a la ciudadanía productos y servicios de calidad en los ámbitos de vivienda, barrio, y ciudad, y (v) asegurar una información estandarizada a los ciudadanos/as.

La Constitución Política de la República define en su Artículo 3º que “Chile es un Estado unitario y su administración será funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada”. Así, por mandato constitucional, los órganos de la administración deberán promover el fortalecimiento de la regionalización del país y el desarrollo equitativo y solidario entre regiones, provincias, y comunas del territorio nacional. El Ministerio se desconcentra territorialmente a través de la Secretaría Regional Ministerial (Seremi), y descentraliza sus funciones mediante Servicio de Vivienda y Urbanización (Serviu), presente en todo el territorio.

La misión de las Seremis es “concretar la Política Nacional de Vivienda y Urbanismo en su área territorial para lo cual realiza actividades de planificación, programación, evaluación, control y promoción de dichas políticas” (www.Seremi13.cl). Este órgano dependiente del Ministerio es el encargado de llevar a cabo el proceso de elaboración y aprobación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago.

A su vez, La división político administrativa del país reconoce como entes territoriales a las Regiones (dirigidas por el Intendente Regional, como representante del Estado), las Provincias (dirigidas por el Gobernador Provincial) y las Comunas (Alcaldes). La planificación urbana responde a las distintas escalas de acción que define la Constitución. Esta división administrativa se expresa a través de diferentes instrumentos de planificación establecidos en el DFL N°458 de 1976 de

acuerdo al ámbito territorial definido (Escala Nacional: Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU; Escala Regional: Plan Regional de Ordenamiento Territorial PROT; Escala Intercomunal: Plan Regulador Inter comunal PRI; Escala comunal: Plan Regulador Comunal PRC).

| Cuadro 7 / Niveles de planificación | |
|--|--|
| PLANIFICACIÓN DESARROLLO ECONÓMICO | PLANIFICACIÓN URBANA |
| NACIONAL> INDICATIVO | |
| Política Nacional de Desarrollo Regional | Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU <i>Minvu</i> |
| REGIONAL> INDICATIVO | |
| Estrategia de Desarrollo Regional EDR | Plan Regional de Desarrollo Urbano PRDU <i>Seremi Minvu - Gore - Intendente - Core</i> |
| INTERCOMUNAL> NORMATIVO | |
| | Plan Regulador Intercomunal PRI sobre 500.000 hab: PRMS <i>Seremi Minvu - Gore - Core - Municipios</i> |
| COMUNAL> NORMATIVO | |
| Plan de Desarrollo Comunal PLADECO | Plan Regulador Comunal PRC Plan Seccional / Límite Urbano <i>Seremi Minvu - Municipios</i> |

Fuente: Elaboración propia a partir de ppt. www.mazinger.sisib.uchile.cl

Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU

Según la LGUC de 1976 Artículo 29º “Corresponderá al Ministerio de la Vivienda y Urbanismo la planificación del desarrollo urbano a nivel nacional. Le corresponderá, asimismo, a través de la Ordenanza General de la presente Ley, establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales a través de los cuales se aplique la planificación urbana en los niveles antes señalados. Estos instrumentos, sancionados por la autoridad correspondiente, tendrán fuerza legal en su aplicación, incluso para las reparticiones públicas”.

La Política Nacional de Desarrollo Urbano es la que, en términos generales, define los fundamentos, objetivos, y medios, conforme a los cuales deberá dictarse la legislación que impulse y regule el desarrollo urbano. Se implementó por primera vez en marzo de 1979, y sufrió un ajuste importante en 1985. En el año 2000, el Estado derogó la PNDU de 1985 mediante el Decreto Nº 259. La Ordenanza General modificada en el año 1992 tampoco hace mención del instrumento⁴.

⁴ En Chile no existe Política Nacional de Desarrollo Urbano, pues la que existía fue derogada en octubre de 2000 mediante Decreto Supremo (MINVU) Nº 259 y en septiembre de 2001 a través del Decreto Supremo

No contamos actualmente con una Política de Desarrollo Urbano a escala nacional ni, como mencionamos anteriormente, una Ley Marco de Ordenamiento Territorial. Es decir, todas las acciones que acontecen en el territorio son decisiones parciales que se toman sin una visión integral del territorio. Esta carencia de lineamientos nacionales en materias urbanas tiene como consecuencia, entre otras, una falta de una acción sistémica al momento de tratar y decidir sobre los temas urbanos. Como consecuencia de ello, las regiones y comunas no cuentan con un marco de referencia claro sobre el cual basarse al momento de elaborar sus propios instrumentos de planificación urbana.

El Plan Regional de Desarrollo Urbano PRUD

Es un instrumento de planificación entre cuyos objetivos tiene el de orientar el desarrollo de las localidades urbanas de una región. En él se fijan los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc. Son elaborados por la Seremi Minvu, aprobados también mediante decreto supremo de este organismo. Sus disposiciones deben incorporarse a los planos reguladores intercomunales, metropolitanos y comunales (artículos 30º al 33º).

Una dificultad que se aprecia en materia de jerarquía de los instrumentos, es la descoordinación con los planes reguladores comunales e intercomunales creados anteriormente al respectivo plan regional. Las municipalidades deben adecuarse a este sin ningún poder de negociación.

Está en estudio una modificación del instrumento, el Minvu propone la implementación de los planes regionales de desarrollo territorial (PRDT) que abarcaría además del territorio urbano, el territorio rural. Pero se cuestiona mucho este cambio, debido a que se le otorgarían aún más poder al Minvu, en desmedro de los Gobiernos Regionales.

Por otro lado, la Subdere, en conjunto con los distintos Gores, han impulsado el desarrollo de los planes regionales de ordenamiento territorial (PROT), como la expresión territorial de cada estrategia regional de desarrollo (EDR). Estos planes se plantean como un acuerdo social respecto al cómo y dónde desarrollar el territorio. Se definen puntos específicos en el territorio, los que a su vez están asociados a planes, programas y proyectos que ayudan a su desarrollo. Los instrumentos finales contemplan planos y memorias que sujetan en sí las definiciones estratégicas de cada ERD⁵.

(Minvu – Minsegpres) N° 187. Revisar: <http://invi.uchilefau.cl/index.php/respecto-del-proyecto-que-modifica-la-ley-general-de-urbanismo-y-construcciones-en-materia-de-planificacion-urbana/#more-153>
⁵www.plataformaurbana.cl/archive/2011/03/22/definiendo-el-donde-plan-regional-de-ordenamiento-territorial-region-de-coquimbo/

El Plan Regulador Intercomunal PRI, Plan Regulador Metropolitano PRMS

Según el Artículo 34º de la LGUC, la planificación intercomunal "regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas, que por sus relaciones se integran en unidad urbana". Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. La planificación urbana intercomunal se realizará por medio del plan regulador intercomunal o del plan regulador metropolitano, en su caso, instrumentos constituidos por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente.

La mayor parte de los instrumentos de planificación impositivos se aplican casi exclusivamente a los espacios urbanos del territorio, dejando sometido el uso y el consiguiente ordenamiento de los extensos espacios rurales a leyes bastante generales y a veces de interpretación ambigua, siendo el Plan Regulador Intercomunal uno de los escasos instrumentos que, al menos tangencialmente, toca a los sectores rurales, ya que además de los espacios urbanos, debe considerar los usos del suelo de los sectores rurales que existiesen entre las áreas urbanas involucradas.

El Plan Regulador Comunal PRC

Este instrumento de planificación busca ordenar el crecimiento controlando y evitando acciones que pongan en peligro la salud de las personas y buscando el bienestar general de la población. Según el Artículo 41º de la LGUC, se entenderá por planificación urbana comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social.

El plan regulador es un instrumento constituido por 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. Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamientos, jerarquización de la estructura vial, 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.

Es elaborado por la municipalidad respectiva y aprobado por el concejo comunal, siendo remitido luego a la Seremi Minvu para su revisión. Si la comuna está normada por un plan regulador metropolitano o intercomunal, el informe será remitido directamente al municipio, junto con el

proyecto y sus antecedentes, con copia al Gore. Si el informe es favorable, el proyecto de plan regulador o de plan seccional será promulgado por decreto alcaldicio.

Planificación Espacial en el Espacio Rural

El mayor porcentaje del territorio nacional corresponde a suelo rural. Aun así, no se cuenta con ninguna política, ni con instrumentos de planificación territorial que ordene, regule y compatibilice su desarrollo con las áreas urbanas dentro del contexto regional y nacional.

El Artículo 55º de la LGUC establece que “fuera de los límites urbanos establecidos en los planes reguladores no será permitido abrir calles, subdividir para formar poblaciones, ni levantar construcciones, salvo aquellas que fueren necesarias para la explotación agrícola del inmueble, o para las viviendas del propietario del mismo y sus trabajadores, o para la construcción de conjuntos habitacionales de viviendas sociales o de viviendas de hasta un valor de 1.000 unidades de fomento, que cuenten con los requisitos para obtener el subsidio del Estado”⁶.

Cuando sea necesario subdividir, o habilitar balnearios o campamentos turísticos, se requiere del informe favorable de la Seremi Minvu y la aprobación del Ministerio de Agricultura. La subdivisión de predios rurales se encuentra reglamentada por el DL N°3.516 de 1980, cuyas disposiciones rigen solo para el área rural fuera de los límites urbanos comunales e intercomunales. Además, cuando las superficies sean menores a 5.000 m², se requiere la autorización de las Seremi Minvu y de Agricultura. Actualmente el uso del suelo agrícola regional es controlado por el Ministerio de Agricultura a través del Servicio Agrícola y Ganadero (SAG), quién autoriza su cambio de destino.

Asimismo, corresponde a la Seremi Minvu respectiva cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional.

⁶ Inciso modificado como aparece en el texto, por el número 1 del artículo único de la Ley N°19.859 – D.O. 31.01.03.

Cuadro 8 / Instrumentos y contenido

| Cuadro 8 / Instrumentos y contenido | | | |
|--|---|---|---|
| | INSTRUMENTO | CARÁCTER | CONTENIDO |
| Planificación Nacional | Ley GUC Ord. GUC Política de Desarrollo Territorial | Normativo de ámbito general Regula el Desarrollo Urbano del país Indicativo | . Establece normas especif. para estudios, revisión, aprobación y modificación de los IPT . Define los contenidos de los IPT . Criterios orientados a la ocupación y al uso del suelo (Territorio Urbano y Rural) |
| Planificación Urbana Regional | Plan Regional de Desarrollo Urbano | Indicativo "Orienta el desarrollo de los centros urbanos de las regiones" | Memoria . Sistema de asentamientos: centros poblados . Sistema territorial: habitabilidad del territorio . Sistema comunicacional: vialidad y transporte Lineamientos . Estructura de sistema de centros poblados . Dotación de infraestructura vial, sanitaria, energética, equipamiento, productiva . Prioridad de los IPT Planos Escala / 1:500.000 ó 1:250.000 |
| Planificación Urbana Intercomunal | Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano | Normativo "Regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de las diversas comunas" | Ámbitos . Definición de límites urbanos. . Relaciones viales intercomunales . Zonificación general . Áreas de desarrollo prioritario . Densidades promedio para los centros urbanos . Porcentajes mínimos de superficie Urbana . Áreas verdes de nivel intercomunal . Áreas de riesgo para los asentamientos humanos . Áreas de protección ambiental Memoria . Decisiones de planificación adoptadas en relación a la estructura territorial y funcional de la Intercomuna . Objetivos, fundamentos y metodología . Estudios y antecedentes técnicos de base para la formación de diagnóstico. Ordenanza . Disposiciones reglamentarias Planos: Escala / 1:100.000 ó 1:50.000 |
| Planificación Urbana Comunal | Plan Regulador Comunal | Normativo dentro del límite urbano e indicativo en el área rural | Memoria . Centros urbanos de la comuna. . Vías estructurantes . Principales actividades urbanas usos de suelo . Estudios especiales - Estudio de capacidad vial - Estudio de equipamiento comunal - Estudio de riesgos y de protección ambiental . Inmuebles declarados monumento nacional y zonas típicas . Inmuebles o zonas de conservación histórica. Ordenanza . El límite urbano . Vías estructurantes de la comuna . Zonificación y normas urbanísticas para la subdivisión, ocupación y edificación . Zonas o inmuebles de conservación . Exigencias de plantación y obras de ornato Planos Escala / 1:50.000, 1:25.000 ó 1:10.000 |

Fuente: Elaboración propia a partir de ppt.www.mazinger.sisib.uchile.cl

4.2 Modificaciones al Plan Regulador Metropolitano de Santiago

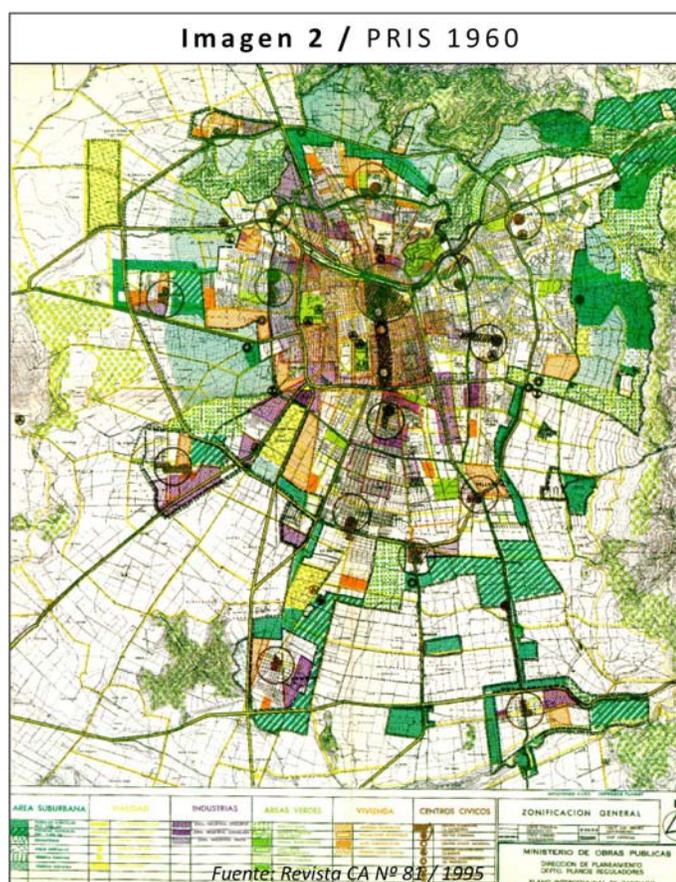
Plan Regulador Intercomunal de Santiago 1960

El antecedente técnico del PRMS se implementa durante el gobierno de Jorge Alessandri bajo el nombre de Plan Intercomunal de Santiago PRIS, (que sustituyó el antiguo Plan Brunner–Humeress). Fue aprobado por el DS Nº 2387 del 10 de Noviembre de 1960. Su propuesta apuntaba a la creación de un organismo coordinador, a la descentralización de actividades y servicios, al control del crecimiento de la ciudad, y a una discusión sobre la remodelación del área céntrica (Ponce de León, 1996).

Por primera vez aparece el concepto de límite urbano intercomunal. Este Plan definió dos áreas limitadas: la urbana, que fijó una superficie de 21.600 hectáreas con una densidad de 144 personas, y la sub-urbana, con un total de 17.000 hectáreas y una densidad de 10 personas por hectárea. Esta zona rodeaba casi todo el Gran Santiago, manteniendo un cinturón verde que protegía a la zona agrícola de la región.

Con la finalidad de que la implementación del crecimiento de la ciudad en la cuenca de Santiago se hiciera sobre la base de mantener las áreas rurales de características agrícolas, el Plan estableció un primer antecedente del Decreto Nº 3.516 del año 80. Se incluyeron áreas de parcelas agrícolas de 5.000 a 15.000 m² y, como relata De Ramón (2000), serían como “avanzadas de la naturaleza hacia el centro de la ciudad”.

El Plan Intercomunal logró la erradicación de la mayoría de las industrias peligrosas, especialmente dentro de las áreas centrales de la ciudad. También logró resultados favorables respecto a la descongestión del tránsito, y consolidó la coordinación intermunicipal y la incorporación de los planes reguladores al PRIS. Pero finalmente el Plan no estaba dotado de instrumentos eficaces de



desarrollo urbano, lo que resultó ser un intento bastante frustrado en cuanto a lograr un desarrollo de la ciudad basado en la integralidad (Ponce de León, 1996).

A través de los años la ciudad siguió creciendo en extensión, pero el Plan no sufrió grandes modificaciones hasta 1975, cuando se intentó detener el avance de la ciudad con el DS Nº 193 del Minvu que congeló el límite urbano (Petermann, 2006). Según las autoridades, Santiago se había extendido debido a “las adquisiciones de suelos rurales hechas por el Estado y urbanizados posteriormente y a la localización de campamentos con ínfimo nivel de urbanización” (Minvu, 1977). Esta medida se toma en consideración para frenar el crecimiento, aprovechar las redes existentes, conservar las tierras agrícolas, y densificar la ciudad.

Con la llegada de las autoridades militares y bajo la influencia de economistas neoliberales tales como Harberger y Kast, cambian los patrones de desarrollo del país y se adopta la “economía social de mercado”. Según De Ramón (2000), el Estado deja las acciones de desarrollo a la libre iniciativa de los particulares, manteniéndose éste como simple observador y solo interviene subsidiariamente para corregir imperfecciones.

Política Nacional de Desarrollo Urbano 1979

El Minvu introduce una modificación al Plan Intercomunal, que se traduce en el DFL Nº 420 de diciembre de 1979. Se planteó así una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano que cambió la imagen objetivo de la ciudad, configurada por una zonificación normativa asociada a jerarquías y modos de actividad urbana por un esquema adaptativo que somete al desarrollo del asentamiento humano a las variaciones del mercado del suelo. Esta nueva política se basaría en el siguiente principio:

“El suelo urbano no es un recurso escaso”, agregando que “el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad. La tierra es un recurso que se transa en forma libre (...)” “Se definirán procedimientos y se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado (Minvu, 1981 en Daher, 1991).

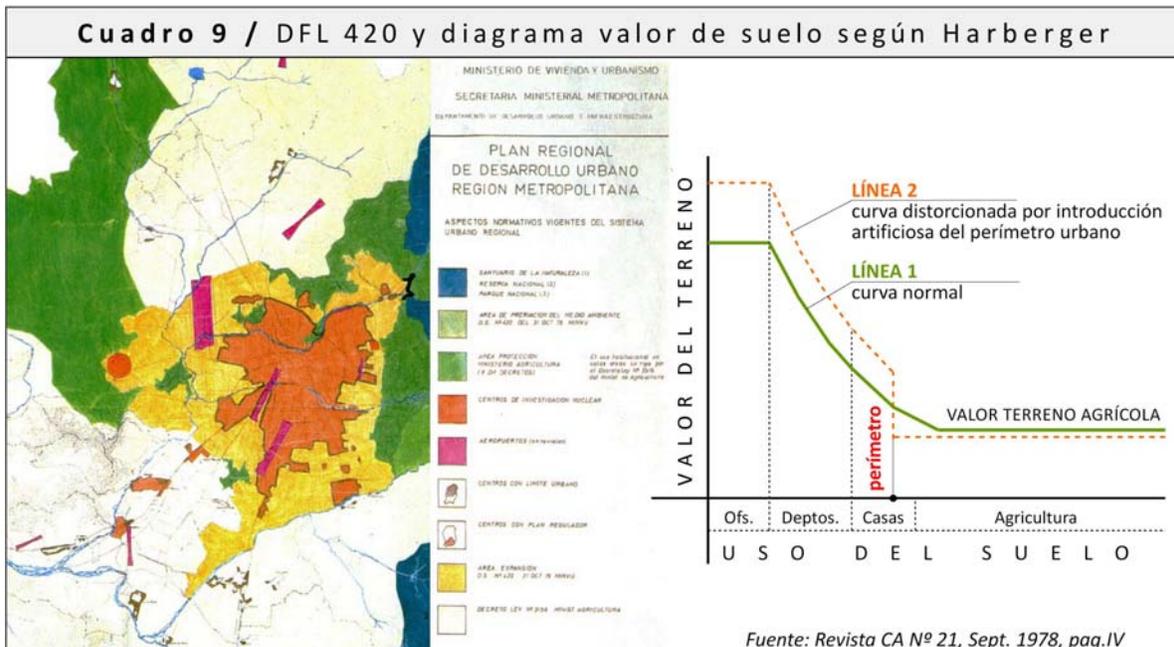
Una de las restricciones eliminadas en Santiago fue el límite urbano. Se modificó el PRIS para extender el área urbana a 100.000 hectáreas, por lo tanto ya no constituía un límite. Según Trivelli (2006), Santiago tenía a esa fecha una superficie de 35.000 hectáreas y el desarrollo urbano consumía del orden de 1.000 hectáreas por año, por lo que el DFL Nº 420 creó un área capaz de absorber las necesidades de suelo de la ciudad para un periodo de 65 años si seguía creciendo al mismo ritmo que en la última década. El límite efectivo de la ciudad debía quedar establecido,

según esta política, a través de la competencia entre actividades agrícolas y urbanas, primando la que tuviera mayor rentabilidad.

De este modo se permitió el crecimiento natural de estas áreas siguiendo la tendencia del mercado, y en tanto el Estado fomentara y apoyara la creación de un mercado abierto de viviendas. Como establece De Ramón (2000), el mercado inmobiliario siempre tendría la posibilidad de incorporar nuevos stocks de tierra para usos de mayor demanda, destinados a impedir cualquier distorsión en los valores del suelo urbano.

Según los promotores de esta iniciativa, la supresión del límite urbano produciría una suavización en la curva de distribución espacial de los valores del suelo urbano y rural, haciendo que los valores urbanos, más alejados del centro y próximos al límite urbano preexistente, descendieran de precio, revalorizando los suelos rurales ubicados mas allá de dicho límite (Massone, 1996). Los bajos precios de los terrenos agrícolas de mala calidad motivarían a las empresas a conservar las grandes extensiones de buena tierra agrícola. Al Estado solo le competiría la responsabilidad en la construcción y desarrollo de equipamiento y obras públicas que apoyaría este nuevo “desarrollo urbano liberado”.

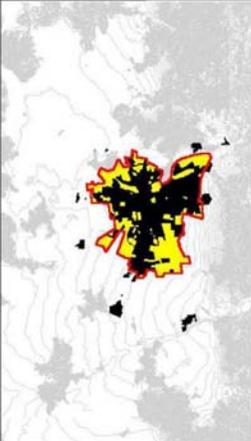
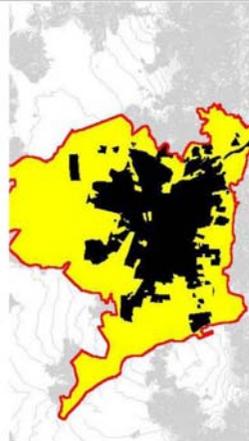
Se planteó así un nuevo modelo que se originó en la dicotomía “urbanizable-no urbanizable” y en la idea de expansión urbana, según Massone (1996), estos modelos dejaron el énfasis cualitativo por lo cuantitativo.



Por otro lado, en el año 1980 se implementó el DL N° 3.516 que estableció la norma sobre división de predios rústicos. Según De Ramón (2000), de la implementación de esta política se desató el siguiente efecto negativo: se consolidó el proceso de división de terrenos que anteriormente eran agrícolas, especialmente en el sector oriente de la ciudad.

Contrariamente a como estimaban los precursores de la iniciativa, los precios se mantuvieron altos sobre todo en sectores de mayores ingresos, lo que produjo un desplazamiento de pobladores de escasos recursos hacia barrios y comunas de la periferia. Con esto aumentó la segregación espacial, se alejaron las fuentes de trabajo, y aumentaron los números y tiempos de viaje, produciendo un importante aumento en la contaminación. Además, con la supresión del límite, se impidió la recuperación del casco antiguo de la ciudad, puesto que el mercado no se interesó por los barrios cercanos al centro, consiguiendo con esto un acelerado proceso de deterioro y despoblamiento del sector.

A partir de esa realidad, en 1985 el Minvu reconoció evidentes deficiencias generadas por considerar al mercado como único factor determinante en el desarrollo de las ciudades. Se propuso entonces un "ajuste" a la política, y se determinó que el suelo es un recurso escaso y que es preferible densificar antes que extender.

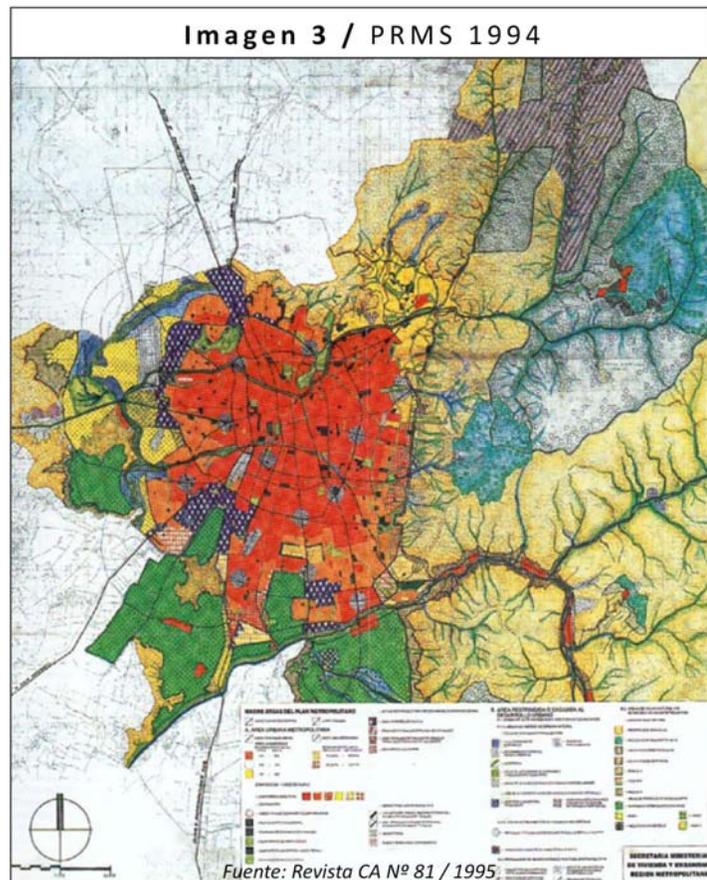
| Cuadro 10 / Liberalización mercado del suelo | | | |
|---|---|--|--|
|  | <p>1960</p> <p>CONCEPTO DE LÍMITE URBANO</p> <p>Organismo coordinador descentralización de actividades y servicios, control crecimiento, remodelación área céntrica.</p> |  | <p>1979</p> <p>ELIMINACIÓN DEL LÍMITE URBANO / DFL 420</p> <p>"El suelo urbano no es un recurso escaso" "el uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad"</p> <p>1985 / "Ajuste" Política nacional de Desarrollo Urbano</p> |
| <p>1976 / D.F.L 458 / LGUC</p> <p>Art. 50: Permite al SERVIU modificar los planes reguladores si así los justifica la política de vivienda social.</p> <p>Art. 55: Permite construir más allá del límite urbano si se trata de proyectos turísticos o residencias vinculadas a actividades industriales.</p> | <p>1980 / DL N° 3516 / MINAGRI</p> <p>Art. 1: Los predios rústicos, ubicados fuera de los límites urbanos de los planes reguladores intercomunales de Santiago, Valparaíso y de Concepción, podrán ser divididos libremente por sus propietarios siempre que los lotes resultantes tengan una superficie no inferior a 0,5 hectáreas físicas.</p> | | |
| <i>Fuente: Elaboración propia</i> | | | |

Plan Regulador Metropolitano Santiago 1994

A partir de los años 90, el crecimiento explosivo de la población en la región metropolitana complejiza la gestión de la ciudad y el territorio. El Plan del año 60 queda obsoleto para resolver las problemáticas y las nuevas demandas que generan los 4.7 millones de habitantes que se contabilizan en el año 92. Por otro lado, los efectos antes descritos producidos por la eliminación del límite urbano y la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en 1979, propiciaron una readequación de las condiciones para llevar a cabo el diseño e implementación de un nuevo Plan Regulador Metropolitano para la ciudad de Santiago.

Bajo el alero del primer gobierno democrático, se generó la idea de concretar un nuevo mecanismo regulador que resolviera las complejidades antes descritas. Se decidió elaborar un instrumento participativo tanto de los sectores gubernamentales con intervención en el uso de suelo (Agricultura, Obras Públicas y otros), como en los organismos de producción de servicios e infraestructura básica (empresas sanitarias, de energía, y otras), además de incorporar a los actores del sector privado. Además, en el ámbito sociopolítico, la aprobación de la Ley de Gobiernos Regionales, la profundización del proceso de municipalización, y la participación de organizaciones de profesionales, enriquecieron la discusión democrática del rol que asumirá el Estado, el mercado, y la ciudadanía en la regulación urbana.

A su vez, como resultado de las políticas neoliberales impuestas por el régimen militar en la década de los 80, se rearticulaban las relaciones de los diversos actores que participan de la construcción de la ciudad. El sector privado se consolidó como protagonista, ganando más poder en la toma de decisiones a partir del surgimiento de una fuerte industria inmobiliaria, potencial consumidora de terrenos agrícolas que ejerce una fuerte presión sobre las autoridades. Esto genera problemas entre la dinámica expansiva del mercado del



suelo y la normativa vigente. Las autoridades se ven en la necesidad de diseñar este instrumento para regular al sector privado (Carvacho, 1996).

Como plantea Carvacho (1996), el PRMS 94 buscaba establecer con mayor precisión el rol del Estado y su focalización hacia los grupos más segregados, estableciendo mecanismos para integrarlos a la economía y dinámica de proyectos de inversión. Además, el Plan pretendió generar externalidades positivas para la materialización de proyectos de inversión y, dentro de una planificación a largo plazo, pretendió orientar la acción del sector privado.

Según Petermann (2006), los objetivos del Plan fueron tres: (i) el resguardo del patrimonio agro-productivo, ya que todo lo que estuviera más allá del límite no era urbanizable; (ii) dentro del área urbana, la densificación de lo ya urbanizado; (iii) y por último, se estableció una superficie urbanizable máxima de 59.330 hectáreas, donde 13.000 quedaron disponibles para crecer en extensión. La meta declarada en ese entonces fue aumentar la densidad hasta 150 habitantes por hectárea; con esto se proyectaba acomodar a los 8.7 millones de habitantes que tendría Santiago en 2020 (Minvu, 1994).

Plan Regulador Metropolitano Santiago 1997

A pesar de que las parcelas de agrado existían desde el PRIS del 60, estas recibieron un impulso con la promulgación del DL N° 3.516 de 1980 sobre subdivisión de predios rústicos, que permite la subdivisión de cualquier terreno en hasta cinco mil metros cuadrados previa autorización del SAG del Ministerio de Agricultura. No se requiere la autorización del Minvu ni de los municipios, la Ley permite la construcción de dos casas en el predio, lo que posibilita una sub-urbanización de baja densidad. En términos prácticos, esta medida condujo a que cualquier predio fuera “urbano” (Greene y Soler, 2004).

Desde la implementación de este decreto, se inició un proceso de urbanización que construyó una ciudad informal desligada de los instrumentos de planificación. La cuenca de Santiago registró un importante proceso de subdivisión predial que detonó importantes inversiones que desarrollaron grandes proyectos inmobiliarios, específicamente en la zona norte de la cuenca. Mediante el subterfugio legal de la figura de parcela de agrado las inmobiliarias lograron urbanizar privadamente terrenos rurales de la provincia de Chacabuco.

A partir de esta situación y con la idea de regular estas urbanizaciones, las autoridades decidieron incorporar esta provincia al área urbana metropolitana, asignando nuevos usos urbanos e industriales en sus tres comunas, mediante la creación de un nuevo concepto normativo

denominado Zona de Desarrollo Urbano Condicionado o ZDUC, mecanismo que la autoridad adaptó completamente a las urbanizaciones ya existentes.

Las ZDUC se establecieron como la nueva figura que redefinió la relación entre el Estado y el privado en materia de urbanización y construcción de viviendas. Según Poduje (2006), las autoridades reconocieron que existían grandes superficies de terreno ya reservadas para grandes proyectos. Mediante este mecanismo, el Estado permitió la urbanización de estos predios fuera del límite urbano a cambio de que el privado pagara las externalidades negativas de la operación, exigiendo un tamaño mínimo de proyecto de 300 hectáreas, cuotas de suelo para equipamientos, instalaciones productivas, cuota de suelo destinado a viviendas sociales, y la exigencia de construir la infraestructura necesaria para mitigar los impactos viales, urbanos, y ambientales sobre el resto del sistema metropolitano.

Finalmente, en el año 1997 y según la Resolución Nº 39 del Gobierno Regional Metropolitano, se modifica el PRMS, extendiendo el límite urbano para incluir la provincia de Chacabuco, zona rural al norte de Santiago, conformada por las comunas de Colina, Lampa, y Til Til. La extensión del límite y la regularización de estas urbanizaciones detonaron la consolidación del mercado inmobiliario en la periferia. Debido a que en las comunas de Pirque, Buin, Calera de Tango y Peñaflor al sur de Santiago, de Lampa y Colina por el norte, ya subdivididas, registraban un precio mucho menor al de la ciudad, se convirtió en algo muy atractivo para un mercado inmobiliario de sectores medios y altos, compensando los mayores tiempos de traslado y la obligación de comprar lotes de media hectárea.

Según Poduje (2006), fueron tres los factores que detonaron esta modificación para extender el límite urbano definido en el 94. En primer lugar el PRMS dejó en reserva una cantidad de 19.000 hectáreas aproximadamente que permitió continuar consumiendo suelo a la misma velocidad sin modificar la naturaleza de los proyectos inmobiliarios. En segundo lugar, si bien el Plan había regulado el uso de suelo en Pirque y Calera de Tango, para detener la subdivisión de terrenos en parcelas de agrado la intensión del Minvu se conoció antes que se aprobara, lo que permitió a los dueños inscribir sus predios como parcelas. En esta provincia se subdividieron 32.000 hectáreas, y en la provincia de Chacabuco se urbanizaron 5.000 hectáreas en parcelas de agrado antes que se aprobara el proyecto. En tercer lugar, establece que mediante las figuras legales que creó el Minvu el Estado tuvo las herramientas para construir viviendas sociales más allá del límite urbano. El Artículo 50º de la LGUC permite que el Serviu modifique los planes reguladores comunales si así los justifica la política de vivienda social, y el 55º permite construir más allá del límite urbano si se trata de proyectos turísticos o residencias vinculadas a actividades industriales.

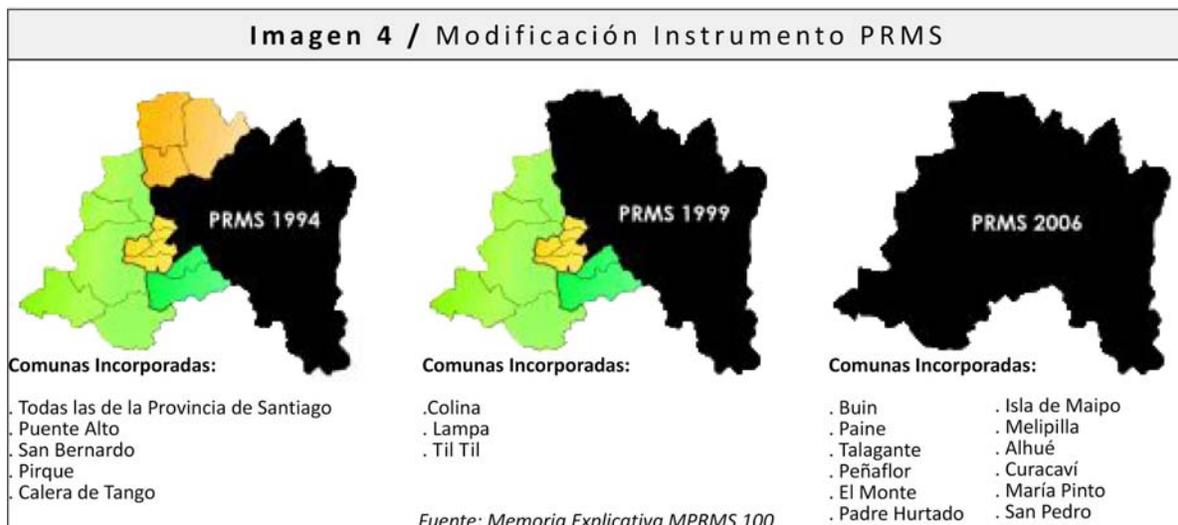
En el 2003 este Artículo fue modificado para incluir vivienda social de valor inferior a 1000 UF, que corresponde alrededor del 40% del mercado residencial. El aumento de la demanda y la restricción de 0,8 UF/m² para adquirir terrenos por parte del Estado, limitó la localización de estos proyectos dentro del límite urbano, estableciendo nuevas localizaciones en comunas rurales.

Plan Regulador Metropolitano Santiago 2003

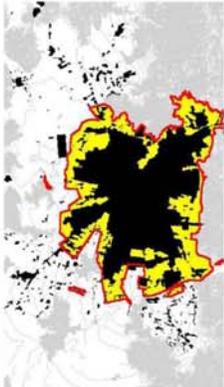
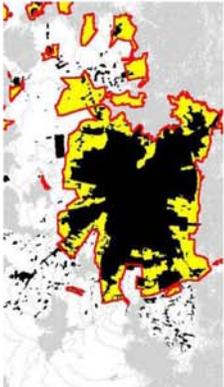
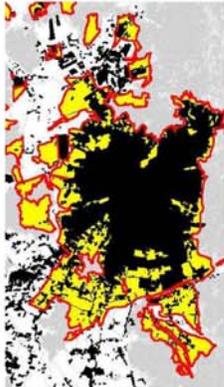
Variadas críticas surgieron en torno a este proyecto, tanto sobre la forma discrecional de asignación del suelo -que favorecía a algunos privados- como sobre el complejo proceso de negociación entre el Estado y el privado en materia de mitigaciones: la normativa diseñada era débil y confusa. Finalmente la consolidación del Plan Chacabuco y el principio de acuerdo con las empresas inmobiliarias sentaron las bases para continuar modificando el Plan Regulador Metropolitano. En el 2003 el Minvu extendió el concepto de desarrollo condicionado creando los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado PDUC que definen urbanizaciones de no menos de 300 hectáreas, que pueden construirse exclusivamente en las áreas metropolitanas de Santiago, Valparaíso, y Concepción. Esta modificación estableció mayores restricciones a los proyectos de desarrollo habitacional, enfatizando su carácter autosustentable y exigiendo un 30% de suelo para la vivienda social.

Plan Regulador Metropolitano Santiago 2006

Finalmente, en el año 2006 se incorporan al Área Metropolitana de Santiago 12 comunas pertenecientes a las provincias de Talagante, Melipilla, y las comunas de Buin, y Paine. Esto permite que la totalidad de la región metropolitana pueda ser urbanizada a partir de los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado. Se completan de esta manera las 1.540.320 hectáreas que posee la región.



Cuadro 11 / Plan Regulador Metropolitano de Santiago

| PRMS 1994 | PRMS 1997 | PRMS 2006 |
|--|--|--|
|  |  |  |
| SE CONTRAE EL LÍMITE | EXTENSIÓN LÍMITE | 2003/ Ley 19.859 |
| Resguardar patrimonio agro-productivo Área para crecer en extensión | 1997 / ZDUC Zonas Desarrollo Urbano Condicionado | Art. 55: Facilita construcción viviendas sociales: modificado para incluir vivienda social de valor inferior a 1000 UF, alrededor del 40% del mercado residencial. |
| Densificación de lo urbano Plan como generador de externalidades positivas para los proyectos de inversión para orientar la acción del sector privado. | Provincia de Chacabuco Colina, Lampa y Tiltil 2003 / PDUC Proyecto Desarrollo Urbano Condicionado | 2006 / Se incluye la totalidad del territorio al PRMS 1.540.320 há. |
| <i>Fuente: Elaboración propia</i> | | |

Cuadro 12 / Cifras

| 1960 | 1982 | 1992 | 1996 | 2002 | 2030 |
|---|---|---|---|---|------------------|
|  |  |  |  |  | ? |
| Instrumento Normativo | | | | | |
| PRIS 1960 | DS 420 1979 | DS 31 1985 | PRMS 1994 | PRMS 1997 | PRMS 2011 |
| Habitantes | | | | | |
| 982.8 | 3.902.356 | 3.902.356 | | 5.456.326 | 8.077.171* |
| Mancha urbana | | | | | |
| 21.165 | 42.080 | 49.270 | 56.081 | 64.140 | 113.586** |
| Consumo suelo ha/ año | | | | | |
| 1.068 | 719 | 1.703 | 1.34 | | |
| Densidad ha/año | | | | | |
| 94.3 | 88.6 | 96.5 | | 85.1 | |
| Datos: Iván Poduje " Santiago: Dónde estamos y hacia dónde vamos " CEP 2006 / Memoria PRMS 100 *Población estimada al año 2030 según datos del INE presentados en la memoria PRMS 100 **Según datos del GORE al año 2006 existen 103.324 ha de superficie urbana normada + 10.262 ha propuestos PRMS 100 <i>Fuente: Elaboración propia</i> | | | | | |

4.3 Propuesta de modificación Nº 100 al Plan Regulador Metropolitano de Santiago

En términos generales, la propuesta de extensión del límite urbano en 10.000 hectáreas se circunscribe a las 37 comunas que formaron parte del primer Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 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). La actualización del Plan planteó los siguientes objetivos:

| Cuadro 13 / Objetivos orientadores del PRMS 100 | | |
|--|--|---|
| SANTIAGO MÁS VERDE | SANTIAGO MÁS CONECTADO | SANTIAGO MÁS INTEGRADO |
|  |  |  |
| aumentar la disponibilidad de áreas verdes | propiciar una mejor conectividad entre el centro y la periferia | reducir la segregación socio-espacial |
| <i>Fuente: Elaboración propia en base a Memoria Explicativa MPRMS 100</i> | | |

La autoridad justifica la modificación al Plan mediante los siguientes argumentos:

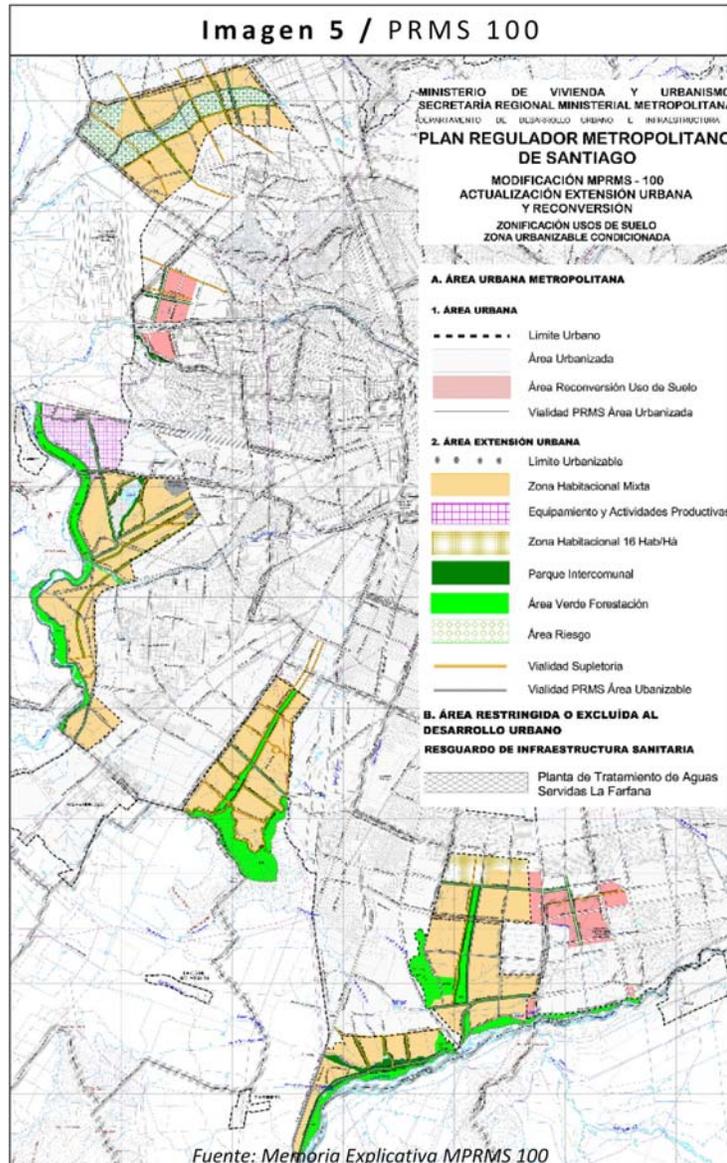
En primer lugar se plantea la idea de que la ciudad avanza mucho más rápido que la capacidad del Estado para proveer infraestructura y los servicios que se requieren. Se establece que existe una presión por el crecimiento, que se ejemplifica en una tendencia de consumo de 800 hectáreas urbanizadas al año. En ese sentido se esboza que no es relevante la discusión entre densificar o expandir; lo importante es guiar de manera sustentable y responsable el crecimiento de la ciudad.

En segundo lugar, se enfatiza que no se cumplió la meta principal del PRMS del 94, que fue crecer con densidad, y que el límite urbano propuesto no contuvo el crecimiento horizontal de la ciudad, generando graves problemas de segregación, conectividad centro-periferia, y medioambientales.

Complementando el diagnóstico negativo del desempeño del PRMS 94, la autoridad señala que existe una mayoría de actores que han hecho llegar sus sugerencias para propiciar una ampliación del límite urbano vigente. Se establece que la actualización del instrumento estará fundada en procesos de participación ciudadana y transparencia, que frente a los procesos de especulación de los valores de los terrenos se fijaran criterios objetivos y técnicos que permitirán a todos los actores conocer con antelación en que se fundamentarán las modificaciones al PRMS.

El objetivo principal del Plan propuesto es preparar a la ciudad de Santiago para el año 2030, ya que, que según estimaciones del INE, se necesitará disponer de suficiente suelo urbano como para acoger a la población futura, estimada en 8 millones de habitantes. Se estima también que las comunas de la periferia del Área Metropolitana de Santiago (AMS) crezcan en 1,6 millones de habitantes.

Además, la autoridad plantea en la memoria datos que podríamos poner en cuestionamiento: una supuesta dinámica de desplazamiento de la población, que se aleja del centro metropolitano buscando mayor disponibilidad de suelo y accesibilidad a la autopistas, complementándose el fenómeno con el supuesto de que como resultado del aumento del ingreso por hogar, la densidad promedio debería caer un 25%, sobretodo en comunas de ingreso medio y bajo del sector sur oriente y sur poniente.



Los temas que se actualizan son el límite urbano y la extensión del área urbanizable, la vialidad estructurante que conecta estos sectores con la ciudad consolidada, y el sistema de áreas verdes, que incluye nuevos parques intercomunales y zonas de forestación. La propuesta de extensión de 10.262 hectáreas aborda dos aspectos:

Cuadro 14

| Ampliación de Extensión urbana | Reconversión Uso de Suelo |
|---------------------------------------|----------------------------------|
| Quilicura | Renca |
| Pudahuel | Cerro Navia |
| Maipú | Puente Alto |
| San Bernardo | La Pintana |
| La Pintana | |

Fuente: Elaboración propia

Toda la ampliación y cambios propuestos se basan en el principio de la planificación por condiciones, que busca que la urbanización de los suelos vaya aparejada con el cumplimiento de estándares, que se resumen en:

- (i) La superficie predial mínima para poder urbanizar los terrenos con una densidad de 165 hab./ha es de 60 hectáreas en un solo paño.
- (ii) El privado construye el área verde proporcional (25%) a la superficie a desarrollar, incluyendo su mantención por un plazo mínimo de 5 años.
- (iii) La empresa debe ejecutar la vialidad en proporción a la superficie del terreno y conexiones con la vialidad existente.
- (iv) Se debe destinar un 6% del terreno a equipamiento.
- (v) Se debe destinar una 8% del terreno para vivienda social.

Cuadro 15 / Superficie aprobada por Core Marzo 2011

Fuente: Elaboración propia a partir de Memoria Explicativa MPRMS 100

| Uso | Hectáreas | % |
|-----------------------------|---------------|------------|
| Zona Habitacional Mixta | 5.445 | 53 |
| Zona Habitacional 16 hab/ha | 240 | 2 |
| Reconversión Industrial | 790 | 8 |
| Área Verde Parque Interc. | 1.169 | 11 |
| Área Verde Forestación | 1.408 | 14 |
| Equipamiento | 485 | 5 |
| Infraestructura Sanitaria | 105 | 1 |
| Área de Riesgo | 620 | 6 |
| TOTAL | 10.262 | 100 |
| Expansión + Reconversión | 7.685 | 75 |
| Áreas verdes | 2.577 | 25 |
| Vivienda Social | | 8 |



5. ANÁLISIS DEL PRMS 100

5.1 Análisis de la normativa orientadora del proceso

En la primera parte del análisis se estudió la normativa que enmarcó el proceso de elaboración y aprobación de la modificación. Este capítulo se estructuró a partir del estudio de los siguientes conjuntos de cuerpos legales que atribuyeron funciones y deberes a los entes territoriales:

- a) Constitución Política de la República de Chile, 1980.
- b) Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1992.
- c) D.F.L. 458. Ley General de Urbanismo y Construcciones, 1974.

Como normativa complementaria:

- d) Ley Nº 19.300 General Base de Medioambiente, 1994.
- e) Ley Nº 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente. Introduce modificaciones en la Ley Nº 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 2010.
- f) Ley Nº 20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, 2008. Ley Nº 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2011.

Se analizó cada cuerpo legal en relación a la incidencia que tuvo en el proceso de orientación, elaboración, evaluación, aprobación, y promulgación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Cada sección cuenta con un cuadro ilustrativo que refleja los principales componentes de la norma. Además, se identificó el año de promulgación, su relación con el PRMS 100, la forma en que lo enmarcó, y los principales hitos y conflictos que cada Ley experimentó durante el proceso. Finalmente, el capítulo culmina con un cuadro analítico que estableció las principales conclusiones.

a) Constitución Política del Estado de 1980

La Constitución Política de la República de Chile del año 1980 establece las reglas institucionales e indica los siguientes conceptos que orientaron normativamente el conjunto de reglas legales que se establecieron en el Plan Regulador:

Del capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad, se rescató el siguiente Artículo:

Artículo 1º, Inciso 1º y 4º: La Constitución establece que todas las personas nacen libres e iguales en dignidad y en derechos, donde el Estado está al servicio de la persona humana. Su finalidad es promover el bien común y contribuir a crear condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la comunidad alcanzar su mayor realización espiritual y material posible.

En relación al estudio de caso, la Constitución estableció la igualdad en materia de derechos y dignidad de todos los habitantes de la región de Santiago. Desde este punto de vista, la modificación y específicamente la memoria explicativa del PRMS 100 justificaron la expansión de la ciudad en la búsqueda del bien común. La actualización estableció que la manera en que el Estado contribuye a crear condiciones para lograr la realización de los santiaguinos es la promoción de ciertos derechos sociales, tales como el derecho a la movilidad, el derecho a gozar de áreas verdes y el derecho a vivir en una ciudad integrada; derechos que -dado el contexto urbano- podríamos decir que nos igualan en dignidad. En este sentido, a partir de esta actualización, estos derechos se consolidaron como mínimos exigibles por la ciudadanía para cualquier plan de construcción de ciudad.

Del capítulo I sobre Bases de la Institucionalidad y del capítulo III, Derechos y Deberes Constitucionales:

Artículo 3º, Inciso 1º y Artículo 19º, Inciso 8º: Los órganos del Estado deberán promover el desarrollo equitativo y solidario entre los distintos territorios, además de instaurar el derecho de vivir en un ambiente libre de contaminación.

Bajo esta premisa se estableció que la modificación confrontó estos artículos al actualizar sólo 37 de las 52 comunas de la región, prescindió de una mirada integral de la unidad y promovió un instrumento que no incluyó la totalidad del territorio, por ende, no construyó relaciones ni mecanismos que vincularan y promovieran el desarrollo equitativo y solidario del territorio.

Por otro lado, esta mirada parcelada de la situación no respondió a cabalidad a la problemática de la contaminación del medio ambiente. Esta externalidad negativa abarca zonas geográficas y unidades territoriales que trascienden los límites administrativos de las 32 comunas. Desde este punto de vista, también se cuestionó el proceso ambiental por el cual el PRMS 100 se evaluó; una simple Declaración de Impacto Ambiental del titular no fue suficiente para que el Estado garantizara el derecho a vivir en un medio libre de contaminación.

Del capítulo III, Derechos y Deberes Constitucionales:

Artículo 19º, Inciso 22º, 23º, 24º: También se establece la no discriminación arbitraria en el trato de cada persona, lo que se complementa con la libertad para adquirir el dominio de toda clase de bienes, excepto aquellos que la naturaleza ha hecho comunes a todos y deban pertenecer a la nación; en este sentido sólo la Ley puede establecer el modo de adquirir usar, gozar y disponer la propiedad, y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social.

Según la autoridad, el PRMS 100, con su propuesta de extensión de la ciudad, deseaba proveer y garantizar de suelo al sector inmobiliario durante 20 años para así poder recibir a los futuros habitantes de la ciudad. Además, la modificación buscaba responder a las necesidades de vivienda social existentes y las que derivaran del crecimiento natural.

La Constitución estableció implícitamente el concepto de función social del suelo⁷, es decir, la racionalización del territorio, donde el valor de uso está por sobre el valor de cambio⁸. En este sentido es discordante que el fundamento a la expansión se haya planteado desde estas dos variables antes expuestas:

- Desde la promoción del mercado del suelo e inmobiliario, donde la especulación y la apropiación privada de plusvalías estructuran las decisiones urbanas.
- Desde la decisión de localización de las familias más vulnerables en la periferia a partir de la ubicación de predios de menor valor, lo que finalmente agudiza las problemáticas de acceso a trabajo, conectividad, servicios y calidad de vida urbana.

Estas dos justificaciones para expandir el límite urbano establecieron el valor de cambio del suelo por sobre su valor de uso del suelo. Por otro lado, se deja planteada la interrogante respecto a cómo se determina qué bienes, propiedades, suelos, o territorios -dada su naturaleza- son comunes a todos y pertenecen a la nación en su conjunto.

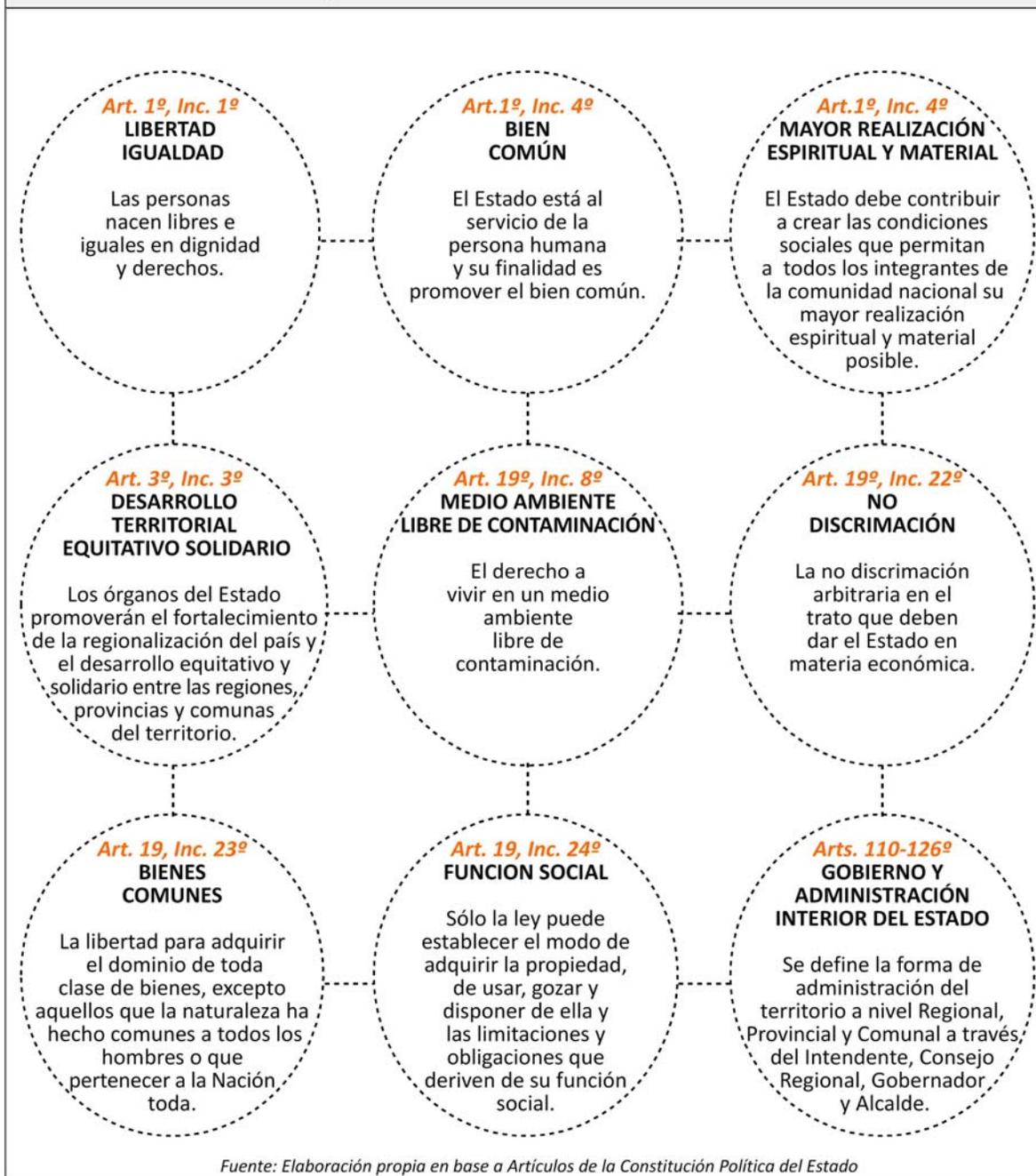
Finalmente, en el capítulo XIV de Gobierno y Administración Interior del Estado, la Constitución define la forma de administración del territorio a nivel Regional, Provincial y Comunal a través del Intendente, Consejo Regional, Alcalde.

El **cuadro 16** ilustra los artículos e incisos antes mencionados que orientaron el cuerpo legal que orientó el Instrumento de Planificación Territorial.

⁷ El suelo es un bien finito y transable que no requiere mantenimiento y siempre acumula riquezas.

⁸ El valor de uso de un bien está determinado por sus condiciones naturales y por la aptitud que posee un objeto para satisfacer una necesidad. El valor de cambio es la magnitud en que se transa en el mercado. Utilidad y costo del bien.

Cuadro 16 / Constitución Política del Estado



b) Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1992

La Ley Orgánica Constitucional define los procedimientos generales de la administración del Estado; establece facultades, responsabilidades y la organización del Gobierno Regional. Este se compone del Intendente, nombrado directamente por el Presidente y del Consejo Regional. A su

vez, este Consejo se compone de 26 Consejeros Regionales que son elegidos indirectamente por los Concejales Comunales elegidos en el proceso de elección municipal.

En la Región Metropolitana, la designación directa del Intendente generó críticas sobre el nivel de autonomía y coordinación, respecto a las decisiones que éste debiera tener en materia de concreción de proyectos de mediano y largo plazo en la ciudad y el territorio. Desde la llegada a la democracia, el promedio de duración de los intendentes en el cargo ha sido de 18 meses, hábito que secciona la visión a largo plazo en la construcción de la ciudad. Además, no existen incentivos para que esta autoridad permanezca en el cargo, ni cuenta pública que estimule la responsabilidad técnica del puesto. Finalmente, esta autoridad se convierte en un actor político que responde al mandato directo de la Presidencia.

Esta autoridad se ha transformado en un obstáculo en el desarrollo de la metrópolis. Desde la academia, diversos profesionales, tales como Cristián de Groot y Francisco Sabatini⁹ entre otros, han planteado en reiteradas ocasiones la posibilidad de instaurar la elección directa de un Alcalde Mayor. El principal conflicto se suscita respecto al carácter centralista y presidencialista del Estado Chileno. De implementarse esta medida, esta figura acarrearía serios problemas políticos, en relación a la confrontación de poderes entre el Presidente y el Intendente, entrando en una pugna política por el poder de la ciudad. Desde este punto de vista, es importante señalar que al año 2004, Santiago reunía el 43% de la población nacional, el 47% del PIB, el 60% del consumo, el 71% de las grandes empresas, y a la vez posee las comunas más populosas y las más ricas del país¹⁰.

A su vez, la elección indirecta de los Consejeros también genera críticas. Principalmente se cuestiona este procedimiento porque estas designaciones indirectas permiten rangos de discrecionalidad en la toma de decisiones de carácter público que responderían a grupos de poder o a intereses partidistas, en perjuicio de la legitimidad democrática y técnica necesarias para el cargo.

Actualmente existe en el Congreso un proyecto de Ley de Reforma Constitucional N° 20.390 que establece la elección directa de los Consejeros Regionales, sin embargo es necesario que se modifique la Ley Orgánica Constitucional para que esta reforma fructifique.

El **cuadro 17** nos ilustra la conformación del Gobierno Regional, la Intendencia y el Consejo Regional, sus mecanismos de designación, y sus funciones respectivas.

⁹ Revista Qué Pasa, “¿Necesita Santiago un solo alcalde?” Artículo de Camila Cociña en el cual siete arquitectos, urbanistas y sociólogos se refieren a este tema. Octubre 2008.

¹⁰ “Una ciudad en busca de un gobierno: una propuesta para Santiago” de Tomas Chuaqui y Patricio Valdivieso.

| Cuadro 17 / Ley Orgánica Constitucional 19.175 | |
|---|--|
| GORE <i>Gobierno Regional</i> Intendente + CORE | CORE <i>Consejo Regional</i> 26 Consejeros Regionales |
| DESIGNACIÓN | |
| El intendente será nombrado por el Presidente de la República y será su representante en el territorio de su jurisdicción. | El Core será elegido por los concejales municipales. Cada candidatura deberá ser presentada por a lo menos dos concejales. Dos consejeros por cada provincia independientemente de su número de habitantes, catorce en aquellas que superen el millón de habitantes. |
| FUNCIONES | |
| (i) Desarrollo integral de los asentamientos humanos. (ii) Proyectos de infraestructura y equipamiento. (iii) Protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente. (iv) Buen funcionamiento del transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región. (v) Desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región. | Aprobar los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, los Planes Reguladores Metropolitanos y los Planes Reguladores Intercomunales propuestos por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. |
| <i>Fuente: Elaboración propia en base a Ley 19.175</i> | |

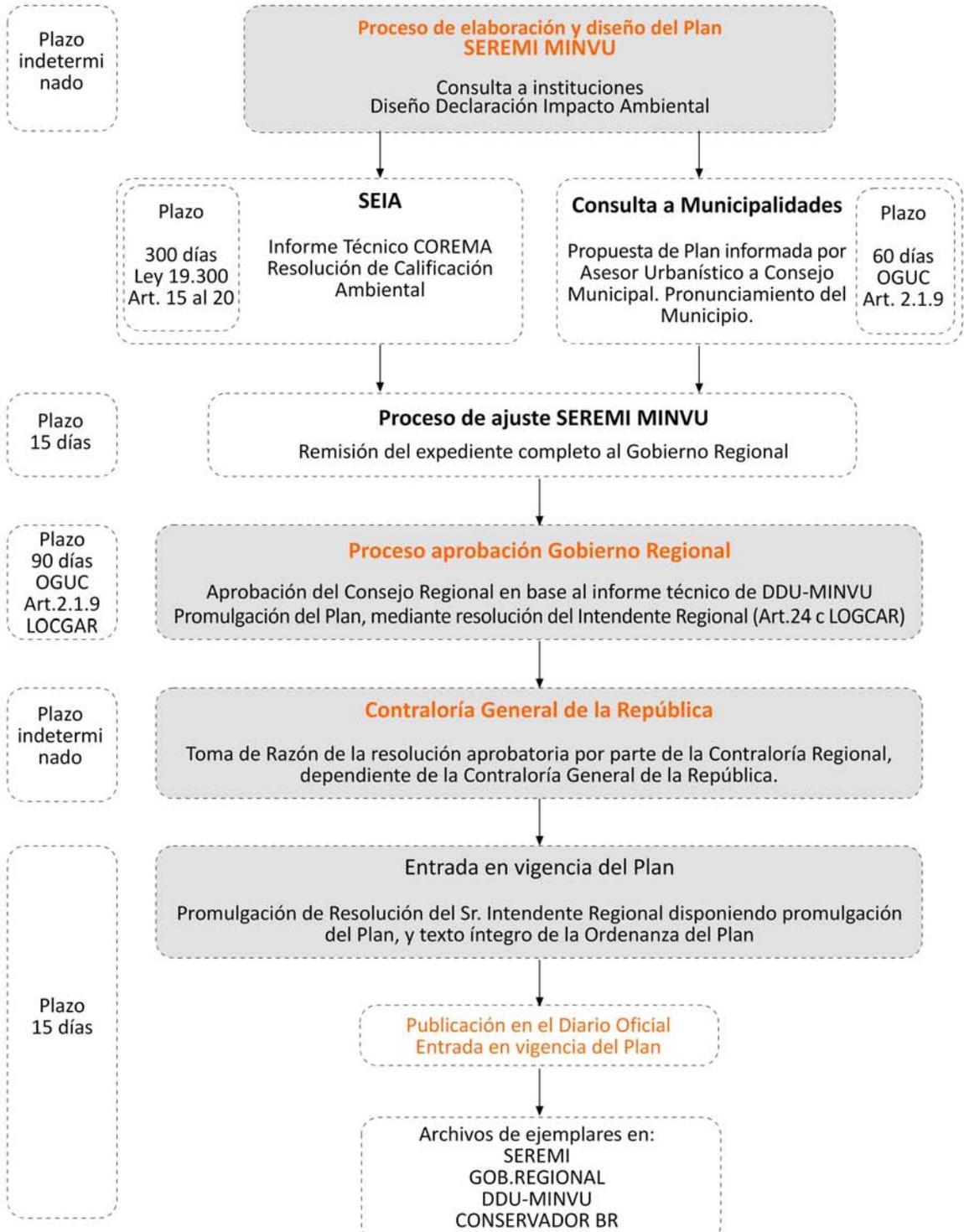
c) D.F.L. Nº 458. Ley General de Urbanismo y Construcciones y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción de 1974.

La LGUC norma desde primera instancia el proceso de elaboración, evaluación, y aprobación del instrumento. La OGUC dicta las normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos. Esta normativa establece que es responsabilidad de la Seremi confeccionar el Plan Regulador Metropolitano con consulta a las municipalidades y otros organismos pertinentes. Paralelamente, el Plan deberá someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. Una vez aprobado este trámite, la Seremi remitirá el expediente completo del Plan Regulador Intercomunal al Gobierno Regional para su aprobación. Éste será aprobado por el Consejo Regional mediante resolución del Intendente. Los planes reguladores serán aprobados por Decreto Supremo del Minvu y dictado por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente respectivo.

El **cuadro 18** nos ilustra el proceso de elaboración y aprobación de la modificación que se explicita en la LGUC.

Cuadro 18 / Ley General de Urbanismo y Construcción

Proceso de elaboración, evaluación, aprobación y promulgación del Plan Regulador Metropolitano



Fuente: Elaboración propia en base a Varela (2003)

Existe un consenso entre el Estado, la academia, y la opinión pública de que la Ley que data del año 1976 está obsoleta y no responde a los requerimientos de una ciudad en constante cambio y crecimiento.

En diciembre del 2007, la Presidenta Bachelet envió al Senado un proyecto de modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcción en materia de planificación urbana¹¹. El proyecto no se materializó debido a las fuertes críticas originadas desde variados sectores, como por ejemplo, desde la academia liderada por el INVI¹² y desde la sociedad civil representada por la ONG Chile Sustentable¹³.

La iniciativa que impulsó el Minvu abarcó tres materias fundamentales en el proceso de desarrollo urbano. Estas materias se vieron recogidas en tres proyectos de Ley: planificación urbana, integración social e impacto del desarrollo urbano. La formulación de los proyectos de Ley se planteó de manera gradual.¹⁴

La propuesta de modificación enfocó la nueva agenda de políticas urbanas en cuatro acciones:

- Reforma Urbana (modernización del marco regulatorio de la planificación y desarrollo).
- Planificación urbana (planes reguladores e inversión multisectorial).
- Mejoramiento urbano (inversiones en espacios públicos y obras vialidad).
- Recuperación de barrios (proceso “participación” en barrios vulnerables).

Una de las críticas más importantes planteadas a la Reforma de la Ley es la que expresó el economista Pablo Trivelli en materia de tributación. “La recuperación de plusvalías constituye un aspecto central de cualquier legislación moderna de desarrollo urbano. Y resulta ser una omisión incomprensible de este proyecto de Ley y de la agenda legislativa enunciada por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo”¹⁵.

El profesional argumentó además que,

¹¹ Para situar adecuadamente el proyecto es necesario indicar que en Chile no existe Política Nacional de Desarrollo Urbano, pues la que existía fue derogada en octubre de 2000 mediante Decreto Supremo (MINVU) N° 259 y en septiembre de 2001, a través del Decreto Supremo N° 187 (MINVU – MINSEGPRES), se crea el Consejo Nacional de la Reforma Urbana, siendo uno de sus objetivos la elaboración de una nueva Política en la materia. Revisar <http://invi.uchilefau.cl/index.php/respecto-del-proyecto-que-modifica-la-ley-general-de-urbanismo-y-construcciones-en-materia-de-planificacion-urbana/#more-153>

¹² INVI: Instituto de la Vivienda de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile

¹³ Organización civil de carácter ambientalista que lidera el sociólogo Manuel Baquedano, el economista Manfred Max-Neef y la ecóloga Sara Larraín.

¹⁴ <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2008/04/19/nueva-iguc-la-modificacion-de-la-ley-general-de-urbanismo-y-construcciones-en-materia-de-planificacion-urbana-2/>

¹⁵ <http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticialD=9942>

El crecimiento del precio promedio de los terrenos ofrecidos en el Gran Santiago, en los últimos 25 años, constituye la inversión más rentable para cualquier inversionista, especialmente si se considera que en términos impositivos tiene una legislación de excepción que constituye un paraíso tributario. El enriquecimiento por la valorización del suelo ha sido la causa de la expulsión de las ciudades de los nuevos proyectos habitacionales destinados a los más pobres¹⁶.

A su vez, Alfredo Rodríguez, de Sur Corporación, reafirmó la idea de que no existe en el proyecto ninguna referencia sobre la valoración del suelo, estipulando que “una propuesta de Ley de Urbanismo y Construcciones que no considere los aspectos referidos al negocio inmobiliario, por ejemplo, es absolutamente ingenua. En este proyecto de reforma, no hay nada sobre aspectos fiscales o impositivos que se producen por efectos de las normativas legales”¹⁷.

Además de la crítica planteada por Trivelli y Rodríguez, la academia consensuó que las principales deficiencias de esta reforma tuvieron relación con las debilidades de las propuestas en materia de participación ciudadana, financiamiento, impuestos y captación de plusvalía, mecanismos de compensación urbana, regeneración de barrios vulnerables, la inexistencia de una propuesta de institucionalidad específica para la ciudad, y la gradualidad del proyecto, entre otras.

Dado el contexto de crisis económica, una de las medidas que el gobierno implementó fue la Ley N° 19.939 que modificó el Artículo 59° de la LGUC, con el objeto de establecer la caducidad de la declaratoria de utilidad pública contenida en los planes reguladores. Con este recurso se liberaron terrenos en el mercado y se incentivó el sector inmobiliario y el de la construcción.

Anteriormente se declaraba de utilidad pública todos los terrenos consultados en el plan regulador, destinados a vialidad, áreas verdes, y equipamiento, con el objeto de permitir su expropiación, sin establecer plazos para que los inmuebles gravados fueran expropiados.

Según la autoridad, esta situación afectaba gravemente a los propietarios dado que, en la práctica, los inmuebles pasaban a ser intransferibles y, además, se les prohibía aumentar el volumen de construcciones existentes. Esta medida tenía como objeto evitar dichas situaciones e incentivar el desarrollo de planes reguladores con plazos determinados. En este sentido, se fijó una caducidad diferenciada, con un máximo de 10 y 5 años para las declaratorias de utilidad pública. Además, se indicó que, caducado este recurso, el inmueble afectado no podría ser declarado nuevamente afecto para los mismos usos incluidos en una declaratoria anterior¹⁸.

¹⁶ <http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticialD=9942>

¹⁷ <http://www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticialD=9942>

¹⁸ Informe de la Comisión de Vivienda y Urbanismo, Boletín N° 6.032-14 del 16 de diciembre de 2008

Como corrobora la resolución que emitió la Contraloría el 5 de septiembre del 2011¹⁹, esta modificación entorpeció enormemente los procesos de planificación urbana y territorial. La toma de decisiones públicas que busca concretar un enfoque territorial conlleva de por sí una visión a largo plazo. Como bien especifica la memoria explicativa, el PRMS100 tiene una mirada al crecimiento de la ciudad de Santiago al 2030. Para una planificación de la ciudad a 20 años plazo, las declaratorias de 10 y 5 años no contribuyen a concretar este Plan.

d) Ley Nº 19.300 General Base de Medioambiente, 1994.

Esta Ley del año 1994 establece el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza, y la conservación del patrimonio ambiental. Plantea que a la Comisión Regional del Medio Ambiente (Corema) le corresponde establecer los mecanismos que aseguren la participación informada de la comunidad organizada en el proceso de calificación de los Estudios de Impacto Ambiental que se les presenten.

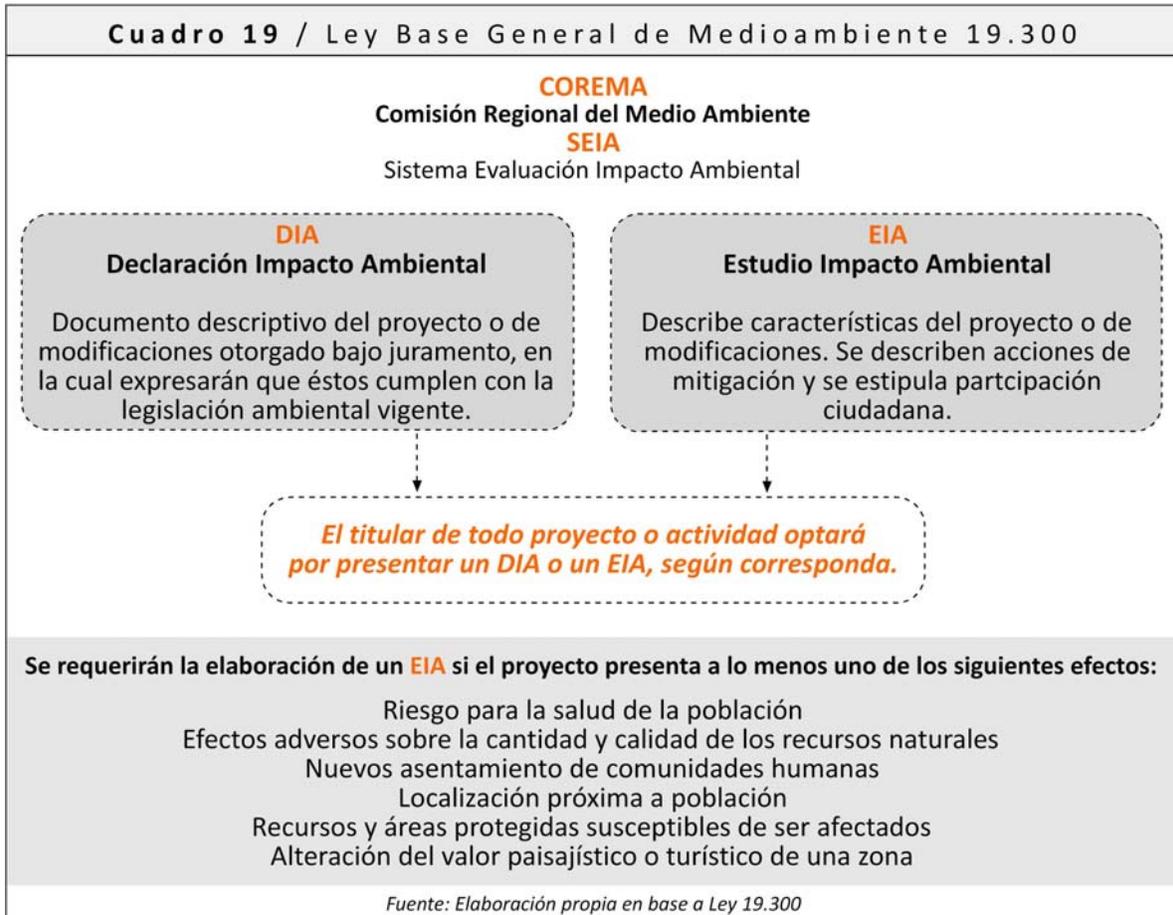
La Ley define el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), el cual considera una serie de instrumentos de evaluación de carácter preventivo, respecto a las obras que se desarrollan en el territorio y el impacto que estas generan sobre el mismo. De estos instrumentos los más importantes son la Declaración de Impacto Ambiental (DIA) y el Estudio de Impacto Ambiental (EIA).

- El DIA es un documento descriptivo de una actividad o proyecto que el Titular pretende realizar o de las modificaciones que se le introducirán.
- El EIA es un instrumento más complejo y completo. Además de lo anterior, este incluye mitigaciones para minimizar los efectos, contempla procesos de participación ciudadana y la obligación de informar a la ciudadanía dando la posibilidad de que las personas u organizaciones ciudadanas formulen observaciones.

Según esta Ley ya caduca, pero por la cual el PRMS 100 se evaluó, el titular debía optar por alguno de estos dos instrumentos. Esta modalidad presentaba un contrasentido; por un lado, se establecían parámetros mínimos por los cuales un proyecto debía realizar un EIA, pero a su vez permitía al titular optar por alguno de los dos instrumentos. Con esta medida se incentivaba perversamente a que los titulares eligieran mayoritariamente realizar un DIA, mecanismo simplificado que no establecía propuestas de mitigación y que no incluía procesos participativos.

¹⁹ Ver página 90, Resolución Nº 56.032

El **cuadro 19** nos ilustra las principales características del sistema y de los dos instrumentos de evaluación.



e) **Ley Nº 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia del Medio Ambiente.**

La Ley 20.417 publicada el 26 de enero del 2010, sustituye a los Corema y crea el Ministerio del Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales. Introduce además la figura de Evaluación Ambiental Estratégica EAE y dispone que “siempre deberán someterse a Evaluación Ambiental estratégica los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuentas (...)”.

El **cuadro 20** nos ilustra los principales elementos de la nueva Ley Medioambiental.

Cuadro 20 / Ley Ministerio de Medioambiente 20.417

Crea el Ministerio de Medioambiente
Servicio de Evaluación Ambiental (evaluación)
Superintendencia del Medio Ambiente (fiscalización)
Tribunales Medioambientales

EAE

Evaluación Ambiental Estratégica

Procedimiento realizado por el Ministerio sectorial, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan.

Siempre deberán someterse a evaluación ambiental estratégica **EAE** los planes regionales de ordenamiento territorial, *planes reguladores intercomunales*, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano.

La evaluación debe incluir: a) Los aspectos básicos de diseño, la forma de consulta y coordinación de los organismos del Estado. b) Los contenidos mínimos detallados para la elaboración de los Informes Ambientales de las políticas. c) Forma de participación del público interesado. d) Forma de publicidad de la política o plan.

Fuente: Elaboración propia en base a Ley 20.417

Luego del rechazo del PRMS 100 en el Core en junio del 2010, diversas organizaciones ciudadanas que estaban en contra del proyecto, tales como Defendamos la Ciudad y Santiago a Escala Humana, entre otras, reclamaron ante la Contraloría porque el proceso ambiental DIA, por la cual la modificación había sido aprobado en la Corema, no respondía a cabalidad a las exigencias de la propuesta de extensión²⁰. Estos actores se valieron de la promulgación de la nueva Ley Medioambiental para exigir un reingreso de la actualización al sistema y una nueva evaluación ambiental mediante el nuevo mecanismo que disponía la Ley, un EAE, es decir, una Evaluación Ambiental Estratégica.

Ante la ausencia de normas transitorias que regularan la materia, el 28 de diciembre del 2010, la Contraloría, por medio del Dictamen N° 78.815, estableció que sólo los planes reguladores y sus modificaciones sustanciales que hayan ingresado al SEIA después del 26 de enero del 2010, debían someterse a la Evaluación Ambiental Estratégica. El primer ingreso de la modificación al sistema se efectuó el 8 de junio del 2009, por lo tanto, la declaración ambiental del PRMS 100 se ajustaba a derecho, imposibilitando así que la actualización fuera nuevamente evaluada.

²⁰ Ver página 83 que describe en detalle el proceso de evaluación ambiental.

f) Ley Nº 20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, 2008. Ley Nº 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2011.

Las Leyes que fortalecieron la participación de la ciudadanía en el proceso de elaboración, diseño y aprobación del PRMS 100 son la Ley de Transparencia y Acceso a Información Pública Nº 20.285 publicada el 20 de agosto del 2008, y la Ley Nº 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública de Participación Ciudadana, publicada el 16 de febrero del 2011.

La Ley de Transparencia instruye que toda información producida o financiada por los distintos organismos del Estado (a excepción de información en términos de seguridad y otras especificadas en la Ley) debe estar disponible para la ciudadanía. Además se establecen mecanismos para que cualquier ciudadano pueda solicitar información y se conforma el Consejo de Transparencia para dirimir conflictos en esta materia.

Por otro lado, la reciente Ley de Participación Ciudadana establece como responsabilidad estatal promover y apoyar las diversas iniciativas de asociatividad civil. Se reconoce un conjunto de principios y normas generales, se crea un registro nacional de personas jurídicas sin fines de lucro, el estatus de organizaciones de interés público, y un fondo al que podrán acceder bajo condiciones de transparencia e igualdad. Además, reconoce normas sobre el voluntariado y sus organizaciones.

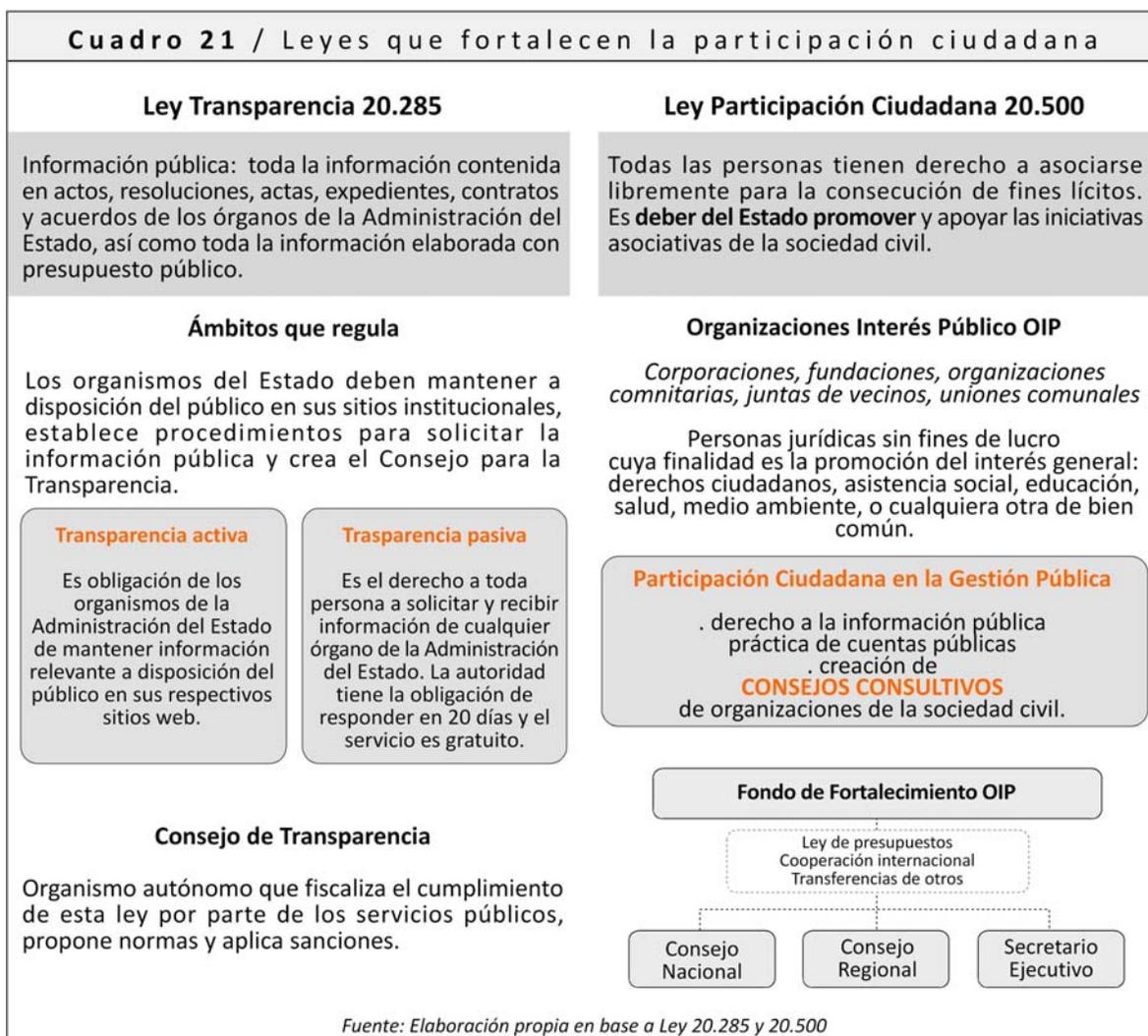
Además, la Ley introduce el principio de participación ciudadana en la gestión pública y concreta algunas formas de dicha participación en los órganos del Estado, a través del ejercicio del derecho a la información, la práctica de cuentas públicas anuales y la creación de los Consejos Consultivos de organizaciones de la sociedad civil.

Propiamente tal, esta Ley no participó concretamente del proceso, ya que se estipuló su implementación a partir de un año a contar de la fecha de publicación en el diario oficial. Sin embargo, este antecedente sumado a la Ley de Transparencia, generó un clima auspicioso para la ciudadanía que impulsó a tomar nuevas acciones para poder incidir en el proceso de toma de decisión pública.

El caso más emblemático es la solicitud que presentó la organización Defendamos la Ciudad, Ciper Chile y el diputado Enrique Accorsi a la Seremi Minvu, solicitando los nombres de los propietarios de los predios que se añadirían al radio urbano. Este organismo estableció que esta información la gestionó el Servicio de Impuestos Internos, derivando así la consulta a esta entidad. Este último se declaró incompetente en esta materia.

Finalmente, ante la falta de respuesta, el caso llegó al Consejo de Transparencia, entidad que concluyó que no se podría informar porque el Minvu y el SII “utilizan escalas diferentes en sus planos”, y recomendó a ambos servicios públicos que coordinaran sus sistemas de información geográfica para que así pudiera operar en plenitud la Ley de acceso a la información²¹.

El **cuadro 21** nos ilustra los principales elementos de la Ley de Transparencia y la Ley de Participación Ciudadana.



²¹ Ver: <http://www.elmostrador.cl/opinion/2012/02/14/los-especuladores-vuelven-a-la-carga/>

Conclusiones

Las conclusiones de este capítulo se estructuran a partir de dos reflexiones, la primera enmarca la problemática general del cuerpo legal que orienta el proceso y la segunda establece deducciones específicas del análisis de cada normativa.

En primer lugar se constató que desde el inicio del proceso, el día 5 de diciembre del 2006, con la emisión de la Circular N° 41, hasta el 5 de septiembre del 2011, fecha en que la Contraloría General de la República rechazó la modificación N° 100 del IPT, el mecanismo tuvo una duración de 1735 días, es decir de 4,9 años. Podemos deducir a partir del análisis realizado, que este proceso de fue largo en el tiempo y que durante su evolución sufrió una cantidad importante de modificaciones que alteraron y a la vez, construyeron el producto final.

Constituyendo la fecha de inicio del proceso en el año 2006, se calculó una diferencia de 34 años con la publicación de la LGUC, 14 años con la Ley Orgánica de Administración, y 12 años con la Ley de Medioambiente. Claramente podemos concluir sobre la obsolescencia de estas tres normas.

Las nuevas Leyes que se implementaron durante el proceso fueron: la Ley N° 20.285 de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado del 2008; la Ley N° 20.417 que creó el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia y los Tribunales Medio Ambientales del año 2010; y la Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública del 2011.

Al comienzo del proceso, el instrumento respondió a un marco regulatorio establecido que con el pasar del tiempo fue modificado. En respuesta a la necesidad de mejoramiento de los instrumentos, las nuevas Leyes que implementó la autoridad constituyeron un avance en materia medioambiental y vinculación de la ciudadanía, pero la poca prolijidad del período de ajuste en el traspaso de competencias produjo nudos de inflexión en el proceso y confusión en el ámbito de influencia de la nueva normativa. La promulgación de estas Leyes redefinió tangencialmente el producto final, ya que éstas no se alcanzaron a implementar en un cien por ciento.

Por otro lado, la inexistencia de una Ley Marco de Ordenamiento Territorial agudizó este conflicto, ya que el cuerpo legal que construyó el instrumento careció de orientación y de la jerarquía necesaria para dirimir estos conflictos. Como bien establece Lahera (2002) “una política pública de calidad incluirá orientaciones o contenidos, instrumentos o mecanismos, definiciones o modificaciones institucionales, y la previsión de resultados”. Se cuestiona entonces la calidad del PRMS 100, en el sentido de la ausencia de una orientación, es decir, un marco general que estableciera el orden y la jerarquía del cuerpo legal.

En resumen, el instrumento es una respuesta técnica del Estado a su rol regulador, pero que carece de una direccionalidad necesaria para construir un Plan consensuado que incluya valores éticos de una sociedad que se relaciona sobre un suelo en común. En segundo lugar, de manera más específica, podemos concluir que en ausencia de una orientación general, cada normativa del cuerpo legal que construye el instrumento presentó diversas incongruencias que dificultaron el desarrollo del mecanismo.

El **cuadro 22** nos ilustra el cuerpo legal en el cual se enmarcó la modificación.

| Cuadro 22 / Leyes y actores que participan del proceso | | | | | | |
|---|---|-----------------------------------|---|---|---|---|
| <i>No existe Ley Marco de Ordenamiento Territorial</i> | | | | | | |
| | 1974 | 1992 | 1994 | 2008 | 2010 | 2011 |
| Leyes con que se inició el proceso | LGUC OGUC | Ley Orgánica Constitucional | Ley Base General Medio Ambiente | Ley de Transparencia | Ley Ministerio de Medio Ambiente | Ley Participación Ciudadana |
| | D.F.L. 458 | 19.175 | 19.300 | 20.885 | 20.417 | 20.500 |
| | MINVU SEREMI INTENDENCIA GORE CORE MUNICIPALIDAD CONTRALORÍA OTROS ORGANISMOS | GORE CORE MUNICIPALIDAD | CONAMA COREMA | CIUDADANÍA CONSEJO DE TRANSPARENCIA | MINISTERIO TRIBUNALES SUPER INTENDENCIA SERVICIO EVALUACION AMBIENTAL CIUDADANÍA | CIUDADANÍA CONSEJOS CONSULTIVOS |
| | | | Leyes aprobadas durante el proceso | | | |

Fuente: Elaboración propia

Constitución Política de la República de Chile

A partir del análisis realizado podemos concluir que el concepto de promoción del bien común y los valores éticos que de ahí se derivan fueron confrontados por la propuesta de modificación.

Como especificamos anteriormente, la Constitución de la República orienta las políticas públicas que se diseñan e implementan en nuestro país. Pero ante la ausencia de un marco general de ordenamiento que subordine el instrumento, los valores expresados en la carta fundamental quedaron desvinculados de los objetivos concretos del PRMS 100.

Finalmente, los valores éticos que promueven los instrumentos de planificación urbana, ya sea igualdad de oportunidades territoriales, desarrollo solidario, sustentabilidad, democracia, entre otros, no se plasmaron a cabalidad en la modificación, es más, como ya establecimos

anteriormente, algunas acciones o procedimientos desafiaron frontalmente los valores expresados en la Constitución.

Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, 1992.

El mecanismo de designación directa del Intendente reforzó la concentración de la toma de decisiones en el gobierno central en desmedro del gobierno regional, interfiriendo así en la búsqueda del bien común de la región como unidad.

A su vez, el mecanismo de elección indirecta de los Consejeros Regionales generó instancias de discrecionalidad en la toma de decisiones públicas que dificultaron la construcción de un proceso transparente.

Estos dos mecanismos de elección indirecta no gozan de la legitimidad otorgada por un proceso de elección democrática del cargo; su finalidad de representación de la comunidad quedó anulada y la falta de sanciones y mecanismos de cuenta pública no generó incentivos en relación a la concretización de responsabilidades legales y éticas necesaria en la toma de decisiones.

D.F.L. 458. Ley General de Urbanismo y Construcciones

Ya establecido el punto de que la LGUC está obsoleta, y establecida la necesidad imperante de su reforma, las controversias de mayor complejidad se refiere a las siguientes variables.

Primero, respecto a la caducidad de las declaratorias de utilidad pública a los 5 y 10 años y la imposibilidad de reutilizar este recurso legal en predios ya afectados. A partir de esta medida implementada, se liberalizó el elemento básico para ejecutar la planificación de la ciudad, el suelo.

Se establece, que es esencial para el correcto desempeño de los instrumentos de planificación, que existan mecanismos que protejan del mercado territorios que son considerados “comunes a todos y que deben pertenecer a la nación para asegurar la promoción del bien común”²². El no resguardo del suelo y su liberalización al mercado, imposibilita la ejecución eficiente y eficaz de la modificación acordada. Llegado el momento de la ejecución de los planes y proyectos, el Estado no tendrá la capacidad económica para adquirir los terrenos antes liberados.

En segundo lugar, en materia de mecanismos de valoración del suelo, la Ley incentiva la extensión de la ciudad y la expulsión y la segregación de la población más vulnerable.

²² Artículo 1º, Inciso 4º, y Artículo 19, Inciso 23º de la Constitución.

No existe tributación en relación a las utilidades que obtiene el privado en la compra venta de suelo. A su vez, tampoco se tributa con las ganancias del paso legal del suelo agrícola a urbano, por lo tanto no existe capitación plusvalía²³, solo el privado es capaz de internalizar las ganancias del desarrollo urbano. No se castiga la existencia de sitios eriazos al interior de las ciudades, incentivando a los titulares a reservar estos terrenos, sacándolos del mercado, generando una supuesta impresión de escasez de suelo que produce procesos de especulación que distorsiona y eleva, los precios reales.

Finalmente, la Ley que orienta al IPT, no es capaz de controlar los procesos de especulación que genera la elaboración de la modificación, produciendo distorsiones en el producto final, favoreciendo además, las instancias de lobby del privado que trata de incidir en la determinación de los predios a intervenir.

Ley Nº 19.300 General Base de Medioambiente, 1994.

El instrumento de evaluación ambiental que estipuló esta Ley no cumplió con regular y fiscalizar los efectos medioambientales en la ciudad. Por un lado la Ley estableció los requerimientos mínimos por los cuales la actualización se debía someter a una evaluación más compleja (EIA) y a su vez otorgaba la opción al titular de elegir mediante qué instrumento conseguir la certificación ambiental (EIA – DIA).

La elección de la autoridad por realizar una simple declaración de impacto ambiental (DIA) no se ajustó en lo más mínimo a los requerimientos de una evaluación ambiental seria que evalúe la modificación de un Plan Metropolitano que incluya 10.000 nuevas hectáreas al radio urbano. El Estado no resguardó el derecho de vivir en un ambiente libre de contaminación que establece la Constitución.

Ley Nº 20.417 que crea el Ministerio, el Servicio de Evaluación Ambiental, la Superintendencia del Medio Ambiente y los Tribunales Medioambientales. Introduce modificaciones en la Ley Nº 19.300, sobre Bases Generales del Medio Ambiente, 2010.

La implementación de esta nueva Ley no contempló los ajustes de traspaso de competencia entre una norma y otra, provocando confusión y conflicto entre los diversos actores.

²³ La intendencia también simuló escenarios de precios para determinar las plusvalías que obtendrán las tierras que se incorporarán al área urbana. En promedio, se estimó que los dueños de esos terrenos tendrán una ganancia de 7,6%. Aunque el precio, en los ejemplos analizados, se duplica desde 0,55 UF a 1,1 UF promedio. www.econciencia.org/index.php/arquitectura-a-construccion-sustentable/item/415-gobierno-reactiva-ampliaci%C3%B3n-de-radio-urbano-de-santiago-y-mide-impacto-en-terrenos.html

Ley N° 20.285, Ley de Transparencia de la Función Pública y de Acceso a la Información de la Administración del Estado, 2008. Ley N° 20.500, sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública, 2011.

Se concluye que la implementación de estas dos Leyes fue un gran avance en materia de transparencia y participación, pero es evidente que queda mucho por avanzar.

Se detectaron subterfugios legales y mecanismos de disuasión en materia de entrega de información, además de vacíos legales en materia de acceso público a la información producida con presupuesto del Estado, y que el Consejo de Transparencia no logró resolver. La descoordinación entre los diversos organismos y la nula homologación de los datos públicos generaron importantes obstáculos a la ciudadanía para ejercer este derecho adquirido.

En cuanto a la de Participación, aún no se vislumbran sus reales efectos. A partir de febrero del 2012, la constitución de los Consejos Consultivos será una pieza importante para la real vinculación de la ciudadanía en los procesos de toma de decisión y en la gestión pública del Estado.

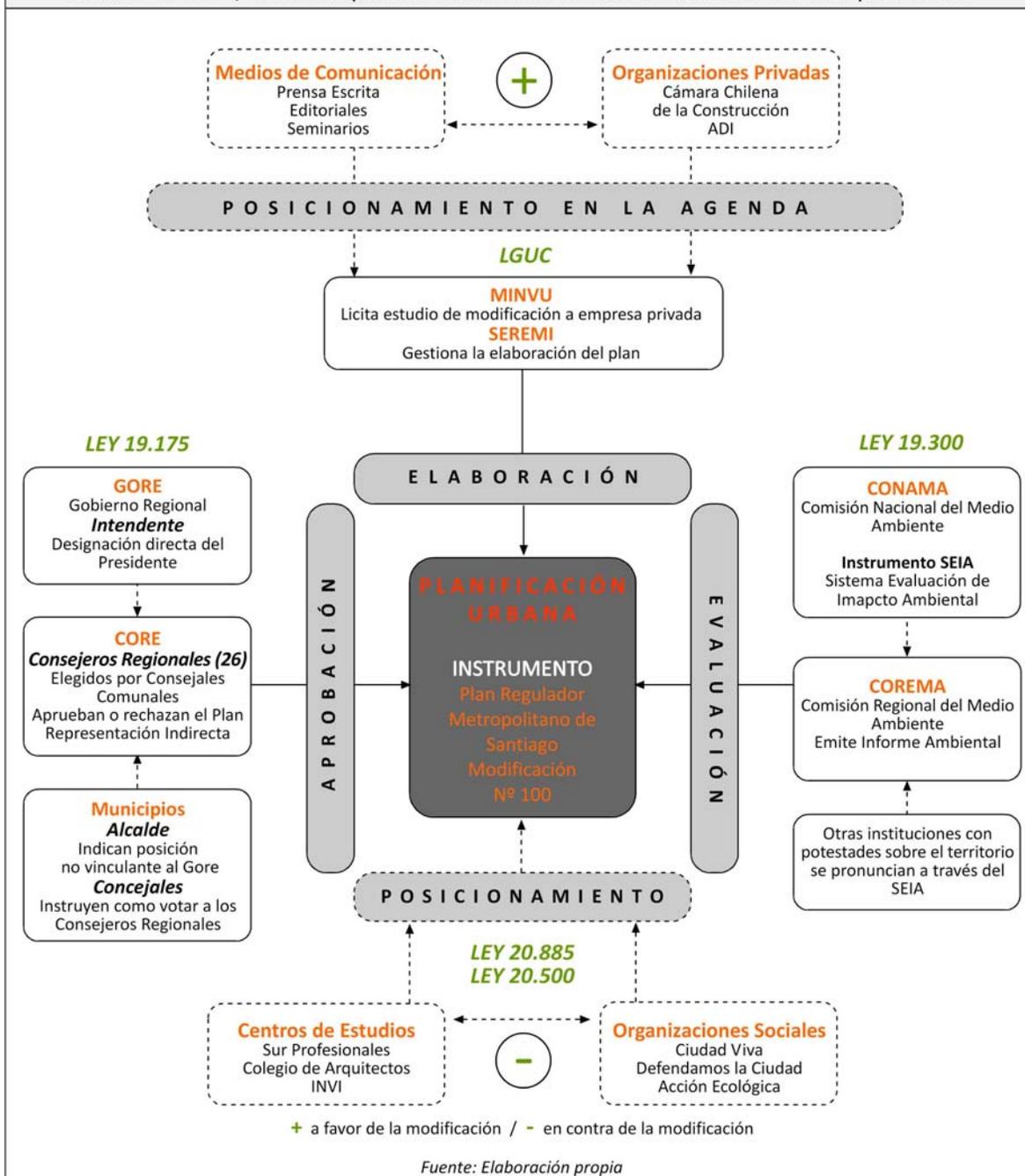
5.2 Análisis de los actores que participaron del proceso

Luego de (i) establecer el marco legal que orientó el instrumento, se (ii) identificó a los principales actores que participaron del proceso y se determinó su posicionamiento e intereses. Para realizar este estudio se utilizó como herramienta de análisis tres mapas de actores sociales que tuvieron el propósito de identificar, caracterizar, categorizar y relacionar los diversos protagonistas.

Mediante la información recabada desde documentos públicos y la revisión de prensa escrita, se analizó el período a partir de la emisión de la circular N° 41 del 5 de diciembre del 2006 hasta 30 de junio del 2010, fecha de la devolución de la modificación por parte del Core. Se definió esta fecha ya que a partir de este rechazo, se estableció un punto de inflexión y se planteó la discusión respecto si correspondería que el PRMS 100 fuera nuevamente examinado mediante una Evaluación Ambiental Estratégica.

El **cuadro 23**, se realizó para situar visualmente los diferentes sectores, sus principales actores, y principales acciones. Este mapa social estableció la relación entre los diversos sectores, vinculándolos a un marco legal específico, que orientó su procedimiento. Además, se definió y categorizó su intervención en el procedimiento en torno al instrumento principal. En la modificación se identificaron cuatro instancias que estructuraron el proceso: posicionamiento, elaboración, evaluación, y aprobación del PRMS 100.

Cuadro 23 / Principales actores involucrados en el proceso



El proceso se inició con el **posicionamiento** del tema de la escasez de suelo urbano en la Región Metropolitana, a partir de la presión de poderosos actores privados, la Cámara Chilena de la Construcción, CChC,²⁴ y la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios, ADI²⁵, los que se apoyaron

²⁴ Según propia declaración, la CChC se define como una asociación gremial cuyo objetivo primordial es promover el desarrollo y fomento de la actividad de la construcción, como una palanca fundamental para el

en los medios de comunicación tradicionales, gestionaron diversos estudios²⁶ y seminarios, editoriales y cartas en la prensa escrita, que posicionaron el tema en la agenda pública respecto a las inquietudes del sector sobre las condiciones de desarrollo del mercado del suelo.

El Minvu hizo eco de las presiones e instruyó a la Seremi para que gestionara la nueva modificación. Se contrató a la empresa privada Atisba con recursos del PNUD, para que realizara el estudio y en concordancia con la autoridad iniciaron el proceso de **elaboración** del PRMS 100 mediante la norma establecida en la LGUC.

Mediante la Ley 19.300 se procedió al proceso de **evaluación** ambiental. La Corema es la instancia que a esa fecha gestionaba el instrumento de evaluación y que finalmente emitía el Informe Ambiental, previa consulta a los diversos organismos que tienen potestades en la territorio.

El proceso de **aprobación** de la modificación está normado en la Ley 19.175. A través del Gobierno Regional, el Intendente y los Consejeros Regionales, que conformaron el Consejo Regional, dirimieron los conflictos entre las municipalidades, los concejales, y los organismos locales que intervinieron en el territorio. Finalmente el Core, mediante una votación, rechazó y luego aprobó el PRMS 100.

Paralelamente, diversas organizaciones civiles, tales como Defendamos la Ciudad, Ciudad Viva, y Acción Ecológica, entre otras, que estuvieron en contra de la actualización, se apoyaron en diversos centros de estudios, observatorios y prensa alternativa para **posicionar** sus argumentos y dar a conocer a la opinión pública los efectos del proyecto. Las Leyes Nº 20.855 y 20.500 recientemente implementadas colaboraron en la consolidación de la participación ciudadana en el proceso.

El **cuadro 24** se elaboró para categorizar cada sector. Se detectó a sus actores específicos y su posición respecto a la aprobación o rechazo del PRMS 100, además se identificó a los interlocutores y consejeros que finalmente cambiaron su opinión respecto a la modificación.

desarrollo del país, en el contexto de una economía social de mercado basada en la iniciativa privada (<http://www.cchc.cl/sobre-cchc/>).

²⁵ Así mismo, ADI se declara como una entidad gremial que agrupa a los principales actores de la industria inmobiliaria de Chile. Establece como misión la promoción del desarrollo de esta actividad en el país, promover el uso eficiente de tecnologías, construir un mercado informado y competitivo, y velar por un entorno urbano sustentable (<http://www.adi.cl>)

²⁶ La CChC tiene una consolidada Gerencia de Estudios que permanentemente está publicando documentos de trabajo, tales como el Informe Curba o Informe de Cambios Urbanos, informes sobre diversos IPTs, informes técnicos sobre disponibilidad de suelo urbano, además de difundir publicaciones con comentarios de la entidad en referencia a los temas en discusión.

Cuadro 24 / Actores

| Estado | | | | | | | | | | | | Sociedad Civil | | |
|--|-----------------------------|------------------------------|--------------------------|--|--|-----------------------------------|---------------------------|--|-----------------|---|-------------------------|----------------|--|--|
| Gobierno central | | | | Gobierno Regional | | Comunal | Mercado | Ciudadanía | Opinión Pública | | | | | |
| Constitución | LGUC | | 19.300 | 19.175 | | | | 20.885 / 20.500 | | | | | | |
| Gobierno | Ministro | Seremi | SEA | Intendente | Consejeros | | Alcalde | Privado | Org. Sociales | Medios | Academia | | | |
| 03 106 PS M. Bachelete | 03 106 DC P. Poblete | 03 106 IND N. Morales | 03 106 A. Donoso | 01 107 PPD A. del PIANO | UDI J. Olavarría T. Poblete C. Bustamante F. Amenábar A. Ugarte R. Lewin | | UDI S. BDO N. Cuevas | CChC G. Escala | | EL MERCURIO A. Edwards | UC LE Bresciani | | | |
| 03 110 RN S. Piñera | 03 110 UDI M. Matte | 02 108 PPD C. Estévez | 03 110 J. Bergamini | 01 108 PS A. Erazo | PPD PINTANA J. Pavéz | | PPD PINTANA J. Pavéz | ATISBA I. Poduje | | LA TERCERA Grupo Copesa A. Saieh | UDD P. Allard | | | |
| | 04 111 IND R. Pérez | 03 110 IND M. Rojas | | 11 108 PPD I. Garafalic | RN P. Contreras C. Faúndez A. Novoa G. Benavides F. Viveros K. Luck | | RN C NAVIA L. Plaza | POLIS J. Poblete ADI P. Muñoz | | | | | | |
| GORE Gobierno Regional Intendente + CORE CORE Consejo Regional 26 Consejeros Regionales El Core será elegido por los Concejales Municipales, y dentro de sus atribuciones estará aprobar los Planes Reguladores Intercomunales propuestos por la Seremi. Primera sesión Sesión Extraordinaria Nº 2 del 30 junio 2010: Rechazo modificación PRMS 100 Segunda sesión: Sesión Extraordinaria Nº 1 del 30 de Marzo 2011: Aprobación modificación PRMS 100 | | | | DC L. Grijalba H. Altamirano | | IND QLCR J. Carrasco | | | | | | | | |
| | | | | PPD C. Sottolichi J. Zulueta R. Díaz | | PS PUDAHUEL J. Carrasco | | CIUDAD VIVA J. Errázuriz | | | | | | |
| | | | | PS M. Urrutia (abstención) | | DC MAIPÚ A. Undurraga | | | | DEFENDAMOS LA CIUDAD P. Hérman FEMUC A. Jiménez | U.CH L. Prat | | | |
| | | | | IND M. Morales | | PS G. Requena J. Fuentealba | | | | ACCIÓN ECOLÓGICA M. Rendón | U.C P. Bannen | | | |
| | | | | DC O. Aravena N. Farrán C. Sandoval M. Quezada | | UDI RENCA V. Barahona | | | | CA Colegio Arquitectos | UDP G. Cuadros | | | |
| | | | | PS G. Requena J. Fuentealba | | RN P ALTO M. Osandón | | | | | ACADEMIA HC D. Jadue | | | |
| | | | | PC M. Hernández | | | | | | | | | | |

Fuente: Elaboración propia

Se señalaron los dos sectores estructurantes, el Estado y la sociedad civil. Dentro del Estado se identificó el Gobierno Central de carácter nacional, donde se encuentran los actores sectoriales, los Ministros, Seremis y los Directores del SEA, además de los representantes del gobierno regional, Intendentes, Consejeros y los representantes comunales de elección directa, los Alcaldes de las comunas afectadas.

A su vez, la sociedad civil se compuso a partir del sector privado representados principalmente por CChC, ADI y la empresa Atisba, las asociaciones sociales encabezadas por las Organizaciones No Gubernamentales, Defendamos la Ciudad, Ciudad Viva, Femuc, Acción Ecológica, entre otras, y la opinión pública se estructuró a partir de los medios de comunicación, especialmente la prensa escrita tradicional, la academia y algunos centros de estudios asociados a las universidades.

Uno de los principales problemas detectados en este estudio fue el grado de discrecionalidad que adquirieron los actores durante el desarrollo del proceso. En este sentido, un actor clave fue el Intendente designado por el Presidente Sebastián Piñera, el militante de Renovación Nacional, Fernando Echeverría, este se transformó en el principal facilitador del lobby ejercido por la

Cámara y otros privados. Su participación en el proceso presentó serios cuestionamientos respecto a su desempeño ético durante el proceso de toma de decisiones públicas.

Una vez asumido el cargo, el ingeniero estableció que se quedaría en la administración solo un año²⁷, y que su principal mandato era aprobar la modificación N° 100 del IPT. Estas declaraciones son completamente contradictorias si se sitúan en el contexto de que las decisiones en temas urbanos y territoriales exigen una mirada a largo plazo y conllevan una visión integral.

Más allá de las justificaciones que presentó la autoridad respecto a la necesidad de expandir el límite para poder responder al déficit de vivienda social, es evidente que los intereses del ingeniero por aprobar el PRMS 100 tuvieron que ver con generar condiciones para activar el mercado del suelo urbano.

Un antecedente concreto es que el profesional designado fue presidente de la Cámara Chilena de la Construcción desde el año 2002 hasta el 2004, período en que se venían gestando las presiones privadas de ampliación al límite, además durante su ejercicio en la Intendencia, el ingeniero mantuvo su participación en la empresa constructora Echeverría – Izquierdo que desarrollaba en ese momento, proyectos inmobiliarios en la ciudad de Santiago²⁸.

El ingeniero renunció a su cargo cuatro meses después de haber aprobado la modificación para asumir responsabilidades como Ministro de Energía²⁹. Su administración se extendió durante 16 meses, menor promedio respecto a los intendentes anteriores (18 meses).³⁰

El claro conflicto de intereses generó diversas críticas, especialmente entre los Consejeros que rechazaban la propuesta. Una vez que se aprobó el PRMS 100 en el Gore, y luego que el Intendente renunció a sus funciones, el Consejero Sandoval (DC) solicitó a la Contraloría que se pronunciara acerca del eventual conflicto de intereses que afectarían a la autoridad, invocando el

²⁷<http://www.econciencia.org/index.php/arquitectura-a-construccion-sustentable/item/415-gobierno-reactiva-ampliaci%C3%B3n-de-radio-urbano-de-santiago-y-mide-impacto-en-terrenos.html>

²⁸ “¿No vendió las acciones de la constructora? Renuncié a los directorios y la verdad es que las cosas éstas no se topan con la Intendencia. Me desligué totalmente de la administración, pero sigo siendo accionista”. <http://www.econciencia.org/index.php/arquitectura-a-construccion-sustentable/item/415-gobierno-reactiva-ampliaci%C3%B3n-de-radio-urbano-de-santiago-y-mide-impacto-en-terrenos.html>

²⁹ Cabe recalcar que la finalización de su administración se produce a partir del segundo cambio de gabinete del gobierno de la Alianza, donde asumió como Ministro de Energía. Dos días después de aceptar el cargo, el ingeniero debió renunciar debido a graves conflictos de intereses que generó su vinculación a diversas empresas constructoras que mantenían contratos con el Estado.

³⁰<http://diario.latercera.com/2011/07/27/01/contenido/opinion/11-77903-9-continuidad-de-intendentes.shtml> y <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2011/07/23/carta-de-la-semana-nuevo-intendente/>

principio de probidad en el ejercicio de su función y su calidad de socio de la empresa constructora antes mencionada. Esta solicitud se basó en los siguientes puntos:

De la Constitución Política de la República:

Artículo 8º: “El ejercicio de las funciones públicas obliga a sus titulares a dar estricto cumplimiento al principio de probidad en todas sus actuaciones”.

De la Ley N° 18.575, Orgánica Constitucional de Bases Generales de la Administración del Estado:

Artículo 52º: “Que estipula dar estricto cumplimiento al principio de probidad administrativa (...), que consiste en observar una conducta funcionaria intachable y un desempeño honesto y leal de la función o cargo, con preeminencia del interés general sobre el particular”.

Artículo 53º: “Que el interés general exige en el recto y correcto ejercicio del poder público por parte de las autoridades administrativas; en lo razonable e imparcial de sus decisiones; en la rectitud de ejecución de las normas, planes, programas y acciones; en la integridad ética y profesional de la administración de los recursos públicos”.

Artículo 62º: “Contraviene el principio de probidad administrativa la conductas de intervenir, en razón de sus funciones, en asuntos en que se tenga interés personal (...), como asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad, estableciendo que las autoridades y funcionarios deberán abstenerse de participar en estos asuntos, debiendo poner en conocimiento de su superior jerárquico la implicancia que les afecta”.

En respuesta a esta solicitud, el dictamen N° 53.507 de fecha 24 de agosto del 2011 la Contraloría estableció que “no se desprende de la presentación que la ex autoridad administrativa se encuentre en la hipótesis de conflicto de interés en relación a la modificación del Plan Regulador de Santiago, sin que por lo demás se adjunten antecedentes que den cuenta de la irregularidad que se denuncia ni de la forma en que la calidad que se le imputa hubiere influido en el ejercicio de sus funciones, al margen de que, en lo que concierne a la competencia de esta Contraloría General, la solicitud se ha formulado luego que se ha dejado el cargo de Intendente de la Región Metropolitana de Santiago”.

Aun así, es contradictoria la resolución de la Contraloría cuando la Ley estipula en su Artículo 62º que se “contraviene el principio de probidad administrativa las conductas de intervenir en asuntos en que se tenga interés personal (...), como asimismo, participar en decisiones en que exista cualquier circunstancia que le reste imparcialidad”. Cabe volver a resaltar, que el Intendente al

momento de gestionar la modificación mantuvo su participación en la empresa constructora antes mencionada. Finalmente, las iniciativas que se impulsaron para transparentar el conflicto de interés y controlar el manejo discrecional de la información en la toma de decisiones no se consolidaron. Los actores de oposición no lograron establecer el tema en la agenda pública y manejar adecuadamente la ventana de oportunidad para direccionar el proceso a su favor.

Otros actores que determinaron la evolución del PRMS 100 fueron los Consejeros. Estas autoridades de carácter regional son elegidas de manera indirecta por los Concejales Comunales de representación directa. Este mecanismo de designación generó variadas críticas desde todos los sectores. Estos actores respondieron a intereses que no fueron transparentados en ningún momento del proceso, carecieron de legitimidad técnica y política para ejercer el cargo, y finalmente no dieron cuenta pública respecto a las acciones y decisiones tomadas, lo que generó problemas de transparencia de información y discrecionalidad en el proceso de toma de decisiones.

Seis Consejeros de la Concertación que, luego de rechazar la modificación en primera instancia el 30 de junio del 2010, cambiaron su voto a favor en la sesión extraordinaria del 30 de marzo del 2011. Los consejeros Altamirano y Grijalba de la Democracia Cristiana, Díaz, Zulueta y Sottolichio del Partido Por la Democracia, y el Consejero Urrutia del Partido Socialista (que se abstuvo de votar) cambiaron el curso de aprobación del instrumento.

Fue difícil mediante el análisis de fuentes secundarias y públicas identificar las razones del cambio de opinión y las verdaderas negociaciones que el Intendente efectuó con estos Consejeros para dar curso al proceso, pero podemos explicitar algunos argumentos que se expusieron durante la sesión extraordinaria del Consejo Regional donde finalmente se aprobó el PRMS 100.

En palabras del Consejero Grijalba (DC):

Hoy día el sistema de área verde en la Región Metropolitana no existe. No hay terreno para áreas verdes en la Región Metropolitana. Hoy día se están incorporando más de 3000 hectáreas de áreas verdes y si no aprobamos hoy día este proyecto, no tendremos sistema de áreas verdes, no tendremos forestación en la Región Metropolitana. Hemos escuchado y hemos ido a todas las reuniones y hemos escuchados todos los argumentos técnicos y nos dieron respuesta a todas las preguntas que hicimos, todos los cuestionamientos que le hicimos a vivienda fueron respondidos, no tenemos argumentos técnicos para rechazar esto Señor Presidente, en definitiva este Plan Regulador no es malo, he visto cosas malas pero este es muy bueno, por eso voy a aprobar.

El consejero Altamirano (PPD):

Quiero decir públicamente que en la Comisión de Ordenamiento Territorial en la cual yo participo, hemos hecho variadas observaciones y la Seremi nos ha dejado conforme a los que hemos concurrido, a los que hemos trabajado, a los que hemos asumido esta comisión. Quiero decir, que lo propuesto representa un gran avance en materia no sólo de desarrollo urbano y de mejoramiento del medio ambiente sino, por sobre todo, un significativo aporte a la causa de los grupos de los comité de los sin casas. Es importante el alcance de la modificación del PRMS 100 que implica para esta ciudad y sus habitantes y en particular, para los más pobres de esta ciudad. Tengo definido mi voto y voy a votar sí, Señor Presidente.

Consejero Urrutia (PS):

Yo le pregunté personalmente al Intendente, ¿usted Señor Intendente, tiene relación con esto?, y me dijo que no, se lo pregunté directamente a él hace varios meses cuando llegó aquí, porque creo que el desarrollo condicionado es la única oportunidad para que los empresarios, los especuladores, los beneficiados con este instrumento, entreguen el beneficio a quienes lo necesitan y lo he hecho transparentemente.

Hay miles de metros cuadrados que podríamos densificar, pero esas comunas hoy día, no tienen presupuesto para financiar un plano regulador que densifique hacia adentro, entonces a mí las entelequias que he escuchado, la falta de democracia por tratar de escuchar a quienes hemos construido un desarrollo personal y hemos construido la política, me han dejado triste, porque objetivamente nadie me va a callar, no me calló el fascismo, no me calló la derecha y no me van a callar los anti demócratas.

Hay alguna gente que le ha ido bien en la escala social y no quieren tener pobres que sean sus vecinos, y eso se ratifica en todos los planos reguladores que se han tramitado en los últimos 20 años. Todo aquel pequeño burgués que vive en una parcelación de agrado es porque regularmente tiene un cambio de uso de suelo y, ¿por qué no tiene derecho el poblador a hacer una población?, porque lo meten preso este es este país, además el 3.516 del año 80 era para que una familia campesina pudiera sobrevivir en 5.000 metros cuadrados. Por lo tanto desprecio a quienes derechamente han estado tratando de intelectualizar esta discusión cuando derechamente es la única oportunidad de robarle al poderoso un pedazo más de terreno para beneficiar socialmente a la gente, gracias.

En primer lugar, algunos de los testimonios donde los Consejeros argumentaron su cambio de posición fueron técnicamente erróneos. Por ejemplo, la aseveración del Consejero Grijalba, que estipula que si no se aprueba la modificación, “no tendremos sistema de áreas verdes” resulta ser inexacto, ya que en la Región Metropolitana existe un sistema de parques urbanos, áreas verdes y forestación, otra discusión es su calidad y cobertura.

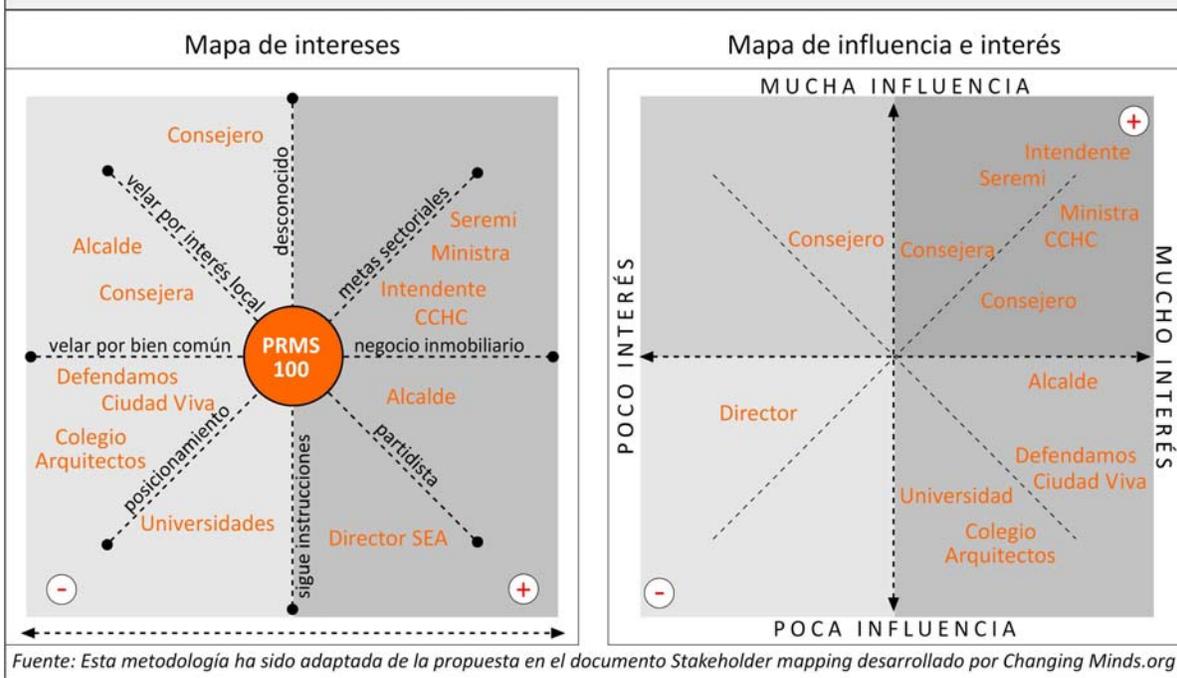
Básicamente los Consejeros establecieron que las observaciones por las cuales ellos rechazaron el proyecto PRMS 100 la vez pasada fueron consultadas y favorablemente respondidas por la Seremi. Por lo tanto, según ellos, no existieron razones técnicas para rechazarla en esta instancia. Además, los Consejeros expresaron como motivo principal de la aprobación, su preocupación por la vivienda social y por los problemas de los allegados. Evidentemente los argumentos presentados no poseían respaldo técnico ni político.

Luego de identificar a los diversos sectores y sus protagonistas, el propósito del **cuadro 25 y 26** fue determinar los intereses específicos de cada actor, su posición, el grado de interés en la modificación y su influencia en el proceso. Este análisis se enfocó en el período correspondiente al gobierno de Sebastián Pinera desde marzo 2010.

| Cuadro 25 / Actores, posición, intereses e influencias | | | Posición | | | | | | Interés | | | Influencia | | | | | | | | | | |
|--|-------------------------|-------------------------------|--------------------------|------------------|------------------|-----------------------|--------------|--------------|-------------|-----------------------|---------------|------------------|---------------|-------------------|-------------|----------------|-------------------|---------------------|------------------|-------------------|--|--|
| Actores | Intereses | | Desconocida | Oposición activa | Oposición pasiva | Indeciso | Apoyo pasivo | Apoyo activo | Desconocido | Poco o ningún interés | Algún interés | Interés moderado | Mucho interés | El más interesado | Desconocida | Poca o ninguna | Alguna influencia | Influencia moderada | Mucha influencia | El más influyente | | |
| | | | Estado | Gov. Central | Ministra Matte | (+) metas sectoriales | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Seremi Rojas | (+) metas sectoriales | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Director SEA | (+) sigue instrucciones | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Gov. Regional | Intendente Echeverría | (+) mixto / público / privado | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Consejero Urrutia | (+) desconocido | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Consejera Requena | (-) velar por int. provincia | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Consejero Amenabar | (+) partidista | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Mrc G. Comunal | Alcalde Pudahuel | (-) velar por int. comuna | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Alcalde La Pintana | (-) negocio y votos | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | CCHC | (+) negocio inmobiliario | | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| Sociedad Civil | Ciudadanía | Defendamos la Ciudad | (-) velar por bien común | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Ciudad Viva | (-) velar por bien común | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Academia | Colegio Arquitectos | (-) posicionamiento | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | | Universidades | (-) posicionamiento | | | | | | | | | | | | | | | | | | | |

Fuente: Participation and Social Assessment: Tools and Techniques, Jennifer Rietbergen-McCracken y Deepa Narayan (compiladoras). Banco Mundial

Cuadro 26 / Actores, posición, intereses e influencias



Saliendo de la norma, el Consejero Urrutia (PS) manifestó su abstención en segunda instancia, restándole un voto a la oposición y favoreciendo a la bancada de derecha sin comprometer su postura. En general, las autoridades de gobierno y los privados que participan de la industria inmobiliaria apoyaron la modificación, la ciudadanía y algunos alcaldes emblemáticos como Johnny Herrera (PS) de Pudahuel se mantuvieron en una posición antagónica.

El grado de interés en participar del proceso que manifestaron públicamente los actores fue bastante elevado. El debate y la discusión de dos visiones antagónicas incentivaron a que estos se involucraran y participaran activamente a través de mecanismos formales e informales. Por otro lado, llamó la atención la poca injerencia que demostró el director del SEA, Alejandro Donoso, con su deslavada participación respecto a la disyuntiva medioambiental que planteó la discusión del PRMS 100.

El grado de influencia de cada actor se vinculó a su pertenencia a un sector en específico. Cada sector aglutinó organismos u organizaciones que respondieron a un grado de cohesión institucional y se estructuraron en torno a un nivel determinado en la toma de decisiones.

Por ejemplo, los actores más influyentes (el Intendente, la Seremi y la Ministra) se respondieron a organismos centralizados del Estado, de institucionalidad consolidada, además de la Cámara que mantuvo estrechos vínculos con el ministerio sectorial. Sus intereses eran específicos, contables y

verificables, tales como cumplir con ciertas metas sectoriales de déficits de vivienda e indicadores de crecimiento del mercado del suelo, la construcción y el negocio inmobiliario.

Los actores con alguna influencia respondieron al sector de instituciones de carácter local que, dada sus características, se diseminan por el territorio. Los intereses detectados tenían un mayor nivel de generalización y subjetividad, siendo más difíciles de identificar.

Finalmente los actores de menor influencia asociados generalmente a la ciudadanía, eran organizaciones desperdigadas, fragmentadas, de difícil organización, donde los intereses respondieron a diversos valores sociales colectivos difíciles de cuantificar y medir.

Conclusiones

Luego de identificar el marco legal que orientó al IPT, se identificaron los cuatro grandes sectores que se organizaron en torno a un marco legal que determinó una etapa específica del proceso y en cada sector se procedió a identificar a los protagonistas. La individualización de los liderazgos, sus intereses e influencia fue más evidente en organismos con mayor grado de institucionalidad.

En esta etapa del análisis se concluyó respecto a tres conflictos detectados que incidieron en el grado de discrecionalidad y transparencia en el proceso de toma de decisiones:

- Proyecto de modificación sin orientación ideológica
- Mecanismo de designación de autoridades que guiaron el proceso
- Intereses e influencia de los actores

1. Podemos concluir que la mayoría de los actores decisores que aprobaron el proyecto de actualización no relacionaron su argumentación con una postura clara de construcción de ciudad, sus discursos no tuvieron una ideología que los sustentara. Desde gobiernos de diferente tendencia, autoridades de corrientes opuestas se afanaron para que el PRMS 100 se aprobara. Esto produjo confusión ideológica e inexactitud técnica en la etapa de argumentación de las posturas, sumándole así un grado de opacidad a la legitimación de la decisión tomada.

Se concluye entonces, que la variable principal que determinó el curso de la modificación, no fue el consenso de una idea de ciudad basada en ideas o valores comunes de una sociedad, sino mas bien fue el mercado y la política sectorial focalizada la que empujó a dos gobiernos de tendencias opuestas a trabajar por un mismo objetivo.

2. El mecanismo de designación indirecta de las autoridades que guiaron y aprobaron la modificación, generó diversos conflictos que repercutieron en el grado de transparencia del proceso. Es de suma gravedad que el Intendente, cargo de confianza del Presidente, haya acotado su permanencia en el cargo hasta haber concretado intereses específicos que, claramente, no incluyeron el bien común. El grado de dependencia y la permanencia de esta autoridad en el cargo no generaron las condiciones mínimas para que las decisiones en materia de ciudad y territorio se consolidaran.

Como hemos concluido anteriormente, la elección indirecta de los Consejeros repercutió en la legitimación técnica o política del cargo. Este mecanismo ayudó a que los grados de discrecionalidad aumentaran, ya que estas autoridades respondieron a intereses desconocidos por la opinión pública, dificultando el control y monitoreo del proceso de aprobación. Las negociaciones internas no fueron protocolizadas, ni fueron de dominio público, por lo que los cambios de posturas fueron incoherentes con las decisiones antes tomadas.

Ambos cargos no responden públicamente por sus actos y no se establecen sanciones respecto a sus grados de responsabilidad. No existe el concepto de accountability en el proceso de toma de decisión.

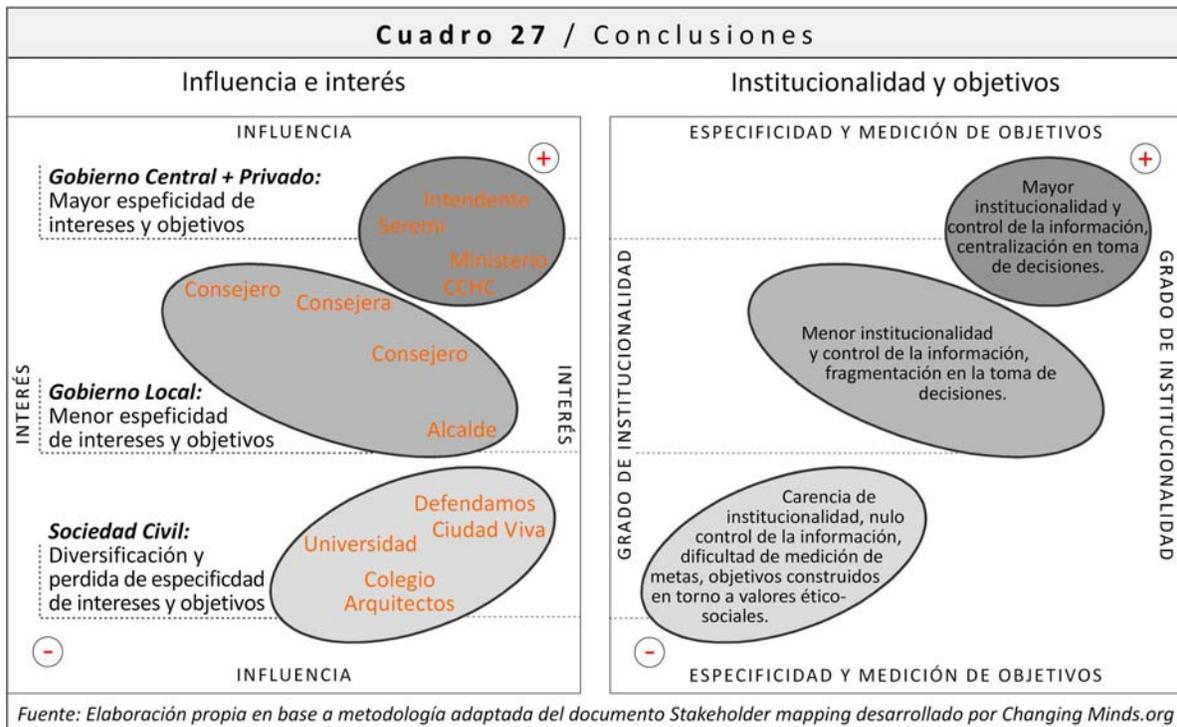
3. En referencia a los intereses y grados de influencia de los diversos actores podemos concluir que existió una correlación entre el nivel de centralización de la toma de decisión, la consolidación de la institucionalidad, el control de la información y la especificidad de los intereses y su grado de factibilidad, lo que repercutió finalmente, en el grado de influencia de cada actor durante el proceso.

A mayor centralización, mayor consolidación de la institucionalidad, mayor control de la información, los objetivos y metas buscados fueron más específicos, cuantificables y medibles, lo que generó que la estrategia que se implementó fuera más fácil de consolidar.

Al contrario, a escala local, menor institucionalidad, menor control de la información, los objetivos y metas se construyeron a partir de diversas variables que no lograron conformar unidades identificables. Estos objetivos se constituyeron en torno a valores ético-sociales de mayor subjetividad que fueron difíciles de cuantificar e implementar.

Estas características de los principales sectores generaron que el proceso de discusión y negociación entre los actores fuera desigual.

El **cuadro 27** nos ilustra las conclusiones respecto a los intereses y nivel de influencia de cada actor en relación al grado de institucionalidad que tiene el sector al que pertenecen y la especificidad de los objetivos y metas que promovieron.



5.3 Análisis del proceso de elaboración, evaluación, aprobación y promulgación del instrumento

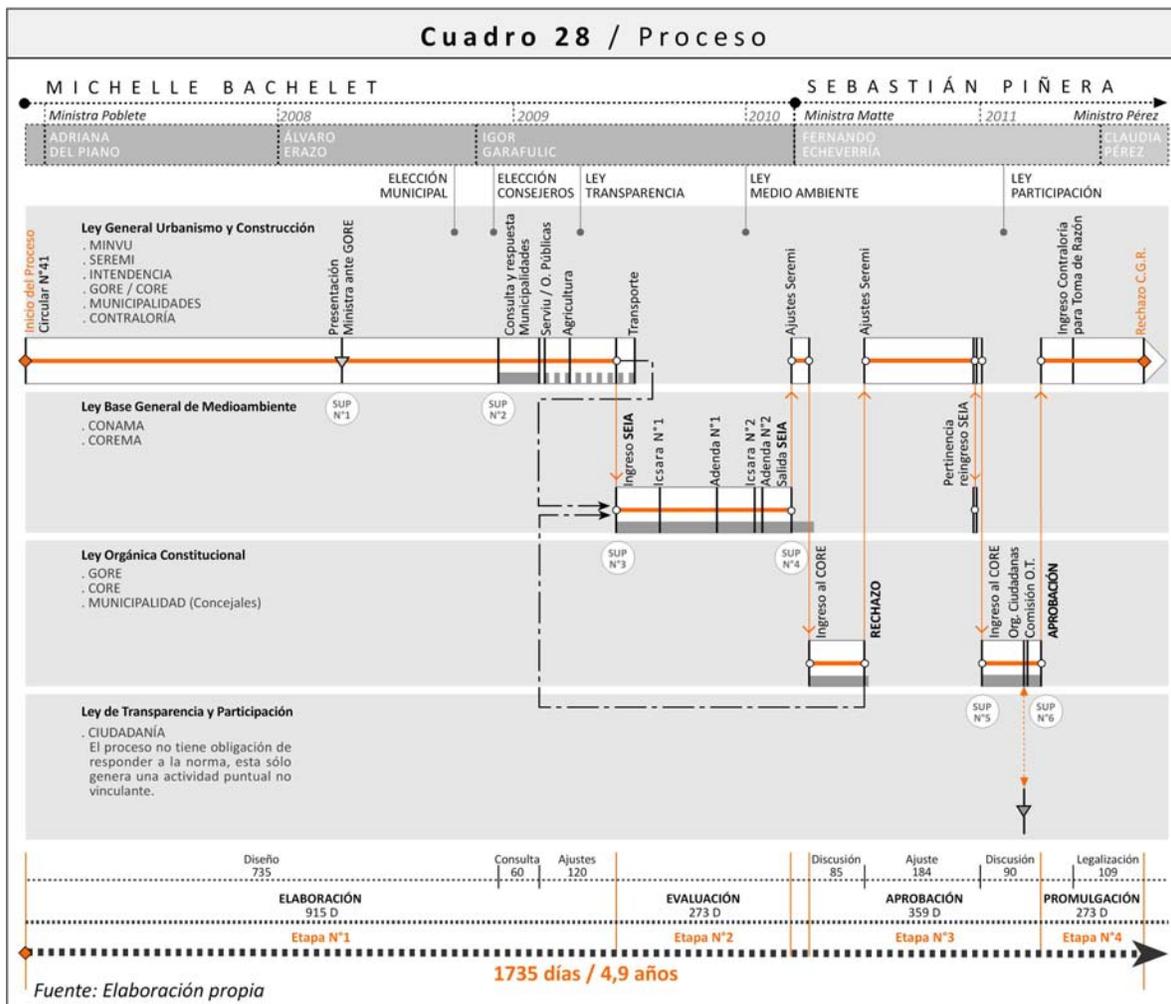
A partir del (i) establecimiento del marco legal y del (ii) análisis de los actores principales, la tercera parte correspondió al (iii) estudio del proceso de elaboración, evaluación, aprobación y promulgación del IPT.

Para estructurar este capítulo se confeccionó como herramienta el **cuadro 28** que nos ilustra una mirada integral del desarrollo del proceso.

En primer lugar, se definieron los componentes que situaron el proceso en un contexto, los distintos Presidentes, Ministros e Intendentes que lideraron el proyecto, además de establecer los principales hitos que enmarcaron el flujo. Paralelamente se estableció una barra de tiempo que enmarcó las distintas etapas: **elaboración, evaluación, aprobación, promulgación** y se cuantificó a escala la duración de cada instancia en relación al total.

Como componente principal se definió la modificación como un **flujo de información** (que se representa como la línea continua en naranja). Este recorrido presentó diversos hitos y actividades que definieron su curso. Conforme se construyó el proceso, el flujo se desplazó a través de las distintas Leyes e instituciones (flechas en naranja). Por último se estableció en el cuadro y posteriormente en una tabla, las superficies que fueron aprobadas en las distintas instancias.

Mediante la información recabada desde documentos públicos y la revisión de prensa escrita, se analizó el período desde la emisión de la Circular N° 41 del día 5 de diciembre del 2006 hasta el 5 de septiembre del 2011, fecha en que la Contraloría General de la República rechazó la actualización. Cabe señalar que actualmente el proceso sigue su curso, encontrándose en revisión en la Seremi Minvu.



Para mayor comprensión y mejor lectura de la herramienta de análisis, las cuatro etapas antes descritas se agruparon en los siguientes cuadros:

- **Cuadro 29:** Etapa N° 1; Elaboración de la Modificación N° 100 al Plan Regulador.
- **Cuadro 30:** Etapa N° 2; Evaluación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y Etapa N° 3; Aprobación en el Gobierno Regional.
- **Cuadro 31:** Etapa N° 4; Promulgación por parte de la Contraloría General de la República.

Como resultado del análisis se identificaron dos inflexiones en el flujo de información, se señalaron las controversias que generaron la promulgación de nuevas Leyes, y los cuestionamientos en relación a las superficies aprobadas durante el proceso. Estos tres ítems serán detallados en la etapa conclusiva del capítulo.

Etapa N°1

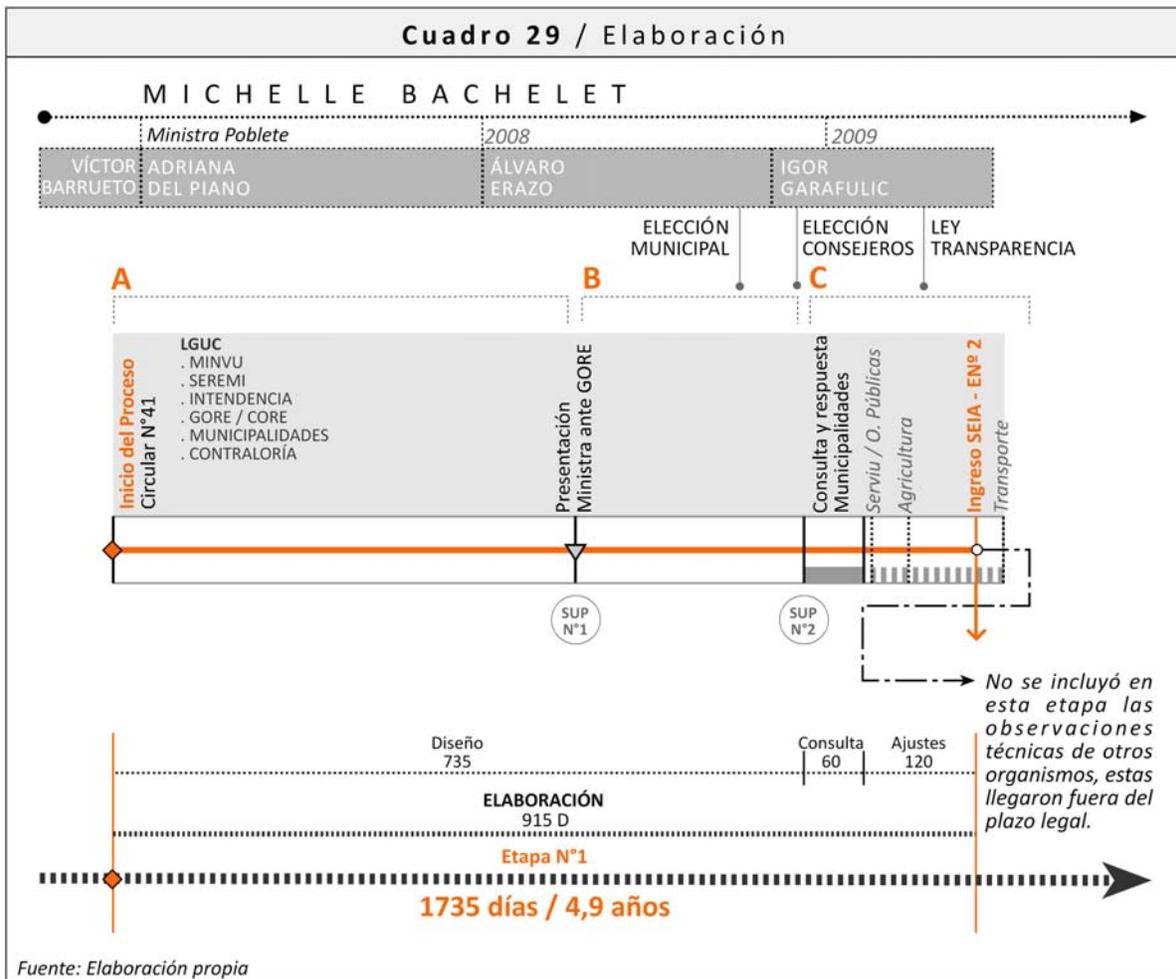
Elaboración de la Modificación N° 100 al Plan Regulador

El **cuadro 29** representa la **elaboración** del proceso. La duración de esta etapa fue de 915 días de un total 1735 es decir, un 52.7% del tiempo total se destinó a la confección preliminar de la modificación. Este proceso comenzó durante el primer año de gobierno de la Presidenta Bachelet (PS) en el año 2006, y lo impulsó principalmente la Ministra Poblete (DC). Durante este tiempo, cuatro Intendentes gestionaron el PRMS 100 en el Gobierno Regional, Víctor Barrueto (PPD), Adriana del Piano (PPD), Álvaro Erazo (PS), e Igor Garafulic (PPD).

Los principales hitos de esta etapa correspondieron a la elección municipal del año 2008, donde los Concejales Comunales designaron a los Consejeros Regionales que aprobaron la actualización y la implementación de la Ley de Transparencia N° 20.285.

El flujo correspondiente a la elaboración se agrupó en torno a tres instancias principales:

- A. El inicio del proceso con la emisión de la Circular N°41
- B. La presentación de la modificación de la Ministra Poblete ante el Gore
- C. El proceso de consulta a los organismos pertinentes



A. El inicio del proceso con la emisión de la Circular N°41

Las continuas ampliaciones del límite urbano (1997, 2003, 2006), donde se introdujeron los nuevos conceptos de planificación por condición PDUC y ZDUC, institucionalizó el mecanismo de ampliación del radio urbano. La Seremi Minvu recibía continuamente solicitudes formales de ampliaciones parciales del límite de diversos privados³¹. Si los proyectos resultaban favorables según el análisis del organismo, y el privado recibía el patrocinio de la municipalidad correspondiente, este órgano introducía las modificaciones necesarias y modificaba el límite.

³¹ Se consultó a la Seremi Minvu vía Ley de Transparencia, respecto a los nombres de los titulares que habrían solicitado la ampliación del límite urbano, en respuesta, se informó mediante Ord. N° 5150 del 10 de noviembre 2011, que según normativa, a través de su artículo 20, se debe consultar a los privados si aceptan que la información sea entregada, con el fin de proteger derechos de terceros. La Seremi estipuló que para realizar este trámite, es necesario que el solicitante de la información entregue los nombres de los titulares y las fechas de las solicitudes para proceder con la consulta.

Este mecanismo de carácter incremental superó la institucionalidad que lo enmarcaba, por lo tanto, a partir de las instrucciones de la Ministra de Vivienda y Urbanismo, Patricia Poblete, en diciembre del 2006, la Seremi Minvu difundió la Circular N° 41, que anunció la actualización del PRMS, y señaló que se haría una ampliación global del límite urbano de la ciudad y que por ello se detenían todos los procesos de ampliación parcial del límite urbano. Se comprometió un plazo de 18 meses (junio 2008) para concretar la tramitación del PRMS 100. **Esta circular estableció el inicio formal del proceso estudiado.**

Según está establecido en la Ley, la Seremi Minvu, es la instancia técnica que lleva adelante el proceso de modificación y los recursos se tramitan con Mideplan. Debido a la premura de los plazos comprometidos, en esta ocasión se recurrió a financiamiento externo para desarrollar el estudio.

Según consulta y respuesta vía Ley de Transparencia, la elaboración del PRMS 100 obtuvo recursos directos del Minvu, a partir del acuerdo sobre asistencia técnica suscrito con las Naciones Unidas:

El acuerdo suscrito con el Fondo Especial de Naciones Unidas sobre Asistencia del Fondo Especial y del proyecto 11.748 suscrito entre el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a petición de la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, se contrataron las siguientes asesorías para la modificación PRMS 100; **Iván Poduje Capdeville (Empresa Atisba) para realizar el estudio “Apoyo Proceso de Actualización PRMS”** y CIS Asociados Consultores en Transporte S.A. para el desarrollo del estudio "Requerimientos y definiciones estudio de capacidad vial - actualización PRMS-100³².

La contratación entre la empresa Atisba y el PNUD a petición del organismo, impidió que la información fuera de carácter pública. Los montos, plazos, proceso, contratos y requerimientos mediante los cuales se elaboró la modificación no fueron de conocimiento público, ni estuvieron al alcance de la ciudadanía, ya que su financiamiento se realizó mediante un organismo internacional que no respondió a la Ley de Transparencia chilena.

La Ministra Poblete tomó un papel activo en el proceso, conformó una mesa técnica e hizo un llamado a todos los actores involucrados. Convocó a variados municipios de la Región Metropolitana, al Gobierno Regional, la Intendencia, Universidades³³, organismos estatales con

³² Ord. N° 5262 del 17 de noviembre 2011 de la Seremi Minvu.

³³ Se conformó el Consejo Asesor Universitario de Ordenamiento Territorial que reunió a las siguientes universidades; UC, UCH, USACH, UDD. En septiembre del 2008, entregó un Informe en relación a la propuesta de actualización del PRMS.

facultades en el territorio, empresas privadas, principalmente a la Cámara Chilena de la Construcción y ADI. Los requerimientos e indicaciones proporcionados por estos actores se transformaron en parte del insumo que utilizó el consultor para construir el diagnóstico y la propuesta.

B. La Presentación de la Modificación de la Ministra Poblete ante el Gore

La estrategia del Ministerio para aprobar rápidamente el PRMS 100, enfatizó establecer una relación fluida con el Gobierno Regional y sus Consejeros. Al ser estos los que finalmente aprueban el proyecto, se tomaron las precauciones correspondientes para incluir esta instancia política en el proceso mediante presentaciones expresamente preparadas por Atisba.

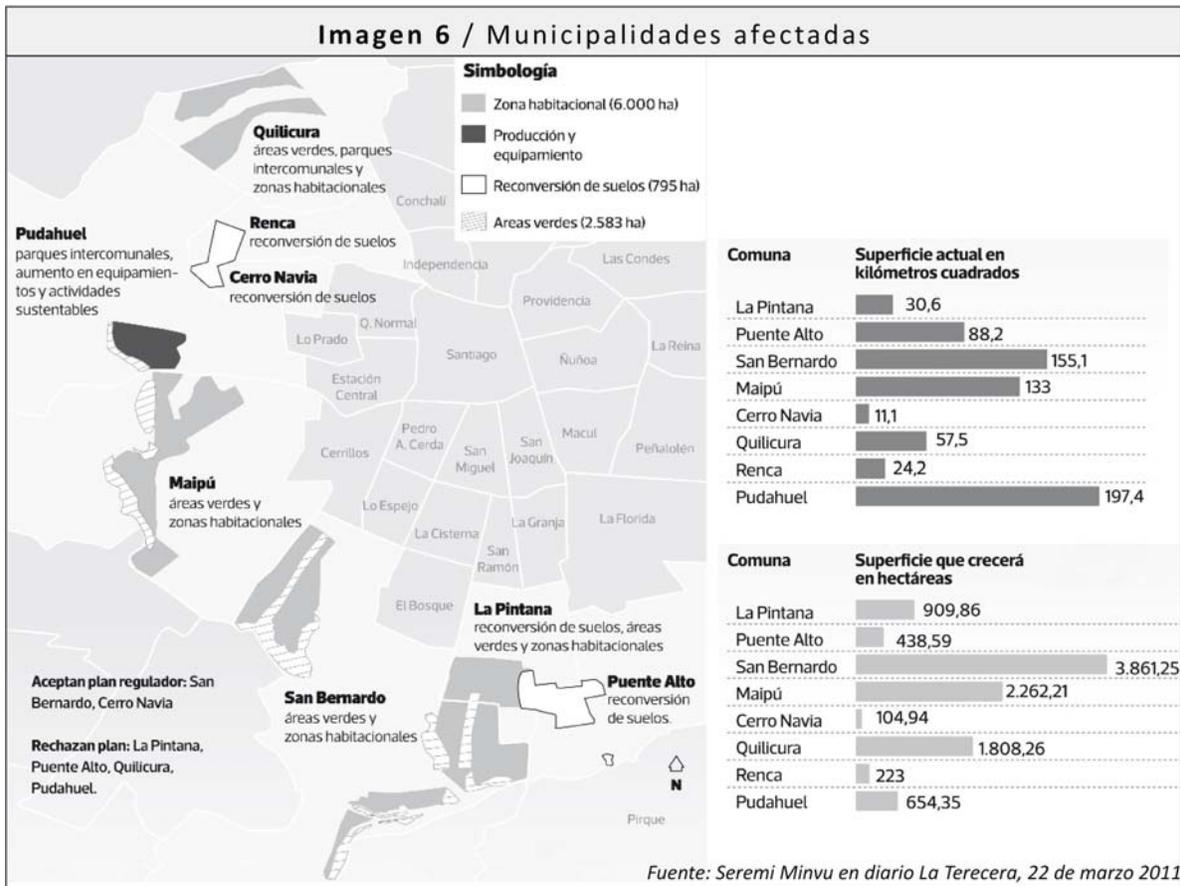
El 10 de abril de 2008 la Ministra de Vivienda y Urbanismo expuso en el pleno del Consejo Regional los fundamentos y principales lineamientos respecto a una propuesta de actualización del PRMS. A su vez, el 17 de abril del 2008 el Seremi de Vivienda y Urbanismo, Carlos Estévez, presentó el detalle de la propuesta en el Core ante la Comisión de Ordenamiento Territorial (donde se presentó la propuesta de Superficie N°1). Esta misma presentación se realizó el 2 de julio de 2008 ante el Gabinete Regional ampliado.

C. El proceso de consulta a los organismos pertinentes

Como indica el Artículo 36° de la LGUC y el Artículo 2.1.9 de su Ordenanza, el Departamento de Desarrollo Urbano de la Seremi Metropolitana de Vivienda y Urbanismo envió, mediante la circular N° 37 con fecha 9 de diciembre 2008, la consulta sobre el proyecto de modificación PRMS 100 a las siguientes entidades (presentación de Superficie N° 2):

Municipalidad de Buin, Calera de Tango, Cerrillos, Cerro Navia, Colina, Curacaví, Estación Central, Huechuraba, La Florida, La Pintana, Lampa, Lo Prado, Maipú, Padre Hurtado, Pirque, Pudahuel, Puente Alto, Quilicura, Renca, San Bernardo, San José de Maipo, Isla de Maipo, Talagante, Lo Espejo, El Bosque, Quinta Normal, San Ramón, La Granja, Conchalí, Independencia, Seremi RM Ministerio de Obras Públicas, Seremi RM Ministerio de Agricultura, Seremi RM Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, Director Regional Conama RM.

En febrero del 2009 finalizó el plazo de observaciones. Las municipalidades afectadas enviaron sus respuestas, Cerro Navia y San Bernardo aprobaron la propuesta, La Pintana aprobó con observaciones, mientras que las comunas de Maipú, Pudahuel, Puente Alto, Quilicura y Renca rechazaron la medida.



Según información oficial, los siguientes servicios enviaron sus respuestas fuera del plazo legal: (en el cuadro 29, en línea gris punteada) Serviu, Obras Públicas, Agricultura, y Transportes. A continuación se presentan algunas de las observaciones que se emitieron fuera del plazo legal, y que no fueron consideradas en esta etapa del diseño:

- La Secretaria Ministerial de Agricultura estableció a grandes rasgos los siguientes argumentos por el cual rechazó la propuesta: (i) no se presentó un diagnóstico de las clases de capacidad de uso de suelo, no presentando una estadística de suelo agrícola que diera cuenta de la real perdida para el sector, no se presentó una justificación técnica, económica ni ambiental de la pérdida de suelo; (ii) el organismo estableció que se provocaría un retroceso en el Plan de Prevención y Descontaminación de la RM; (iii) respecto a la planificación por condiciones, no se presentó el cálculo del costo social que diera cuenta del real del sustento para justificar el argumento, estableciendo que se debió incluir dentro del cálculo, el costo social de la desafectación de suelos.
- Por su parte la Secretaria Ministerial de Obras Públicas estableció: (i) que se debió restringir el uso habitacional en sectores que se encuentren afectados bajo el área de

influencia del aeropuerto; (ii) la necesidad de asegurar el financiamiento privado de las obras y (iii) la necesidad de asegurar el abastecimiento del recurso hídrico para la mantención de las áreas verdes propuestas.

- La Secretaria Ministerial de Transportes y Telecomunicaciones propuso que las modificaciones a los instrumentos de planificación fueran respaldadas por estudios de capacidad vial. Además manifestó su preocupación respecto a la inexistencia de una coordinación con los organismos involucrados en la materialización de proyectos en vías afectadas con el PRMS, tales como Transantiago y Concesiones del Mop. Por su parte, el SERVIU solo declaró su rechazo en relación al cambio de uso de suelo en los huertos familiares de La Pintana, ya que posee terrenos en ese sector.

En esta etapa de elaboración preliminar, se presentaron dos proyectos de superficie a expandir. En abril del 2008 se presentó ante el Gore una propuesta por un total de 10.898 hectáreas con un 60% destinado a expansión de la ciudad y reconversión y un 40% designado para la materialización de áreas verdes. Además se incluyó la condición de que el privado debía destinar un 20 % del terreno a vivienda social.

Luego, en diciembre de ese mismo año, la propuesta que se envió a los organismos y municipalidades para su consulta, proponía una superficie total de 10.424 hectáreas, con un 63% destinado a expansión y reconversión, un 37% designado al área verde, y un 12% del terreno privado para construir vivienda social.

Etapas N° 2 y 3

Evaluación y Aprobación de la Modificación N° 100 al Plan Regulador

El **cuadro 30** representa la **evaluación** y la **aprobación** del proceso. La duración de estas dos etapas es de 273 y 359 días respectivamente de un total 1735, es decir, ambas instancias representan un 36.4% del tiempo total, mientras que la etapa de evaluación significó un 15.7% y la aprobación del proyecto un 20.6%.

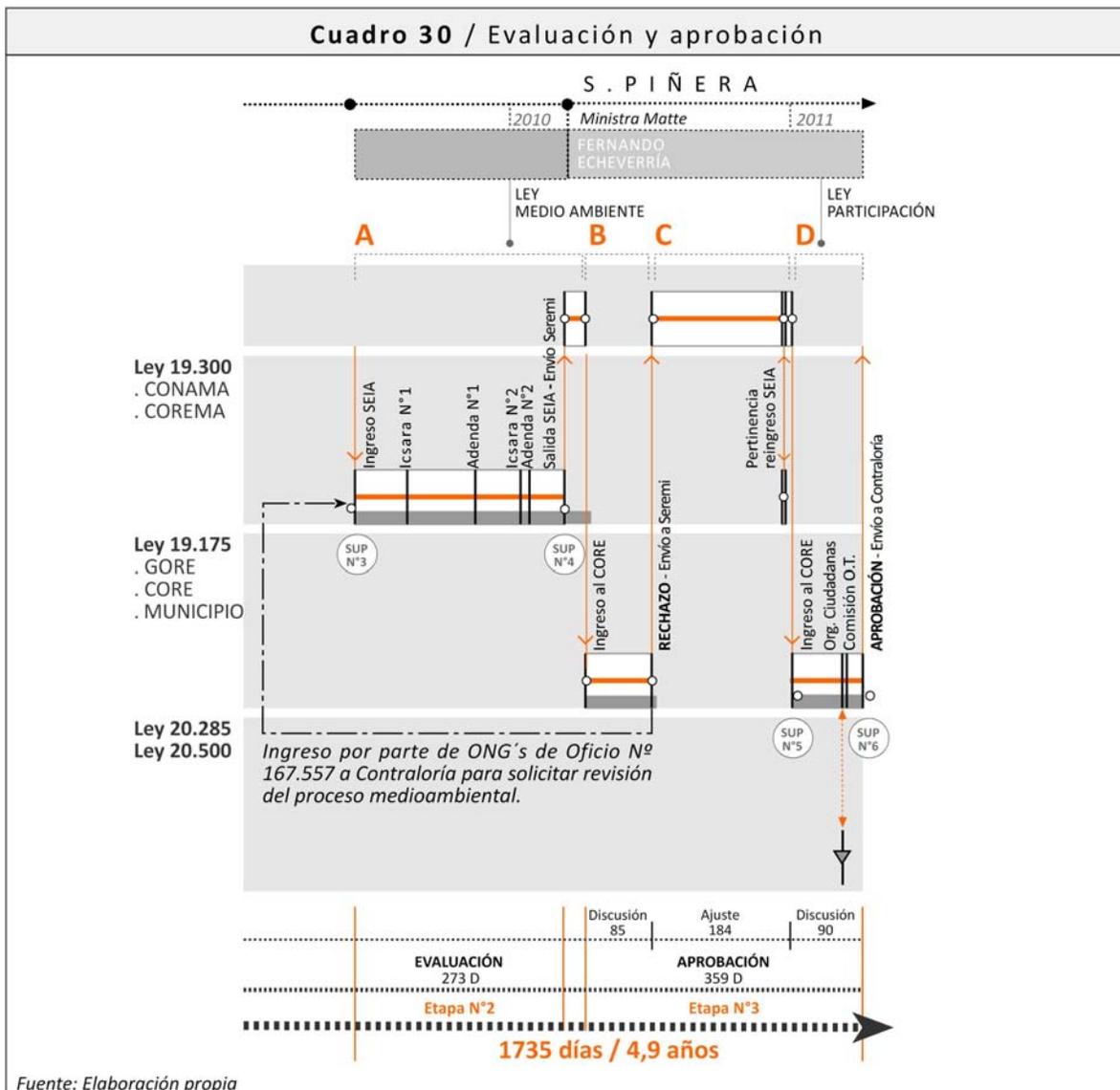
La etapa de evaluación se inició con el ingreso del proyecto al SEIA durante el gobierno de Bachelet en junio del 2009. Esta etapa la impulsó la Ministra Poblete (DC) y el Intendente Igor Garafulic (PPD). El principal hito de este período fue la promulgación de la Ley de Medioambiente N° 20.417 durante el proceso de evaluación ambiental.

Esta etapa se desarrolló a partir de la aprobación de la evaluación ambiental mediante el instrumento DIA y del ingreso del expediente al Gore en abril, un mes después de haber asumido

la presidencia del país Sebastián Piñera con un gobierno de derecha. Se designó a Magdalena Matte como Ministra de Vivienda y Urbanismo, a Fernando Echeverría como Intendente y a Marisol Rojas como Seremi, para que guiaran e impulsaran la aprobación del instrumento. El principal hito en esta etapa fue la promulgación de la Ley de Participación Ciudadana N° 20.500, que promueve y fortalece las iniciativas asociativas de la sociedad civil.

El flujo correspondiente a la evaluación y aprobación se agrupa en torno a cuatro instancias:

- A. Proceso de evaluación en el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.
- B. Ingreso del PRMS 100 al Core y el rechazo de la modificación.
- C. Ajuste del PRMS 100 y su reingreso al SEIA.
- D. Reingreso del PRMS 100 al Core y la aprobación de la modificación.



Luego de recibir las observaciones emitidas dentro del plazo legal, se introdujeron algunas modificaciones. El día 8 de junio de 2009, mediante el Ord. N° 2.351, el Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura del Minvu, a través de su Secretario Ministerial, envió a la Corema RM, la Declaración de Impacto Ambiental DIA para la presentación del Proyecto PRMS 100 al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental.

En esta memoria DIA se indicó que el suelo que se incorporaría al área metropolitana del Gran Santiago sumaría 10.770 hectáreas (Superficie N°3). De este total, 5.893 hectáreas serían de expansión condicionada y 3.817 hectáreas serían destinadas para áreas verdes (parques intercomunales y áreas verdes forestadas). A ello se agregaron 1.060 hectáreas urbanas que cambiarían su uso de suelo industrial a mixto. Según la memoria, con estos resultados se cubriría el 92% del déficit de suelo residencial estimado para 2030, y el 95% del déficit de áreas verdes necesario para alcanzar la meta de 9 m² por habitante³⁴.

El 17 de agosto de 2009 la Corema emitió el lcsara N°1 (Informe Consolidado de Solicitud de Aclaraciones, Rectificaciones y/o Ampliaciones), que contiene las observaciones generadas por los organismos con competencia ambiental que participaron en la revisión del DIA. En noviembre 2009, la Seremi ingresó a la Corema las respuestas a las observaciones en un documento denominado Adenda N° 1. La Corema respondió con la emisión un segundo lcsara el 11 de enero 2010, y la Seremi resolvió estas observaciones con una segunda Adenda durante ese mismo mes.

Tres días antes del cambio de mando presidencial, con fecha 8 de marzo de 2010, y de acuerdo a la reunión de la Comisión Regional realizada el 25 de febrero del 2010, mediante la Resolución Exenta N° 180/2010, la Corema RM calificó ambientalmente favorable el proyecto “MPRMS–100 Extensión Urbana y Reconversión Industrial” según lo dispuesto en la Ley 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente del año 1994.

El proyecto que se aprobó (Superficie N°4), consideraba incorporar al Área Metropolitana de Santiago una superficie de 9.545 hectáreas de extensión urbana de las cuales 6.236 correspondían a nuevas zonas urbanas condicionadas (ZUC), 2.731 hectáreas para áreas verdes intercomunales y áreas verdes forestadas, 620 hectáreas de zonas de riesgo por inundación y 105 hectáreas destinadas al resguardo de infraestructura sanitaria. Se sumó además 795 hectáreas que fueron urbanizadas en el PRMS 94, y normadas bajo uso de uso exclusivo a industria, reconvirtiendo su uso a habitacional mixto.

³⁴ Recomendado por la OMC, Organización Mundial de la Salud. Fuente: Memoria Explicativa Actualización Plan Regulador Metropolitano de Santiago, diciembre 2008.

Cabe destacar que durante el proceso de evaluación ambiental del PRMS se promulgó la Ley N° 20.417 de Medioambiente que obliga a someter a una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) a todos los planes reguladores intercomunales. Este hito marcó un punto de inflexión en la discusión, y se produjo confusión respecto al procedimiento legal que guiaría el proceso.

Se agudizaron las desconfianzas ya existentes entre las autoridades que impulsaron la modificación mediante al antiguo proceso de evaluación ambiental y la ciudadanía exigió participación vinculante a través del instrumento EAE. Diversas organizaciones civiles, tales como Defendamos la Ciudad y Santiago a Escala Humana, se apoyaron de este recurso para tratar de impedir la aprobación de la actualización en el Core. Finalmente la Contraloría definió la controversia mediante la siguiente resolución:

Los citados planes reguladores, sus modificaciones sustanciales y los instrumentos que los reemplacen o sistematicen, que no hayan ingresado al sistema de evaluación ambiental antes de la fecha de publicación de la Ley N° 20.417, deben someterse a evaluación ambiental estratégica a partir de dicha data³⁵.

La fecha de publicación de la Ley N° 20.417 es del 26 de enero del 2010, y el ingreso del DIA al SEIA corresponde al 8 de junio de 2009, por lo tanto, esta modificación se ajusta a la Ley anterior, es decir, a Ley N° 19.300 General Base de Medioambiente, publicada en 1994.

B. Ingreso del PRMS 100 al Core y rechazo de la modificación

El 6 de abril del 2010, mediante el Oficio Ord. N° 1362, la Seremi Minvu envió al Intendente el expediente para dar curso al proceso aprobatorio (Superficie N° 5). El 30 de junio 2010, en sesión extraordinaria del Consejo Regional Metropolitano, el proyecto PRMS 100 fue rechazado, con 14 votos en contra y 12 a favor.

El Consejo planteó a grandes rasgos tres líneas argumentales que justificaron el rechazo al PRMS 100: (i) el proceso de evaluación ambiental por el cual el PRMS se evaluó, (ii) la viabilidad de la propuesta de área verde, y (iii) la propuesta de porcentaje exigible al privado respecto a la construcción de vivienda social.

³⁵ Dictamen de Contraloría General de la República N° 78.815 del 28/12/10.

C. Ajuste del PRMS 100 y su reingreso al SEIA

Atendiendo a las observaciones emitidas por el Consejo Regional, respecto a la necesidad de que el proyecto fuera nuevamente evaluado por medio de una Evaluación Ambiental Estratégica, el 20 de diciembre del 2010 la Seremi solicitó el pronunciamiento de la Corema respecto a la pertinencia de reingreso al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental del PRMS 100, el cual obtuvo calificación ambiental favorable a través del RCA N° 180/2010 de fecha 8 de marzo del 2010.

La Seremi estableció que los ajustes realizados constituyeron una precisión del proyecto original, ya que se realizaron sobre el mismo territorio ya evaluado, y no constituyeron un cambio de consideración que generara nuevos efectos ambientales que justificaran una nueva evaluación.

El 27 de diciembre del 2010, siete días después de ingresada la solicitud, mediante Oficio Ord. N° 540, el Servicio de Evaluación Ambiental de RM, estableció que el PRMS 100 no debía ingresar nuevamente al sistema, ya que los ajustes presentados no generarían nuevos impactos ambientales adversos y no implicarían un cambio en las características sustantivas del instrumento de planificación territorial.

Otro de los cuestionamientos planteados por el Consejo fue en relación a la exigibilidad que se le hizo al privado de proveer una cierta cantidad de áreas verdes, incluyendo su gestión por cinco años, y la inexistencia de un plan posterior de mantención.

Este requerimiento no está establecido en la Ley, por lo tanto no existen mecanismos para exigir al privado su materialización y posterior mantención. El Core planteó además que las municipalidades involucradas no tienen las herramientas para administrar, ni los recursos suficientes para mantener estas áreas luego de los 5 años de una supuesta mantención privada.

Para resolver este conflicto, el Intendente propuso un Protocolo de Acuerdo entre Mideplan, Subdere y Gore para proveer los recursos correspondientes para la mantención de estas áreas transcurridos los cinco años. Este acuerdo fue suscrito y posteriormente criticado por los detractores de la modificación, ya que estos recursos se aprueban año a año mediante la Ley de Presupuestos, por lo tanto, cuando entre en vigencia el acuerdo, serán otras las autoridades a cargo y no existe certeza de que el convenio se lleve a cabo.

Otro punto sensible de la propuesta es el 8% de terreno consignado a vivienda social que se le exigió al privado. Se estableció que el porcentaje de suelo destinado es insuficiente para cubrir un porcentaje relevante del déficit total. Además se cuestionó la falta de precisión respecto a los

cálculos y cabida real de vivienda social en estos predios. Las municipalidades involucradas establecieron que sus comunas ya están sobrepobladas de vivienda social y que éstas, al no pagar contribuciones, generan un círculo vicioso de más pobreza que aleja inversiones privadas.

D. Reingreso del PRMS 100 al Core y la aprobación de la modificación

El expediente ingresó nuevamente el 31 de diciembre 2010 al Consejo Regional Metropolitano, que de acuerdo a la Ley 19.175 tiene 90 días para emitir un pronunciamiento favorable o de rechazo. El 7 de marzo se realizó en el Gore un encuentro con las organizaciones ciudadanas más representativas: Ciudad Viva, Acción Ecológica, Defendamos la Ciudad, entre otras, y algunos académicos de renombre, tales como Pedro Bannen y Pablo Trivelli. En esta actividad, que está fuera de norma legal, se expusieron las razones del rechazo a la modificación por parte de la sociedad civil. Apoyando este lineamiento, tres días después la Comisión de Ordenamiento Territorial del Core rechazó el PRMS 100 por cinco votos contra tres y una abstención.

Estas dos importantes iniciativas no vinculantes, la primera en relación a la participación ciudadana y la segunda en relación a la opinión experta del Consejo Regional, marcaron de alguna manera el complejo escenario para la próxima votación del PRMS 100.

Finalmente, el 31 de marzo del 2011, en sesión extraordinaria N°1, el Core aprobó el PRMS 100 con 17 votos a favor, 8 en contra y 1 abstención (Superficie N° 6). Luego de intensas negociaciones internas, cinco Consejeros de la Concertación cambiaron su voto de rechazo a aprobación; los Consejeros Altamirano y Grijalba (DC), Díaz, Zulueta y Sottolichio (PPD), y Urrutia (PS) determinaron la aprobación de la modificación en esta etapa. El Intendente Echeverría cumplió el mandato impuesto por Piñera al asumir el cargo³⁶.

Finalmente, la superficie aprobada por el Core correspondió a un total de 10.262 hectáreas, con un 75% destinadas a expansión y reconversión y el 25% restante se destinaron a áreas verdes. En esta instancia se mantuvo el 8% del terreno exigible a privados para la construcción de vivienda social.

Luego de la aprobación de la modificación, mediante oficio N° 167.557 del 4 de abril del 2011, las organizaciones civiles, Ciudad Viva, FEMUC y ONG Activa, apoyadas por la Consejera Regional PS, Gloria Requena, ingresaron a la Contraloría General de la República una solicitud de revisión del proceso medioambiental del PRMS100, además de solicitar la verificación de la existencia de potenciales conflictos de intereses entre los miembros del Consejo Regional.

³⁶ Ver página 68

Sus principales argumentos se basaron en la rapidez (5 días hábiles) con que resolvió el director del SEA, Alejandro Donoso la pertinencia de reingreso del proyecto al sistema. El documento presentó pruebas respecto a cambios sustanciales no informados por la Seremi al SEA, estableciendo así que no existió comprobación de la veracidad de la información entregada a este último.

Además, se planteó la controversia de que a pesar de que el PRMS 100 fue rechazado en una primera instancia, se utilizó el mismo nombre pero con sustanciales cambios que alterarían la propuesta original, impidiendo que legalmente la modificación reingresara al sistema.

Finalmente, las organizaciones ciudadanas solicitaron a Contraloría dejar sin efecto la aprobación del PRMS 100 por parte del Consejo Regional, así como la resolución adoptada por el Director del Servicio de Evaluación Ambiental, y exigieron que la propuesta fuera sometida a una Evaluación Ambiental Estratégica, previo a cualquier pronunciamiento del Consejo. A su vez se solicitó una investigación respecto a potenciales conflictos de intereses entre los afectados de la actualización y los miembros del Consejo en relación al efecto patrimonial que generaría el cambio de uso de suelo de los predios involucrados.

El órgano fiscalizador respondió que según lo expuesto por los recurrentes en la presentación “se tendrá en consideración al efectuarse el examen preventivo de legalidad de que debe ser objeto el acto administrativo que apruebe dicha modificación, acorde con lo dispuesto en la resolución N° 1.600, de 2008, de este Organismo de Control”³⁷.

Etapa N° 4

Promulgación por parte de la Contraloría General de la República sobre el proyecto PRMS 100

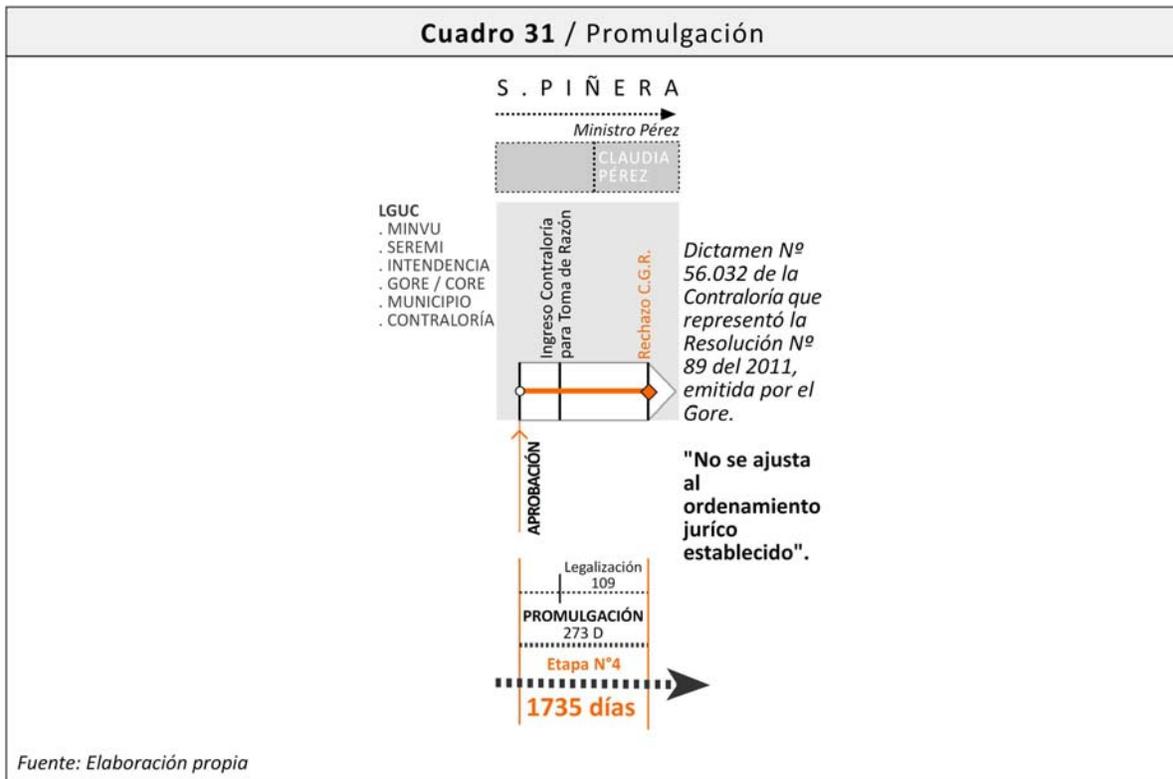
El **cuadro 31** representa la etapa de **promulgación** del proceso por parte de la Contraloría. Este trámite tuvo una duración total de 273 días, es decir, un porcentaje del 15.7. Desde que el expediente ingresó a Contraloría, el proceso específico de legalización tomó 109 días, lo que representó un porcentaje del 6.2 del total.

La etapa de **promulgación** comenzó con el despacho del expediente desde el Gore. El Intendente envió el 20 de abril del 2011 a Contraloría la Resolución N° 89, iniciando el trámite de Toma de Razón estipulado en la Ley. Cabe señalar que el ingeniero Fernando Echeverría (RN) que dio inicio a esta etapa, renunció para participar del cambio de gabinete de julio del 2011³⁸. En su remplazo,

³⁷ Respuesta de la Contraloría Oficio N° 26.000 del 28 abril 2011.

³⁸ Ver página 68

se designó a la abogada de Renovación Nacional, Cecilia Pérez, quien recibió finalmente la notificación de la Contraloría en diciembre del 2011.



El 19 de mayo del 2011 el proyecto “MPRMS–100 Extensión Urbana y Reconversión Industrial” fue ingresado a Contraloría tanto para ser evaluado, como para Tomar Razón de la Resolución Aprobatoria emitida por el Gore. Mediante el dictamen N° 56.032 del 5 de septiembre del 2011, la Contraloría representó la resolución N° 89 de 2011. La instancia estableció que el PRMS 100 no se ajustaba al ordenamiento jurídico establecido y esgrimió las siguientes razones:

- En primer lugar, la Contraloría estableció que en esta modificación existieron ciertas dificultades para determinar condiciones que den lugar a la aplicación de normas urbanísticas especiales, por ejemplo:
 - No se estableció el mecanismo mediante el cual se deben materializar o garantizar las áreas verdes propuestas, como tampoco se pormenorizaron los contenidos del “Convenio de Mantenimiento de Áreas Verdes”.
 - No se definieron las modalidades para regular y ejecutar la vialidad y las conexiones propuestas con la existente.
 - No se estableció el modo de cálculo para destinar el 6% del terreno a uso de equipamiento.

- No se apreció la forma de cumplimiento respecto a la condición de destinar al menos un 8% del terreno a la construcción de vivienda social.
 - No se advirtió si el cálculo de la densidad bruta máxima de los proyectos que se ejecutan considera o no la vivienda social.
 - Se omitió fijar la oportunidad de emitir el informe de "factibilidad territorial". Dentro de éste no se definió el alcance de la expresión "superficie total del sector", que se emplea al tratar el componente asociado a la "factibilidad de conectividad".
- Por otro lado, se incluyeron figuras en esta actualización que carecieron de sustento normativo, de ciertos requerimientos de factibilidad de riesgos, y se objetó la tipología "Área Verde Forestada". Por otro lado, algunos mecanismo propuestos se apartaron del ámbito de competencia de los planes reguladores (factibilidad de aguas lluvias).
 - Se detectaron problemas en la incorporación de algunos parques intercomunales y la designación de algunas vías en cuanto a que se disponen en terrenos anteriormente gravados con declaratorias de utilidad pública y que se encuentran caducados de pleno derecho. Por lo tanto, no podrían ser declarados nuevamente afecto a utilidad pública para los mismos usos de la declaratoria anterior³⁹.
 - Respecto al procedimiento de evaluación ambiental, luego del rechazo de la modificación en el Core, en la consulta de pertinencia realizada al director del SEA se advirtió que en este informe **no se incluyó la totalidad de los cambios efectuados por la Seremi, además se especificaron cifras que no concordaron con lo indicado en la resolución.** Por otro lado, en el proyecto que se venía aprobando, se identificaron modificaciones de nuevas áreas de riesgo, que no incluía los antecedentes que justificaran la decisión.
 - El organismo no logró constatar consulta a todas las municipalidades cuyo territorio es vecino al regulado por el instrumento y, finalmente, los planos del expediente no fueron firmados por el Intendente, el Seremi, y el jefe de la DDU de la Seremi, como especifica la norma.

³⁹ Ver página 54

Conclusiones

Luego de la descripción del proceso de elaboración, evaluación, aprobación y promulgación del instrumento, se procedió a estructurar las conclusiones del capítulo a partir de tres ítems:

1. Inflexiones detectadas en el flujo de información:

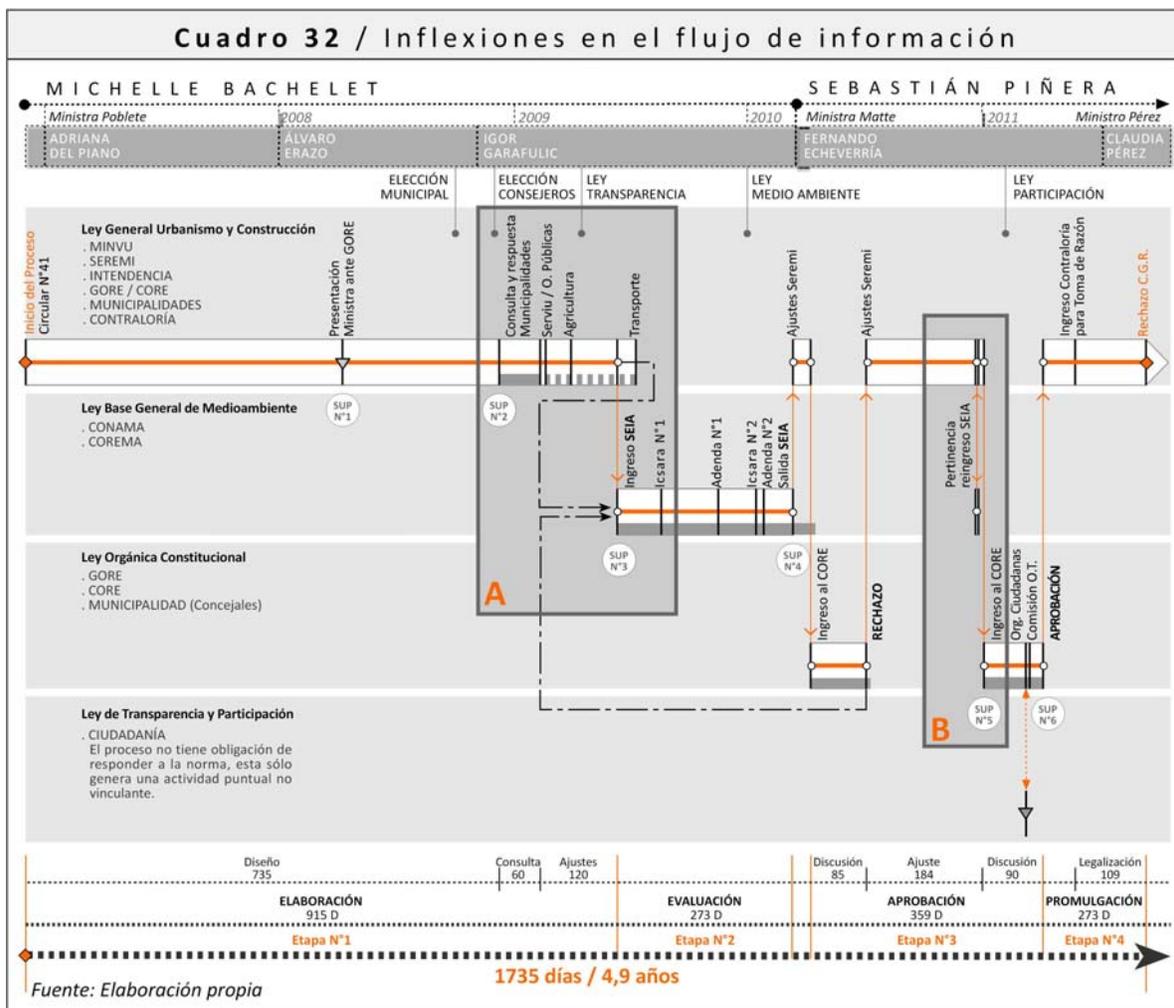
Cuadrante A: En la etapa N° 1 de elaboración, el proceso de consulta a organismos pertinentes.

Cuadrante B: En la etapa N° 3 de aprobación, el reingreso al SEIA de la modificación y la solicitud de pertinencia.

2. Nuevas Leyes que cuestionaron el proceso.

3. Las variaciones de las superficies aprobadas.

En el **cuadro 32** se identifican dos instancias principales de inflexión en el flujo de información.



1. Inflexiones detectadas en el flujo de información

Cuadrante A: En referencia al conflicto originado a partir del proceso de consulta de los organismos pertinentes en la etapa de la elaboración del instrumento.

Dos años después de haber iniciado el proceso y según indica el Art. 36º de la LGUC, el 9 de diciembre del 2008 la Seremi envió a consulta el proyecto de actualización a 29 municipalidades y a cuatro organismos fiscales con potestades en el territorio. Según información de acceso público, de las 29 municipalidades, solo 12 respondieron a la consulta, y de las ocho municipalidades afectadas, dos aprobaron la propuesta, una aprobó con observaciones y cinco rechazaron la modificación⁴⁰.

De un total de 2.002.153⁴¹ de habitantes, posiblemente afectados por el PRMS 100, 1.416.994 corresponderían a la cinco comunas que objetaron la propuesta, es decir, los municipios que representan al 70.7% de la población afectada rechazaron en primera instancia el PRMS 100.

Como ya hemos establecido anteriormente, este proceso no contó con una participación ciudadana protocolizada ni legitimada. Tampoco se fortaleció la participación local respecto a la posibilidad real de los representantes de elección directa de poder plasmar y vincular en esta instancia la opinión ciudadana de carácter comunal. Las observaciones técnicas presentadas finalmente fueron consideradas como opiniones que pudieron o no ser tomadas en cuenta en consideración al grado de presión y poder de cada alcalde en particular.

Por otro lado, cabe señalar que las observaciones técnicas de los organismos fiscales con potestades en el territorio son fundamentales para la elaboración del instrumento y para la posterior toma de decisión en el territorio. La Ley no indica un plazo específico para que los organismos envíen sus observaciones a la Seremi, pero es cuestionable que los cuatro organismos consultados enviaran sus contundentes objeciones⁴² a la modificación fuera del plazo legal establecido para poder participar su elaboración.

El caso más ilustrativo es el informe que emitió el Ministerio de Transporte un mes después de que el PRMS 100 fuera enviado al Sistema de Evaluación Ambiental. Las observaciones del organismo eran esenciales para la elaboración de un plan integral en materia de conexión y movilidad, uno de los tres fundamentos estructurantes de la memoria PRMS 100:

⁴⁰ Ver página 81.

⁴¹ Población total de las comunas de Cerro Navia, San Bernardo, La Pintana, Maipú, Pudahuel, Puente Alto, Quilicura, Renca, según INE, Censo 2002.

⁴² Ver página 82 que especifica las observaciones que enviaron los organismos con potestad en el territorio.

Santiago mejor Conectado: Actualizar el trazado de la red vial estructurante, habilitando nuevos anillos y vías radiales que conecten las zonas de expansión con los centros y subcentros sin afectar la red actual.⁴³

En resumen, existe un grado de discrecionalidad respecto a la toma de decisión de las autoridades que elaboraron el PRMS 100, en relación a que no existe un mecanismo ni protocolo establecido respecto cómo las observaciones derivadas de las consultas son plasmadas y vinculadas al proyecto.

Además, no existe sanción en relación al incumplimiento de respuesta a la consulta, así como tampoco ningún incentivo para que los organismos fiscales participen del proceso. A su vez, se carece de una coordinación articulada entre los distintos organismos del Estado que tienen injerencia en la producción del suelo. En conclusión, este IPT no posee una visión integral de los temas urbanos ni las facultades técnicas mínimas de coordinación para poder intervenir en el territorio.

Cuadrante B: En referencia al conflicto producido a partir del reingreso de la modificación al SEIA y la solicitud de pertinencia en la etapa de aprobación del instrumento.

Una vez que es rechazado el PRMS 100 en junio del 2009 se plantean dos discusiones: la primera, respecto a la pertinencia del instrumento de evaluación utilizado, y la segunda en relación si el ajuste posterior correspondería o no a un nuevo proyecto.

Se cuestionó la metodología que se utilizó para evaluar la actualización: una simple declaración de impacto ambiental, que se define como un documento descriptivo del proyecto y que solo expresa que cumple con la legislación vigente sin incorporar participación ciudadana en ningún nivel, no responde a cabalidad a la complejidad de requerimientos técnicos ambientales ni a la envergadura de propuesta de la extensión del límite urbano.

Claramente la opción tomada por la autoridad de realizar un DIA, responde a un mecanismo simplista de llevar cabo de manera más expedita su mandato, transgrediendo el principio estipulado en el Artículo 8º de la Constitución, en relación al derecho de los ciudadanos de vivir en un medio libre de contaminación. Cabe mencionar también el grave problema de legitimidad pública de la decisión, en cuanto no se incorporó en ninguna de las etapas la participación ciudadana vinculante.

⁴³ Ver Memoria PRMS 100, página 42.

Otro conflicto se suscita a partir de que la Ley no establece un mecanismo respecto a cómo proseguir con el proceso si éste es rechazado. Actores de oposición manifestaron la necesidad de que el proyecto volviese a ingresar al SEIA como un nuevo proyecto, por ende, con una nueva denominación y, en consecuencia, como estipula la Ley, esta nueva modificación tendría que ser evaluada mediante un EAE.

La autoridad toma la decisión de solicitar al director del SEA una pertinencia de reingreso del mismo proyecto al sistema. Esta solicitud se respondió de manera positiva en cinco días hábiles. En este sentido, se cuestiona la celeridad del proceso y por ende la calidad y la legalidad de su resultado. A su vez, el dictamen de la Contraloría emitido en septiembre del 2011 es esclarecedor. La Seremi no envió en su totalidad la información requerida para esta evaluación: “en la consulta de pertinencia realizada al director del SEA, se advierte que en este informe no se incluyó la totalidad de los cambios efectuados por la Seremi, y se especifican cifras que difieren con lo indicado en la resolución”⁴⁴.

Esta inflexión en el proceso plantea dos cuestionamientos: primero, la necesidad de establecer un mecanismo que certifique la calidad y pertinencia de la información entregada por las autoridades, y la segunda, la necesidad de definir criterios respecto a la calidad y cantidad de los ajustes realizados a un proyecto en proceso de elaboración, y en qué medida los arreglos y convenios establecidos transforman la idea original en un nuevo proyecto.

Las instancias de inflexión descritas anteriormente nos demuestran nuevamente el grave problema discrecional en la toma de decisiones de las autoridades que elaboran la modificación. Al no existir protocolos y cursos de acción establecidos respecto a distintos escenarios, las autoridades manejan sus alternativas de operación de forma irresponsable, por ejemplo, con la salud y bienestar de la población en materia de evaluación medioambiental y, en ocasiones, de manera ilegal, como así lo estipuló la Contraloría en su resolución. La carencia de sanciones legales ampara e incentiva estos comportamientos por parte de la autoridad.

2. Nuevas Leyes que cuestionaron el proceso

Aunque en capítulos anteriores ya concluimos respecto a la materia normativa, es interesante constatar la coincidencia que se produjo en cada etapa analizada con las nuevas Leyes que se publicaron y como estas jugaron un rol preponderante en la discusión. Aunque algunas de estas

⁴⁴ Dictamen de la Contraloría General de la República N° 56. 032 de fecha 05-09-2011.

normas no se alcanzaron a implementar en su totalidad, sí contribuyeron a generar cuestionamientos técnicos y legales durante el proceso:

- Durante la Etapa N°1 de **elaboración** se publicó la **Ley de Transparencia**.
- Durante la Etapa N°2 de **evaluación** se publicó la **Ley Medioambiental**.
- Durante la Etapa N°3 de **aprobación** se publicó la **Ley de Participación Ciudadana**.

Etapa N°1

Durante la elaboración del PRMS 100 se publicó la Ley de Transparencia que estableció variados cuestionamientos en relación a la calidad, pertinencia, transparencia, y problemas de asimetría en la entrega de la información.

En primer lugar, el estudio consultado por la Seremi y elaborado por la empresa privada Atisba, se confeccionó mediante un mecanismo de financiamiento otorgado por un organismo internacional que no responde a la Ley de Transparencia. Por lo tanto, esa información no está disponible para el escrutinio público.

A su vez, la Seremi no tiene una contraparte técnica que valide y fiscalice el trabajo. El mismo organismo que mantiene importantes intereses sectoriales, poseía toda la información y al mismo tiempo elaboraba la modificación sin una fiscalización apropiada. A partir de estos hechos, se pone en cuestionamiento la calidad de las cifras y de la información presentada y, en consecuencia, la pertinencia de la actualización del IPT.

A su vez, las acciones realizadas por diversos organismos civiles para investigar los nombres de los privados que solicitaron ampliaciones al límite o para averiguar los nombres de los titulares de los predios que serían beneficiados por la actualización fueron infructuosas. En el primer caso la información no pudo ser entregada, ya que podría interferir con derechos de terceras personas⁴⁵, y en el segundo caso la Seremi derivó la consulta al SII y este se declaró incompetente⁴⁶.

En este sentido podríamos establecer que existió un grave problema de asimetría de información y poca transparencia en relación a la disposición real de la información para la totalidad de actores que disputaron las distintas visiones del PRMS 100. El Estado no logró establecer su rol de garante del bien común y garantizar las condiciones equivalentes y de transparencia en la participación de los interesados.

⁴⁵ Ver pie de página 79.

⁴⁶ Ver página 59.

Etapa N°2

Durante la evaluación ambiental de la modificación, la implementación de Ley de Medioambiente produjo cuestionamientos respecto al período de ajuste entre normativas. Se constata un vacío legal respecto a los procedimientos que el proceso debe adaptar entre una instancia y la otra⁴⁷.

En resumen, este vacío, sumado al conflicto suscitado en relación al reingreso del PRMS 100 al SEIA, generó un aumento de las desconfianzas existentes en el transcurso de la negociación y confusión respecto a los ámbitos y límites de acción los diversos actores involucrados.

Etapa N°3

Durante el proceso de aprobación del PRMS 100, el 16 de febrero 2011, se publicó la Ley de Participación Ciudadana. La norma estipuló doce meses para implementar las disposiciones generales. Aunque esta Ley no se logró consolidar durante el proceso, si generó debate en torno a la necesidad de contar con un proceso de participación ciudadana que validara la actualización.

A partir de este antecedente, de las cuantiosas peticiones de audiencias de diversas organizaciones, y de las críticas recibidas en el anterior sufragio, el Gore decidió organizar tres semanas antes de la votación un encuentro abierto con las principales organizaciones civiles de la Región Metropolitana y algunos académicos de renombre⁴⁸. Sin embargo, esta instancia no dejó conforme a los convocados, ya que la iniciativa se desarrolló solo en torno a la posibilidad de que las organizaciones expusieran sus puntos de vista y no se generó ningún producto final u acuerdo vinculante a la modificación.

En conclusión, los procesos de participación ciudadana que no son encauzados, protocolizados y finalmente vinculados a las decisiones de elaboración de los proyectos, no generan avances ni validan el proceso. Cualquier otro tipo de iniciativa que no cumpla estas condiciones solo genera frustración en la sociedad civil⁴⁹.

⁴⁷ Ver página 86, Dictamen de Contraloría General de la República N° 78.815 del 28/12/10.

⁴⁸ Ver página 88.

⁴⁹ Ver en capítulo 5.4 análisis del discurso argumental de los actores relevantes, página 115.

3. Las distintas superficies aprobadas

El **cuadro 33** nos ilustra las **seis superficies que se presentaron para su aprobación durante el proceso**. Estas cifras fueron entregadas por la Seremi a las distintas instancias y examinadas por el SEIA o el Core. El comportamiento de las cifras planteó diversos cuestionamientos:

En la primera instancia, en abril del 2008 se presentó como propuesta 10.898 hectáreas para incluir dentro del radio urbano, se destinaría un 60% a expansión, y un 40% a áreas verdes. La superficie finalmente aprobada por el Core en marzo del 2011 para Tomar Razón en Contraloría, fue de 10.262 hectáreas con un 75% destinadas a expansión, y un 25% destinadas a áreas verdes. Al final del proceso, vemos que 636 hectáreas fueron desestimadas del proyecto, pero el cambio de porcentaje de destinación de los terrenos culminó en una diferencia 1.166 hectáreas que ingresaron finalmente a la modificación para participar del mercado inmobiliario.

Por otro lado se planteó el siguiente cuestionamiento respecto a la legalidad de la superficie finalmente aprobada por el Core. En junio del 2009 la Seremi ingresa al SEIA un expediente para ser evaluado por 10.770 hectáreas, con un 65% para expansión y un 35% destinado para área verde. Finalmente este organismo califica “ambientalmente favorable” el proyecto por una cantidad de 9.545 hectáreas, con un 73% destinada a expansión, y un 28% para área verde.

La superficie presentada finalmente por la Seremi para ingresar al Core es de 10.262 hectáreas que superan en 717 las hectáreas aprobadas por el organismo medioambiental. En este mismo sentido, las hectáreas que ya sobrepasan las aprobadas, son presentadas por la Seremi con un 68% destinadas a expansión, pero en su aprobación en el Core tres meses después, este porcentaje subió a 75% estimando el diferencial en 725 hectáreas. ¿Cómo, quién y por qué se produjo el cambio de porcentajes, estando el proyecto en etapa de aprobación dentro del Gore?

Por lo tanto, la actualización de extensión al límite urbano aprobado por el Core es ilegal ya que existe un porcentaje importante de terrenos que no fueron evaluados ambientalmente. Finalmente se cuestiona el modo discrecional con que diversas autoridades varían las superficies presentadas y aprobadas de instancia en instancia. Los mecanismos para definir los terrenos y superficies que se incorporarían al radio urbano no están debidamente estipulados en la Ley o normativa existente.

No existe registro público y se discute el procedimiento respecto a quién, cómo, cuándo y por qué se tomó la decisión de designar los terrenos y las superficies que cambiarían de uso de suelo y que experimentarían un incremento sustancioso en su valor comercial.

Y por último, se cuestiona que el porcentaje inicialmente destinado a la construcción vivienda social de un 20% haya culminado en un 8%. Desde esta perspectiva, se recomienda revisar los fundamentos de la memoria explicativa del PRMS 100 en relación a su primer objetivo:

Santiago Más Integrado: Revertir los patrones de segregación, acercando la vivienda social a los centros de empleo, induciendo el desarrollo de barrios más mixtos e invirtiendo en equipamientos e infraestructura⁵⁰.

| Cuadro 33 / Evolución de áreas propuestas | | | | | | | | | | | | |
|--|--|------------|---|------------|---|------------|--|------------|---|------------|--|------------|
| | SUP 1 ABRIL 2008 <i>Presentada por Ministra Seremi ante CORE</i> | | SUP 2 DICIEMBRE 2008 <i>Presentada por Seremi para proceso de consulta a organismos</i> | | SUP 3 JUNIO 2009 <i>Presentada por Seremi para ingreso SEIA</i> | | SUP 4 MARZO 2010 <i>Aprobadas por SEIA</i> | | SUP 5 DIC 2010 <i>Presentada por Seremi para ingreso CORE</i> | | SUP 6 MARZO 2011 <i>Aprobadas por CORE</i> | |
| | há | % | há | % | há | % | há | % | há | % | há | % |
| Zona habitacional mixta | 5.541 | 51 | 5.663 | 54 | 5.893 | 55 | 6.236 | 65 | 5.685 | 55 | 5.445 | 53 |
| Zona habitacional 16 hab/ha: | | | | | | | | | | | 240 | 2 |
| Reconversión industrial | 978 | 9 | 873 | 8 | 1.060 | 10 | 795 | 8 | 789 | 8 | 790 | 8 |
| A. verdes parques intercom. | 1.550 | 14 | 1.469 | 14 | 1.947 | 18 | | | 1.168 | 11 | 1.169 | 11 |
| A. verdes forestación | 2.829 | 26 | 2.418 | 23 | 1.870 | 17 | 2.731 | 28 | 1.408 | 14 | 1.408 | 14 |
| Equipamiento | | | | | | | | | 485 | 5 | 485 | 5 |
| Infraestructura sanitaria | | | | | | | 105 | 1 | 104 | 1 | 105 | 1 |
| Área de riesgo | | | | | | | 620 | 6 | 620 | 6 | 620 | 6 |
| TOTAL | 10.898 | 100 | 10.424 | 100 | 10.770 | 100 | 9.545 | 100 | 10.262 | 100 | 10.262 | 100 |
| Expansión + reconversión | 6.519 | 60 | 6.536 | 63 | 6.953 | 65 | 7.031 | 73 | 6.960 | 68 | 7.685 | 75 |
| Áreas verdes | 4.379 | 40 | 3.888 | 37 | 3.817 | 35 | 2.731 | 28 | 2.577 | 25 | 2.577 | 25 |
| Vivienda social exigida | | 20 | | 12 | | 8 | | 8 | | 8 | | 8 |

*Los datos presentados son un fiel traslado desde documentos públicos, incluyendo errores en sumas y porcentajes.
Fuente: Elaboración propia en base a Memoria Explicativa PRMS 100 y oficios públicos.*

5.4 Análisis del discurso argumental de los actores relevantes

Luego de haber (i) detallado la normativa que orientó el proceso, (ii) detectando los actores relevantes, analizando su participación, su posicionamiento e intereses, y de haber (iii) examinado los momentos claves del procedimiento, se analizó una cuarta variable para complementar la visión integral del proceso, (iv) el estudio cualitativo de la argumentación de los principales actores que participaron y construyeron el discurso de visión de ciudad.

Ésta se definió como una investigación descriptiva que buscó conocer el discurso de los actores mediante un proceso de exploración y análisis metódico y sistemático de fuentes secundarias, a fin de clasificar e interpretar los elementos constitutivos y característicos de las diferentes posiciones. La muestra analizada se determinó por el inicio formal del proceso, es decir, el 5 de

⁵⁰ Ver Memoria PRMS 100, página 42.

diciembre del 2006, fecha en que la Seremi emitió la Circular N° 41 y el 5 de septiembre del 2011, fecha de emisión de la resolución de rechazo a la modificación por parte de la Contraloría General de la República.

Se incluyeron dos tipos de documentos: los audios de los debates producidos en el Core durante el proceso y las editoriales y opiniones impresas en “El Mercurio” y “La Tercera” durante el período ya establecido. Ambas muestras se procesaron a través de una pauta sistemática construida a partir de los conceptos operacionalizados desde el marco teórico que establecieron las variables a analizar e interpretar.

La información seleccionada debía cumplir con dos características:

- (i) Que fuera de acceso público.
- (ii) Que fuera representativa de los diversos sectores que participaron del debate y que en su conjunto lograran conformar un cuerpo de análisis diverso.

En primer lugar, se analizaron los siguientes debates deliberativos:

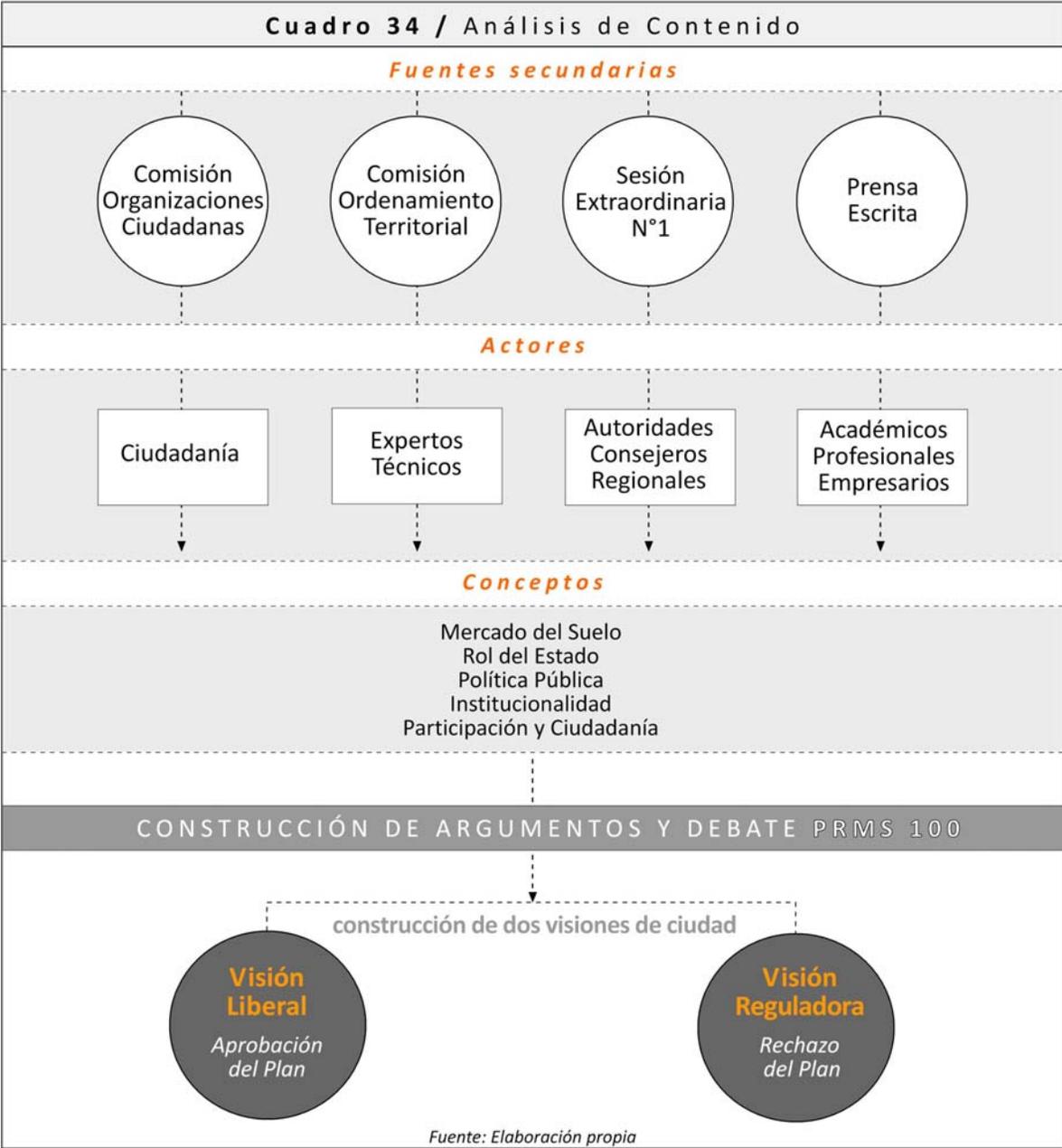
- (i) El encuentro del Gore y las principales Organizaciones Ciudadanas de la región, realizado el día 7 de marzo 2011, que definió el punto de vista de la sociedad civil y de la ciudadanía.
- (ii) La sesión extraordinaria del Comité de Ordenamiento Territorial del Core, realizado el día 10 de marzo 2011, que representó la opinión experta de los Consejeros que participaron de la comisión técnica deliberativa.
- (iii) El debate y el proceso de aprobación de la modificación en la sesión extraordinaria N°1 del Core, que se efectuó el día 31 de marzo del 2011, donde se establecieron los argumentos de los Consejeros Regionales de ambas bancadas justificando su votación en la última sesión donde se aprobó el PRMS 100.

En segundo lugar, se analizaron:

- (iv) Las editoriales, cartas al lector y los debates publicados durante la discusión del proyecto PRMS 100 en los diarios de “El Mercurio” y “La Tercera” que representó a los principales medios de comunicación escrita. Desde esta fuente se recopilaron puntos de vistas de diversos actores, tales como importantes académicos, empresarios del mundo privado y fundamentalmente la opinión editorial de los principales diarios del país que finalmente representaron y defendieron los intereses de los grandes conglomerados económicos.

Este estudio propone como desafío principal estructurar la discusión que surgió en torno al PRMS 100 a partir de los siguientes conceptos derivados del marco teórico: mercado del suelo, rol del Estado, política pública, institucionalidad y ciudadanía, para precisar las dos visiones de construcción de ciudad, la liberal y la regulatoria, que se consolidaron a partir de la aprobación o el rechazo de la modificación respectivamente.

A continuación se presenta el **cuadro 34** de elaboración propia que ilustra las fuentes seleccionadas, los actores que construyen el cuerpo argumental, los conceptos a analizar y las dos visiones definidas de construcción de la ciudad.



Es un hecho concreto que la ciudad de Santiago está en constante crecimiento, según la última proyección entregada por el INE, entre 2002 y 2008 la Región Metropolitana creció de 6.061.185 a 6.745.651 habitantes, lo que supone un incremento neto de 684.466 habitantes. Como especifica el autor del estudio en que se basó la actualización N° 100 del PRMS, Iván Poduje (2010), “El crecimiento de la población no se puede detener por decreto”.⁵¹

A su vez, numerosos estudios rebaten la idea del crecimiento exponencial, demostrando la consolidación de una clara tendencia al envejecimiento poblacional. Como lo plantea la misma Memoria Explicativa de la Actualización del PRMS, la tasa anual de crecimiento periodo 2008-2020 es menor que la observada entre los censos 1992 y 2001, donde los datos del crecimiento poblacional en el Gran Santiago caen de un 1,3% (1992-2002) a 0,8% anual (2008-2020).

De todas formas, la discusión en relación a las cifras y cómo éstas se plantearon para justificar la actualización no es lo fundamental. Lo que sí es una realidad es que la ciudad evoluciona en el tiempo y se desarrolla, tal como lo recalcó la Ministra Poblete en su intervención ante el Core, el 9 de abril del año 2008, cuando presentó la modificación N° 100 del IPT: “Crecer o no crecer, a estas alturas, resulta una disyuntiva artificial. Por eso, el desafío real es cómo guiamos el crecimiento, de manera responsable y sustentable”⁵².

Frente a este dilema planteado por la Ministra de cómo guiamos el crecimiento o bajo qué modelo de desarrollo, se fortalecieron mediante la discusión del proyecto, las dos visiones opuestas respecto a cómo orientar el avance de la capital:

- (i) La perspectiva liberal que representó el PRMS 100 y que consolidó el concepto de crecimiento por extensión horizontal de la ciudad mediante la urbanización condicionada (aprobación).
- (ii) La visión reguladora que cristalizó el PRMS 94, donde el principal objetivo fue contener el límite urbano y crecer mediante la densificación de la ciudad consolidada (rechazo).

Estas dos perspectivas se condicen con la aprobación o el rechazo de la actualización respectivamente. Se establece que a partir de estas definiciones es que se alinearon los actores, sus argumentos, y se construyeron las dos visiones de ciudad. Finalmente, el mecanismo de deliberación administrativa que ejerció el Core cristalizó visiones ideológicas sobre la construcción de Estado, de política pública, de derechos, de ciudad y ciudadanía.

⁵¹ Ideas y Debates de La Tercera, 06 de julio del 2010.

⁵² Discurso de la Ministra Patricia Poblete ante el Core. Memoria Explicativa Actualización Plan Regulador Metropolitano de Santiago, diciembre del 2008.

A partir del análisis realizado se definieron las dos visiones, la liberal y la reguladora, y se examinaron desde cada perspectiva los conceptos antes mencionados. Estas definiciones se sustentaron a partir de los distintos argumentos esgrimidos por los actores relevantes del proceso.

Visión Liberal

Como se mencionó anteriormente, el PRMS 100 representó la visión liberal que consolidó el concepto de crecimiento por extensión horizontal de la ciudad mediante la urbanización condicionada.

Desde esta perspectiva se entiende que el **mercado del suelo** es auto-regulado y se desenvuelve con transparencia de información y en competencia perfecta, estableciendo una óptima asignación de recursos e inversiones. Se estipula que mediante la desregularización de la normativa, la flexibilización de las barreras legales, e incluso la eliminación del límite urbano, se genera un aumento en la oferta de terrenos y se reduce la escasez, por lo tanto, bajan los precios.

En los últimos años en Santiago, el valor del suelo creció por sobre las tasas de la economía, básicamente incentivado por el robusto sector inmobiliario. Esto se debe a dos factores principales: la rápida urbanización amparada en una flexibilización de la normativa, y la importancia que han tenido el desarrollo de la inversión en el sector inmobiliario en el crecimiento de la economía.

El crecimiento de la demanda de suelo es muy atractivo para los inversionistas, ya que las ganancias especulativas se producen a partir de dos vertientes: por la apropiación de plusvalía que genera la compra y venta de suelo, y por la plusvalía generada a partir de la inversión pública o privada de proyectos.

Por estos motivos, las editoriales que representaron a los principales conglomerados del país, impulsaron la flexibilización del mercado del suelo, la eliminación del límite urbano y la promoción de proyectos condicionados, que -al no poseer localización específica- no pueden ser evaluados desde la perspectiva medioambiental. Esta visión planteó el concepto de democratización de la ciudad a partir del aumento de la oferta de suelo, para así homologar las oportunidades económicas de acceso a bienes a todas las clases sociales. Con estas medidas esta visión promovió la activación neoliberal desregularizada del mercado del suelo:

La extensión de las ciudades permite que los grupos medios y bajos accedan a los mismos beneficios que los más acomodados. Insistir en una densidad alta se opondría, pues, a la democratización de las ciudades, en defensa de atributos que no han sido probados.

Santiago podría estudiar la eliminación definitiva del límite urbano antes de promover ajustes y cambios periódicos que crean o destruyen riqueza de modo discrecional (Editorial, El Mercurio, abril 2010).

Plantearse la posibilidad de recurrir en el futuro a otros instrumentos que eliminen la noción de límites urbanos, que fomenten proyectos condicionados a un desarrollo sustentable, sin que su ubicación se defina a priori y que, de paso, ayuden a reducir la especulación inmobiliaria (Editorial, La Tercera, noviembre 2010).

No resulta técnicamente evidente que las ciudades más extendidas necesariamente den lugar a más contaminación, ni a una infraestructura más cara, ni a que se afecte a la capacidad agrícola del país, ya que ellas ocupan una porción proporcionalmente muy pequeña de todo el territorio de un país y, además, los avances tecnológicos hacen que los suelos agrícolas se incrementen en otras zonas que antes carecían de esa aptitud. Precisamente por esas razones es necesario que la autoridad vaya flexibilizando periódicamente el uso del suelo cuando sea conveniente (Editorial, El Mercurio, abril 2011).

Apoyando estos conceptos, el sector privado, la Cámara Chilena de la Construcción, y el renombrado urbanista Marcial Echeñique, establecieron que el problema del excesivo valor del suelo en la ciudad de Santiago, por el cual los sectores más vulnerables son restringidos de acceder a vivienda, se debió a la escasez de oferta de suelo producida por la excesiva regularización. Estos actores confirieron al mercado el rol planificador y regulador del crecimiento de la ciudad:

Al haber una menor oferta de terrenos urbanizables, el precio de los paños disponibles aumenta. Y dado que el suelo es uno de los insumos de mayor incidencia en el costo de las viviendas, el precio de éstas también sube, lo que aleja a las personas de la posibilidad de acceder a una casa propia (Gastón Escala, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción, Ideas y Debates, La Tercera, marzo 2011).

Santiago debe crecer en extensión para reducir los costos de terrenos y así dar una oportunidad de mejoría a la vivienda social. Es lo que quiere el mercado, y se comprueba por los sondeos de opinión pública que indican que más del 90% de la población prefiere una casa (Marcial Echeñique, académico, Cartas a El Mercurio, octubre 2008).

A su vez, Iván Poduje, autor del estudio base del PRMS 100, estableció que el proceso de especulación es inherente al mercado del suelo. Además, objetó la idea de que este fenómeno fuera consecuencia de una falla de mercado y que más allá de regularizarlo, hay que mitigarlo

mediante políticas que se concretan por medio de la implementación y el diseño de mecanismos de urbanización condicionada, es decir, que el titular del proyecto a urbanizar internalice los costos sociales y medioambientales que el proyecto genere mediante la creación de plusvalía privada:

La especulación inmobiliaria es intrínseca a los planes reguladores que por Ley definen normas que redistribuyen enorme riqueza. La única forma de reducir la especulación es traspasar a los urbanizadores los costos sociales que generan sus proyectos, exigiendo inversiones que compensen el "premio" en plusvalía (Iván Poduje, Consultora Atiba, Ideas y Debates, La Tercera, julio 2010).

En la Constitución se establece que el **rol del Estado** es promover el bien común, velar por la igualdad y la libertad de las personas, contribuyendo a crear las condiciones sociales que permitan a todos los integrantes de la nación su realización espiritual y material. Además de promover el desarrollo equitativo y solidario en un territorio libre de contaminación, resguardando la función social del suelo y protegiendo los bienes que, por su naturaleza, deben pertenecer a toda la nación.

A partir de la crisis de la deuda en los años 80, y de la implementación de la visión neoliberal del gobierno militar, al Estado se le fue restando protagonismo y poder en la toma de decisiones colectivas. El ajuste fiscal y el descenso en la inversión pública generó la privatización y focalización de los servicios sociales y se incentivó el desarrollo del mercado privado de vivienda social generándose una nueva asociación público-privada con un nuevo marco regulatorio con una institucionalidad existente.

Desde la perspectiva liberal, la mirada integral de la construcción de la ciudad se abandonó y las autoridades justificaron la propuesta de expansión de la ciudad a partir de la necesidad moral que tenía el Estado de combatir problemáticas específicas producidas por fallas del mercado en materia de superación de pobreza y riesgo social. Se argumentó que es deber estatal proveer de soluciones (subsidios), focalizando los esfuerzos en los sectores más vulnerables de la población.

Esta visión materializó el rol subsidiario del Estado, que se tradujo en el fortalecimiento sectorial de la política habitacional, el incentivo del mercado de la vivienda y, finalmente, en el cumplimiento de metas e indicadores institucionales del Ministerio que tuvieron mayor relación con temas de cobertura que de calidad. Los actores institucionales de mayor peso que participaron del proceso de aprobación de la modificación así lo plantearon:

Nuestra preocupación son las familias vulnerables. Los terrenos hoy día tienen un valor muy alto que impide poder avanzar rápidamente en darles vivienda a esas familias que tanto lo necesitan (Ministra Matte, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011).

Tenemos que ser responsables y serios al plantear este tema, sobre todo cuando estamos buscando alternativas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de miles de familias que viven en situación de alta vulnerabilidad (Fernando Echeverría, Intendente de Santiago, Correo de Lectores, La Tercera, marzo 2011).

Que las últimas señales dadas por la autoridad dan para afirmar que se ha entendido que existen bienes públicos tales como plazas, parques y áreas verdes que, al no poder ser provistos por los individuos ni la comunidad organizada, es el Estado, en su rol subsidiario, el que debe actuar (Julio Poblete, Consultora Polis, Ideas y Debates, La Tercera, octubre 2010).

El Estado es la organización jurídica de la nación, y la nación es el pueblo, y el pueblo somos todos y cada uno de nosotros, y la base esencial del pueblo es la familia, y no hay familia sin techo, y no hay techo sin casa, ni hay casa sin terreno, y el terreno es el que se va a facilitar acá (Consejero Viveros RN, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011).

Pensemos en esas personas que necesitan un pedazo para tener su casa, con igual derecho que nosotros (Consejero Bustamante UDI, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011).

Desde la visión liberal, el diseño y la elaboración de las **políticas públicas** se realizó a partir de la modificación de lo existente por agregación, es decir, a partir de cambios graduales que impidieron la completa modernización del instrumento o la elaboración de uno nuevo. Las cien modificaciones que se realizaron a este instrumento lo confirmaron como un mecanismo de carácter *incrementalista*, que se inició desde una situación preexistente (PRMS 94). Los cambios (100) que se implementaron fueron modificaciones que con el tiempo transformaron de manera significativa el diseño original, lo que impidió el planteamiento de ideas nuevas e innovadoras.

Este proceso de ajuste favoreció a los actores mejor organizados y con más poder, acomodando sus intereses y sus posiciones en un marco de acción ya establecido y en donde tuvieron el control de la situación y de la información, utilizando los rangos de discrecionalidad que ofreció el ajuste, favoreciendo el *statu quo* y el poder. Esta modalidad reforzó la distribución focalizada de ganancias y recursos, ya que no existieron incentivos para innovar.

Desde el punto de vista liberal se vislumbraron inconvenientes menores del *incrementalismo* de la política, respecto a que estos cambios no lograron abarcar la complejidad del problema, pero se

instauró la idea de que el PRMS 100 fue una mejor alternativa frente a no tomar algún otro curso de acción:

Creemos que con este Plan avanzamos; no vamos a tener solucionados todos los problemas porque la magia no existe, pero si vamos a dar un paso muy importante (Ministra Matte, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011).

Estamos de acuerdo que esta modificación está lejos de ser perfecta, que aún persisten elementos no resueltos, pero aun así, esta aprobación es claramente un avance respecto de otras decisiones metropolitanas que han afectado a nuestro territorio en los últimos 30 años (Julio Poblete, Consultora Polis, Ideas y Debates, La Tercera, abril 2011).

El Plano Regulador es móvil, es vivo, va creciendo, y se va modificando a medida que va pasando el tiempo. Hemos escuchados todos los argumentos técnicos y nos dieron respuesta a todas las preguntas que hicimos, todos los cuestionamientos que le hicimos a Vivienda fueron respondidos, no tenemos argumentos técnicos para rechazar esto Señor Presidente, en definitiva este Plan Regulador no es malo, he visto cosas malas, pero este es muy bueno (Consejero Grijalba PPD, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011. Consejero que cambió su voto de rechazo en la sesión del 30 de junio 2010 a voto de aprobación en la sesión del 30 de marzo 2011).

En cuanto a la **institucionalidad** que guía el proceso, la visión liberal promueve hasta el momento⁵³ un ordenamiento presidencialista, vertical y jerárquico de las autoridades, las instituciones y sus procedimientos. Esta ideología es la que instauró la designación indirecta de los principales representantes regionales (intendentes, gobernadores, consejeros) con potestades e injerencia en la toma de decisiones territoriales.

A partir de los hallazgos de esta investigación podemos establecer que en alguna medida estos cargos de representación indirecta no siempre respondieron a la búsqueda del bien común, sino más bien se vincularon a intereses específicos, partidarios, personales, etc. Estas autoridades no gozaron de legitimidad democrática para representar el cargo, ostentaron altos grados de discrecionalidad, y mayoritariamente se vislumbró una importante falta de capacidad técnica para tomar decisiones en materia de ciudad y territorio.

⁵³ En septiembre del 2011, el Presidente Piñera envió al Congreso la agenda de descentralización de su gobierno, donde propone dos iniciativas: la que transfiere competencias a los gobiernos regionales (Gore) y aquella que apunta a la elección directa de los Consejeros Regionales. Desde este punto la discusión no ha tenido avances sustantivos.

En general, la elección indirecta de los Consejeros Regionales que aprobaron la actualización, dio pie a críticas de variados sectores respecto a la poca transparencia del proceso y la falta de *accountability* o responsabilidad necesaria en relación a las decisiones públicas tomadas durante su ejercicio. Claramente, el tenor de las críticas tuvo estrecha relación con el resultado de la votación, ya que para el rechazo de la modificación por parte del Core en junio del 2010, desde la visión liberal surgieron los siguientes cuestionamientos:

El real problema de los límites es que terminan siendo una decisión discrecional de la autoridad la que determina esa generación de riqueza, en vez de que ello ocurra por el intercambio libre y voluntario de los diversos actores que participan en estos mercados (Editorial, El Mercurio, abril 2010).

La decisión final ha sido tomada a puertas cerradas por Consejeros Regionales que no fueron elegidos democráticamente y que, por ello, suelen no dar cuenta pública de sus decisiones (Ivan Poduje, Consultora Atisba, Ideas y Debates, La Tercera, julio 2010).

La forma en la que se dio la votación en el Gore debe poner también la atención en las atribuciones de un ente cuyos integrantes son electos de manera indirecta y sobre el cual existe poco conocimiento. Es importante que se progrese en el diseño y envío del proyecto al Legislativo, para darle mayor visibilidad a un ente que hoy funciona de manera opaca y para que sus integrantes sean responsables ante el electorado por sus decisiones (Editorial, La Tercera, julio 2010).

En relación a la **participación ciudadana** en el proceso de toma de decisiones públicas, la postura liberal no se pronunció públicamente al respecto, pero a la luz del análisis del proceso de elaboración y aprobación del PRMS 100 podemos establecer que la autoridad buscó extra oficialmente reducir al mínimo los niveles de participación ciudadana. Se generaron e implementaron mecanismos de intervención no vinculante de la ciudadanía en el proceso de toma de decisiones públicas para responder de alguna manera a las críticas.

Complementando el escenario, el ciudadano de carácter liberal, en general, es un ciudadano inactivo que espera una mínima intervención del Estado en su vida privada y que reacciona solo frente a problemáticas que lo afectan de manera directa. Busca el fortalecimiento de sus derechos civiles y políticos en desmedro del fortalecimiento de los derechos sociales, por lo que en esta clase de instancias este ciudadano no participa de la discusión pública.

Visión Reguladora

La visión reguladora que cristalizó el PRMS 94 buscó como objetivo principal contener el límite urbano y crecer mediante la densificación de la ciudad consolidada utilizando racionalmente la infraestructura existente.

La visión reguladora establece que el **mercado del suelo** es imperfecto y presenta fallas tales como información imperfecta, especulación y apropiación privada de plusvalías, entre otras, y por lo tanto debe ser regulado. El problema del excesivo valor del suelo se genera a partir de la expansión de la demanda y no de la oferta. Se plantea que la problemática no es la cantidad de suelo ofertado, sino simplemente que el valor del suelo es asignado por un mercado imperfecto. Además, el argumento de los bajos precios de los terrenos para proveer de vivienda a sectores vulnerables es débil, ya que finalmente esta operación sólo responde a un mecanismo especulativo de los privados; los costos finales de una urbanización en la periferia (terrenos baratos más costos de urbanización) y en la ciudad consolidada (terrenos caros y urbanización existente) en valores finales, se asemejan.

El mercado del suelo no opera en función de la ley de oferta y demanda; es un mercado especulativo en el que se piensa no en términos de las ofertas que se tienen sino en función de las que uno se imagina se tendrán en el futuro (Genaro Cuadros, académico Universidad Diego Portales, Cartas de El Mercurio, 5 de octubre 2008).

Se sigue subestimando el tema del suelo disponible. El problema no es de suelo, el problema es el valor del precio del suelo. Esto no se le puede dejar al mercado, esto requiere ser regulado adecuadamente (Consejero Fuentealba PS, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011).

El tema además del costo del terreno es un mal argumento como se lo manifestamos al señor Intendente, en su oportunidad en esta misma sala, porque comprar terrenos baratos más los costos asociados en la urbanización, al final terminan siendo bastante similares (Alejandro Jiménez, Federación Metropolitana de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, encuentro organizaciones ciudadanas, marzo 2011).

Este Plan no puede ser hecho por la vía de la demanda del mercado y mercantilizar las necesidades de la gente sobre la base de poder incrementar el cambio de uso del suelo, y que va a favorecer indudablemente a un sector más pudiente de esta sociedad (Consejero Hernández PC, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011).

El Ministerio alguna vez va a entender que no se puede seguir construyendo casa a menos de 1 UF el m² porque efectivamente cuando usted deja el tema del suelo al amparo del mercado entonces es imposible que el Estado de Chile pueda profundizar una política habitacional que se haga cargo de la brecha real que existe de allegamiento (Consejero Sotolicchio PPD, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011).

Unas de las principales fallas advertidas en este mercado son los procesos de especulación (beneficios de las variaciones de los precios del suelo) y la apropiación privada de plusvalía (aumento del valor del suelo o la propiedad sin que se hayan producido mejoras sustanciales). Estas fallas son amparadas en nuestra legislación y exacerbadas por el privado. Nuestras Leyes fomentan el proceso especulativo al no regular el cambio de uso de suelo de los predios incorporados, ni estipula el pago de impuestos de estos, lo que finalmente fortalece el proceso especulativo, rezagando la oferta de estos para desarrollos inmobiliarios, elevando artificialmente los valores y finalmente desplazando a la población de menores recursos hacia la periferia, consolidando así la desigualdad en cuanto al acceso al suelo y fomentando los procesos de segregación espacial. Como bien lo especifica el académico y economista Pablo Trivelli:

Los pobres están cada vez más lejos, no por la falta de la tierra sino que por sus precios. Y aquí hay un tema moral; cuando suben los precios de la tierra, los dueños se enriquecen y los pobres son expulsados para afuera de la ciudad. Nuestro margen jurídico y tributario estimula la especulación, ya que cuando son personas naturales, las plusvalías no constituyen rentas, por lo tanto no pagan impuestos, y los predios incorporados al no tramitar su cambio de uso de suelo a urbano tampoco contribuyen. Es probable que si se amplía el límite urbano estimulemos la fábrica de sitios eriazos fuera de un contexto de política urbana y política de suelo en forma desintegrada entre el mercado del suelo y una política de vivienda (Pablo Trivelli, economista y académico Universidad Mayor, encuentro organizaciones ciudadanas, marzo 2011).

Desde la implementación de la visión liberal de la economía en los años 80, se desarrollaron políticas de carácter individualista que redujeron a la mínima expresión la intervención del Estado en la solución de los problemas sociales. A partir de la investigación realizada podemos establecer que esta nueva relación público-privada abrió espacios de discrecionalidad para que el privado ganara protagonismo en la toma de decisiones públicas. Esto además amparado en que ciertas autoridades políticas para promover la competencia y activar la economía desarrollaron políticas para complacer el mercado.

A partir de este nuevo escenario, la visión reguladora plantea que el **Estado (rol)** debe posicionarse como un ente regulador y fiscalizador, que vela por el respeto del marco legal y debe

ser garante de las condiciones mínimas de calidad urbana, además de incentivar y velar por una participación equitativa de todos los actores que participan del proceso. Lamentablemente el Ministerio sectorial orientó su actuar hacia el cumplimiento de sus propias metas cuantitativas, y se desligó de su rol de ente moderador y fiscalizador entre los actores.

Desde esta perspectiva se planteó que la visión subsidiaria de la política de vivienda social está agotada y que, de acuerdo a los niveles de cobertura ya alcanzados, las políticas de Estado deben avanzar a una visión garantista respecto a la ciudad como un todo integral, lo que significa el fortalecimiento de los derechos sociales donde la esencia de la política debe ser la cohesión social y territorial en todas sus expresiones, recogiendo el conjunto de problemas que recorren la sociedad. Esta visión contempla una perspectiva cualitativa de la planificación, incluyendo variables sociales, culturales y políticas, que incluye vivienda, barrio, ciudad y el territorio en su conjunto.

Una mejor ciudad no es aquella que cumple de forma estadística con más suelo para viviendas sociales o áreas verdes per cápita, sino aquella que garantiza la accesibilidad integral al desarrollo y permite un mejor acceso a su geografía de oportunidades. Al igual que lo señalado por el ex Presidente Ricardo Lagos, no debemos confundir crecimiento económico con desarrollo. Esto también es válido para la ciudad de Santiago (Genaro Cuadros, académico Universidad Diego Portales, Correo de Lectores, La Tercera, marzo 2011).

Se ignora la gran diferencia entre proyectar y planificar el territorio. La proyección sólo se preocupa de constatar las tendencias del mercado sin cuestionar si éstas son buenas o malas. La planificación, en cambio, las aborda incorporando variables sociales, culturales y políticas, desde una mirada crítica, para reencauzarlas hacia un futuro mejor para todos o revertirlas cuando se manifiestan como negativas o cargadas de externalidades que la sociedad no es capaz de asumir y corregir de manera colectiva (Daniel Jadue, académico Academia de Humanismo Cristiano, Correo de Lectores, La Tercera, julio 2010).

La academia y la ciudadanía detectaron los problemas estructurales de una **política pública incrementalista** y caduca que ha experimentado desde su origen cien modificaciones. Interpelaron por el diseño de un nuevo Plan de acorde a los conflictos contemporáneos que incluya variables y problemáticas más amplias y complejas que las propuestas en el PRMS 100.

Este sector enfatizó la necesidad de construir un Plan de carácter integral que responda por lo menos en dos sentidos: (i) multinivel, es decir, que el instrumento reconozca una jerarquía y se vincule a otros mecanismos de planificación en todo nivel; comunal, regional, nacional; (ii)

inter/multisectorial, en relación a que la modificación establezca mecanismos vinculantes y de coordinación con otros organismos del mismo Estado, además del mercado y de la sociedad civil.

Se vislumbró también que este tipo de procedimiento gradual es proclive a que los actores con mayor poder manejen la información y el proceso, introduciendo sus intereses particulares de manera discrecional. Es este sentido, se planteó la necesidad de establecer una política pública urbana de carácter redistributivo que garantice un proceso transparente.

Esperamos que este pronunciamiento sea una oportunidad para reencauzar el tema, enfocándolo desde una perspectiva integral del ordenamiento territorial y la planificación urbana. Que permita elaborar un nuevo Plan que tenga en cuenta las variables de sustentabilidad, inclusión y movilidad. Que este Plan se haga con el acuerdo y participación activa de otros sectores como el MTT y el MOP (Declaración de los Decanos de las Facultades de Arquitectura de la Universidad Católica, de Chile y Diego Portales, Correo de Lectores, El Mercurio, septiembre 2011).

Nos encontramos que cada una de estas iniciativas o son parche o están obedeciendo a intereses privados, porque no hay una visión total del país que queremos construir al cual obedezcan estos instrumentos de ordenamiento territorial (Luis Rendón, Acción Ecologista, encuentro de organizaciones ciudadanas, marzo 2011).

No hay referencia a la de estrategia regional de desarrollo ni a los Pladeco de los municipios, porque se responde a un interés particular de un grupo muy concreto, y sería una vergüenza que este Consejo apruebe este Plan y de que la autoridad siga insistiendo (Claudia Pizarro, Concejala PS de La Pintana, encuentro organizaciones ciudadanas, marzo 2011).

A grandes rasgos nuestra opinión es que esta es una mala y parcial política pública que no está basada en una planificación seria (Alejandro Jiménez, Federación Metropolitana de Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, encuentro organizaciones ciudadanas, marzo 2011).

La principal crítica que plantea este sector respecto a la **institucionalidad** que enmarcó el proceso, fue la falta de liderazgo e independencia que debía tener el Intendente de Santiago para llevar a cabo las acciones necesarias en materias de ciudad y territorio y legitimar un acuerdo transversal.

Lo fundamental es la falta de una visión compartida sobre la ciudad, así como la ausencia de un liderazgo sobre cómo alcanzar lo proyectado (Genaro Cuadros, académico Universidad Diego Portales, Correo de Lectores, La Tercera, marzo 2011).

En este sentido, la relación vertical y directa del Presidente de la República con el Intendente, sumado a la elección indirecta de Consejeros Regionales, fueron las principales causas de los problemas de discrecionalidad, transparencia, y legitimidad que conllevó el proceso. El Intendente respondió a intereses e instrucciones que no necesariamente se relacionaron con la problemática urbana de la ciudadanía en su conjunto. En este caso en particular, el Intendente Echeverría se vinculó directamente con los intereses de la Cámara Chilena de la Construcción, de la cual fue presidente antes de asumir como autoridad. Es decir, durante el proceso de aprobación de la actualización, Echeverría veló por la rentabilidad del sector inmobiliario, del cual fue y es aún un actor protagonista.

No se escogió la evaluación ambiental estratégica, lo que dice relación más que con lo normado con la ética de hacer lo correcto. (Intendente) ¿Ud. tiene o mantiene intereses directos o indirectos con lo que hoy día estamos decidiendo, léase que su sociedad o empresas relacionadas tengan o no tengan intereses en los terrenos a través directos o de terceros? Cuándo voten ojalá lo hagan en conciencia y teniendo presente la ética de hacer lo correcto (Consejera Requena PS, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011).

En paralelo a la discusión sobre las competencias de la autoridad que lideró el proceso, el cuestionamiento sobre la legitimidad de los Consejeros se centró en relación a qué tipo de argumento, ideológico o técnico, debió primar en la fundamentación de su votación. Algunos Consejeros, al ser elegidos por Concejales electos, debieron responder a los intereses de los partidos que designaron sus puestos. Por otro lado, existieron Consejeros que llevaron sus propias agendas y otros que pactaron con la bancada opositora acuerdos que no fueron públicos. Este fenómeno se exacerbó, ya que la modificación comenzó el proceso de diseño y evaluación en un gobierno de izquierda y se aprobó en un gobierno de derecha.

Los consejeros de oposición probablemente hubiéramos estado obligados anteriormente a aprobarlo, hoy día los que son de gobierno y fueron oposición están obligados a aprobarlo (Consejero Aravena PPD, sesión extraordinaria N° 1 Gore, marzo 2011).

Es que esto se transforma en una falacia y la verdad que vamos a convertir algo técnico en algo evidentemente político, que es la forma que nosotros entendemos la ciudad (Consejera Requena PS, sesión extraordinaria N° 1 Gore, marzo 2011).

El proceso de diseño y evaluación del PRMS 100 se desarrolló durante cuatro años, tiempo en el cual la institucionalidad que lo enmarcó sufrió cambios estructurales. En el intento de restar grados de discrecionalidad en la toma de decisión, específicamente, el cambio normativo en

materia medioambiental generó confusión y cuestionamientos en cuanto al rol y ámbito de influencia de los actores.

A nosotros se nos presentó A y se nos dijo que era Z, y yo le consulte a la Seremi si había cambios y ella respondió que no había cambios sustantivos, y la verdad es que hay cambios sustantivos que tienen directa relación con el tema medioambiental. Estoy de acuerdo que nosotros no podemos interpretar que significa una modificación sustantiva de impacto ambiental, pero según mi criterio, cambiar 100 hectáreas de área verde por habitacional, yo creo que sí procede un cambio medioambiental, pero ese es mi criterio y ese es mi criterio por el cual voy a rechazar. Yo creo que es mejor que la Seremi retire el estudio y transparente la situación. Ahora si no, lo votamos acá y que siga su curso natural (Consejero Morales, Independiente, comisión Core de ordenamiento territorial, marzo 2011).

Sigo creyendo a la Seremi, no pongo en duda que el sistema medioambiental está funcionando como corresponde, si corresponde o no corresponde nos estaríamos tomando atribuciones que no nos corresponden. Va mas allá de nuestras facultades, será la Contraloría quien objete este Plan (Consejero Urrutia PS, comisión Core de ordenamiento territorial, marzo 2011).

El sector regulador planteó la importancia de fortalecer y vincular la **participación ciudadana** en los procesos de toma de decisión pública, a través de la consolidación de los derechos sociales. A su vez, los ciudadanos que participaron de esta visión exigieron un rol social al Estado en materias urbanas, se organizaron en asociaciones civiles para dar cursos a sus demandas, y reaccionaron activamente ante los problemas que los afectaron directamente o cuando se comprometió el bien común.

El proceso de implementación de la normativa que fortaleció a la asociatividad civil y la participación no fue fácil. En primer lugar se produjo un desfase entre el proceso de evaluación y aprobación del PRMS 100 y la implementación de la nueva Ley Medioambiental que obligó a todos los planes reguladores a incluir procesos de participación. Los vacíos detectados en los procedimientos de ajuste de la implementación de la normativa generaron confusión entre los distintos actores y profundizó las desconfianzas naturales que todo proceso de negociación conlleva.

Existe la necesidad de que este debate se amplíe, hay un reclamo de la inexistencia de participación y discusión. ¿Por qué no se ha utilizado esta nueva legislación respecto a la evaluación estratégica de proyectos ambientales, que incluye la participación ciudadana? (Consejero Fuentealba PS, sesión extraordinaria N° 1 Gore, marzo 2011).

El tema más importante es la vivienda social, se ofrece una solución, pero no está ni cerca lo que es calidad de vida. La participación ciudadana no es un eufemismo y la verdad que en este proceso la verdad es que no lo hemos visto (Consejera Requena PS, sesión extraordinaria N°1 Gore, marzo 2011).

Justamente para la evaluación de los planes de ordenamiento territorial, esta forma de evaluación es más integral y contempla la participación ciudadana seria y que permite un proceso legal de las observaciones que haga la ciudadanía. Nosotros agradecemos el esfuerzo de los Consejeros Regionales, pero estamos a una semana de que se vote, esta no es una forma adecuada de canalizar la participación ciudadana, según la Ley, esta participación debiera tener un plazo amplio para poder hacer las observaciones, y deben tener respuestas de estas observaciones (Mario Rendón, Acción Ecologista, encuentro de organizaciones ciudadanas, marzo 2011).

Ustedes (Consejeros) fueron elegidos indirectamente por medio de los Concejales y quiero saber cuáles han sido los mecanismos de consulta con la ciudadanía directa o indirectamente, es impresentable que no ha habido participación ni por el lado de la Seremi ni por el lado acá (Claudia Pizarro, Concejala PS de La Pintana, encuentro organizaciones ciudadanas, marzo 2011).

Todo va la por la línea de la sustentabilidad y la participación y aquí se hace todo lo contrario, y aquí nuestro principal problema como dice la Ministra Poblete es un problema de confianza en las instituciones y la gente ha dejado de creer en las autoridades, y eso es muy peligroso y por favor no alimenten ese sentimiento de desconfianza que existe en la ciudadanía tomando la decisión de aprobar este proyecto (Jorge Cisternas, Defendamos la Ciudad, encuentro de organizaciones ciudadanas, marzo 2011).

Finalmente, la inclusión de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones públicas introdujo nuevos conceptos de ciudadanía y fortaleció la noción de derechos y deberes de cada ciudadano, lo que permitió mejores condiciones de *accountability*, acceso a información y transparencia en el proceso.

Quiero advertir particularmente a la gente que representa al comité de allegados que recuerden bien las autoridades que están hoy en esta mesa, porque vamos a tener que ser responsables de lo que se está diciendo, acá no se va a cumplir el tema del compromiso de la cantidad de las viviendas sociales (Consejero Morales, Independiente, sesión extraordinaria N° 1 Gore, marzo 2011).

Si se eligen representantes, estos son los que en última instancia deben tomar las decisiones con la mayor cantidad posible de información y la ciudadanía debe tener derecho a un respuesta fundada, eso es lo que genera un proceso de diálogo democrático y protege el bien común y hace cada vez más difícil privilegiar los intereses privados ante el bien común (Mario Rendón, Acción Ecológica, encuentro de organizaciones ciudadanas, marzo 2011).

Conclusiones

En países en vías de desarrollo como el nuestro, las políticas de ciudad y territorio no son consideradas por las autoridades o por la opinión pública como una problemática prioritaria a resolver. En general, este asunto se ha mantenido al margen de los grandes temas públicos y el debate se ha realizado entre expertos, autoridades, y ciertos privados de forma discrecional.

En este caso, la discusión del PRMS 100 se desarrolló de manera más abierta, en el sentido de su mediatización y no en referencia a la participación vinculante de los diversos actores. Mediante la Ley de Transparencia tuvimos acceso al desarrollo de esta deliberación a partir de la disponibilidad parcial de la información pública.

En general, podemos determinar que esta discusión se desarrolló conceptualmente en términos simples y a veces de forma errónea en el ámbito técnico, pero más allá de los inconvenientes, el debate logró reflejar el resultado final de la combinación entre la lucha de poder y la lucha de ideas. La importancia del análisis argumental de los actores radicó en lograr definir una conceptualización simple de las dos visiones de ciudad que complementó la visión técnica del instrumento.

Martin (2012) citando a Fleury (2002) establece que “la política social está fundada en la existencia de un principio de justicia que se produce como parte de la construcción social que es generada a partir de valores compartidos socialmente y de normas colectivas que orientan la conducta. Estos valores se establecen en un campo de lucha de diferentes fuerzas sociales, en el proceso de constitución, mantenimiento y contestación de los proyectos de dirección hegemónica de cada sociedad”.

Aunque la autora plantea estos términos en relación a la política social propiamente tal, esta mirada se puede extrapolar a la discusión urbana, ya que esta política también es resultado de una construcción social que resulta de la pugna de fuerzas que se respalda en valores que son compartidos. Desde esta perspectiva podemos conferirle a la discusión urbana la variable social que se sustenta en la postura que este debate conlleva, inherente al principio de justicia que menciona la autora.

Siguiendo la misma línea, el análisis se estructuró en la pugna y negociación de los diversos actores. Mediante la búsqueda de los significados de los valores y de la orientación de la normativa, se definieron las distintas opciones de política y las estrategias de los diferentes actores. Los argumentos y el diálogo entre los participantes de la modificación construyeron el discurso social que, a falta de participación ciudadana, legitimó el proceso por el cual la actualización se elaboró, se evaluó, se aprobó, y que finalmente se rechazó. La construcción del diálogo entre las dos visiones de ciudad consolidó las ideas imperantes de nuestra sociedad y transparentó los valores y opciones que cada postura defendió.

Como bien plantea Martín (2012) citando a Stone (2001) “la tensión que se produce entre las distintas opciones de política implica considerar la importancia del rol de las ideas en la toma de decisiones sobre las políticas públicas, pues opciones divergentes implican opciones políticas, las ideas son el medio fundamental en que se expresan los conflictos políticos”.

La discusión evidenció dos ideas de ciudad que fueron antagónicas, que si bien coincidieron en ciertos diagnósticos, difirieron completamente respecto a los cursos de acción y las posibles soluciones al problema urbano. Finalmente, el conflicto que aquí se planteó se puede resumir en relación a la disyuntiva concreta de cuál es el modelo económico en el cual el país sustentará su desarrollo, el progreso de sus ciudades y, en consecuencia, qué opciones de política se implementarán.

A modo de conclusión, y en términos generales, podemos establecer que la visión liberal que promovió la aprobación del PRMS 100 y que buscó el crecimiento de la ciudad mediante la extensión horizontal de la ciudad, se inclinó por el modelo económico neoliberal que abogó por un mercado del suelo liberalizado.

Se privilegió el negocio inmobiliario y el crecimiento del sector construcción para mantener equilibrios macroeconómicos, se fomentó el retraimiento del rol del Estado, la focalización de los servicios sociales con enfoque subsidiario, la libertad individual por sobre el bien común, entre otras variables, y finalmente se respondió al problema urbano con una mirada sectorialista y parcelada que no incorporó una visión totalitaria del territorio.

A su vez, la visión reguladora que rechazó la modificación y que buscó la contención del límite y la densificación de la ciudad defendió un modelo más inclusivo, igualitario, y sustentable. Esta postura no logró plantear un modelo tan claro como el anterior, pero sí se revelaron ciertas nociones de exigibilidad en relación a consolidar ciertos derechos sociales en materia de ciudad.

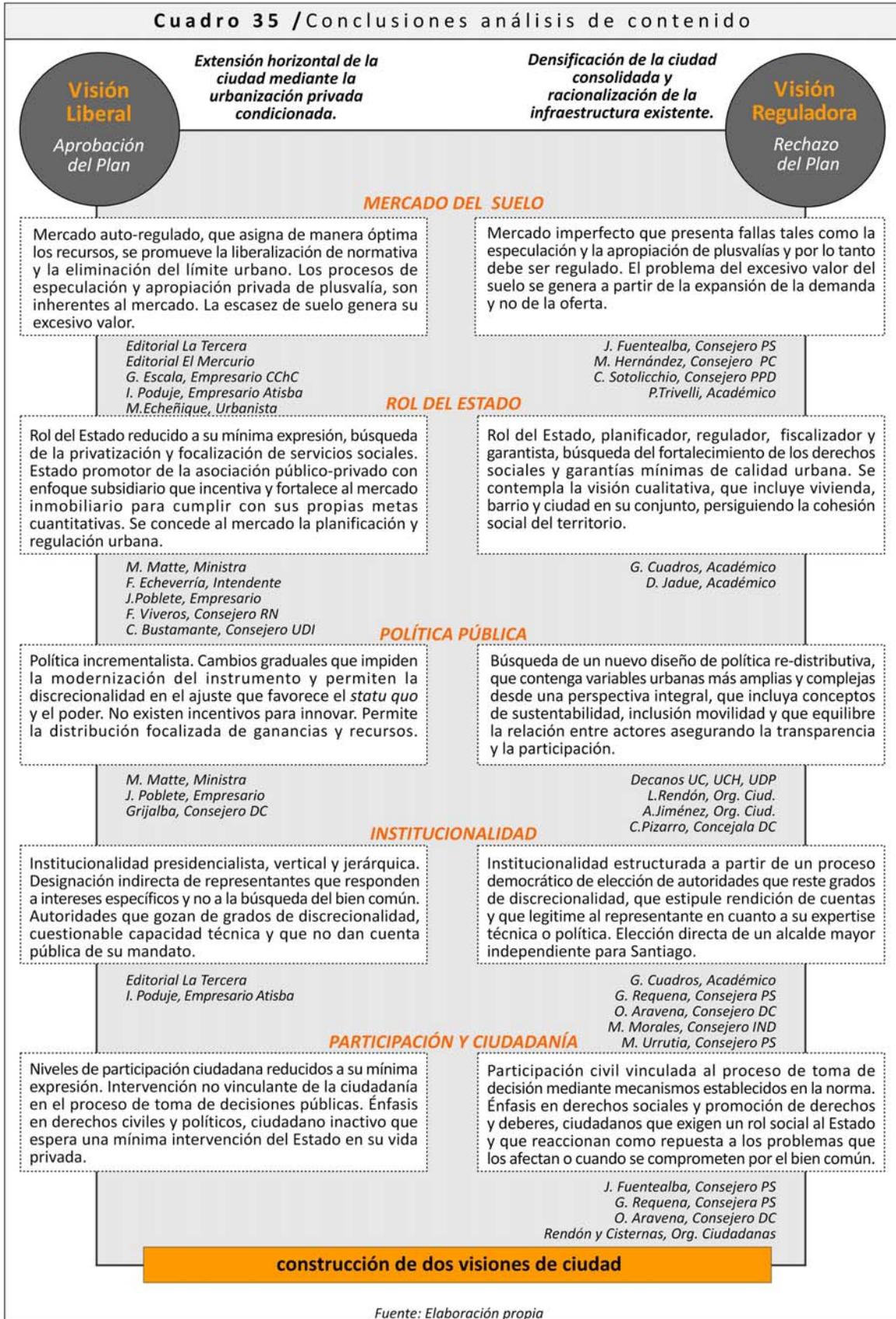
Se explicitó el agotamiento de las políticas de mínimos para la superación de la pobreza, y se abogó por la constitución de derechos universales garantizados para todos los ciudadanos; conceptos que se cimentaron en la regularización del mercado del suelo, la ampliación del rol social del Estado, la fiscalización de la relación pública-privada, la inclusión de la participación ciudadana, y la transparencia de los procesos de decisiones públicas. Esta postura respondió al problema urbano con una mirada integral del territorio e incorporó al modelo cuantitativo y económico la variable cualitativa, es decir la visión social, cultural, y sustentable del problema.

Luego de haber establecido estas dos posturas disímiles, podemos señalar que el único punto en consenso tiene relación con la los mecanismos de designación representativa. Pero como bien lo establecimos anteriormente, esta variable carece de peso en la construcción de las visiones, ya que tiene estrecha relación con el carácter temporal y oportunista que suscita el resultado parcial de la negociación.

Dejando de lado este dato de menor relevancia, podemos concluir que estas dos visiones contrapuestas se debatieron en polos sin puntos de encuentro. La falta de construcción de consenso sobre los temas de mercado del suelo, rol del Estado, política pública, institucionalidad y ciudadanía, redundó en la falta de propósitos comunes y de un liderazgo que condujera a acuerdos sobre las políticas de la ciudad.

El **cuadro 35** nos detalla las dos visiones de ciudad que se consolidaron en el debate. Se resumieron los principales conceptos y se identificaron los principales actores que construyeron estas definiciones.

Cuadro 35 / Conclusiones análisis de contenido



Fuente: Elaboración propia

6. CONCLUSIONES GENERALES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICA

Las conclusiones finales y las recomendaciones de política de este estudio de caso se estructuraron a partir de los resultados parciales generados a partir de los cuatro ámbitos analizados: **normativa, actores, proceso y discurso**. Este capítulo concluye con una visión general e integral de los principales conflictos detectados en proceso de elaboración y aprobación del PRMS 100 en términos técnicos, económicos, políticos, y sociales.

Cabe señalar que, al término de esta investigación, la modificación se encontraba en la Seremi Minvu en proceso de reelaboración y ajuste para poder reingresarla -no existe claridad en dónde - durante el curso de este año. Será objeto de otra investigación culminar el estudio integral del proceso de elaboración y aprobación del PRMS 100.

Las conclusiones de este estudio confirman el consenso que existe en la academia y en los diversos centros de estudios en relación a las graves falencias de los instrumentos de planificación territorial. Se destaca que los resultados obtenidos se complementan desde el punto de vista del análisis del proceso con los diversos estudios académicos antes presentados. A su vez, estos mismos fueron un aporte a esta investigación⁵⁴.

Como conclusión general, podemos establecer que la modificación Nº 100 al PRMS no fue una política pública de calidad, fue un proyecto inconexo y descontextualizado, que no comprendió la totalidad del territorio y que manifestó objetivos cuestionables como justificación a la referida necesidad de actualización.

El conjunto de cuerpos legales que intervinieron en el proceso carecieron de un mecanismo de cohesión que ordenara, jerarquizara, y sistematizara las diversas normas. A su vez, la carencia de una Política Nacional que orientara la planificación, enfatizó las graves falencias de la normativa ya obsoletas, fortaleciendo mecanismos legales que generaron incentivos para la extensión de la ciudad. La normativa vigente le confirió al mercado las decisiones urbanas relevantes.

Amparado por la ley, el crecimiento de la ciudad se produjo a partir de las presiones de los privados a las autoridades para generar condiciones y así sostener el desarrollo de la industria inmobiliaria. Esto se correspondió con la necesidad del ministerio sectorial por cumplir con la

⁵⁴ Informe del Consejo Asesor Universitario de ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, UC, UCH, USACH, UDD de septiembre del 2008 y Proyecto que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de planificación urbana de Mario Torres, INVI, UCH de septiembre del 2008.

demanda social por soluciones habitacionales y, al mismo tiempo, por cumplir metas e indicadores cuantitativos con los cuales su gestión es evaluada.

Las autoridades decisoras carecieron de legitimidad técnica y política, jugaron un rol poco transparente que no respondió al bien común, sino a esta relación de compromiso con una industria que al mismo tiempo regulaba. Por otro lado, la ciudadanía y la academia no fueron capaces de establecer su posición, ya que solo participaron tangencialmente del proceso sin poder vincular su opinión a la toma de decisiones de forma sistemática, oportuna y vinculante cuando correspondía.

La articulación de los actores se dificultó debido a la inexistencia de un liderazgo imparcial e independiente que guiara todo el proceso de manera íntegra, rol que le corresponde al ente regulador, es decir, al mismo que propuso las modificaciones al instrumento de planificación.

A su vez, el procedimiento de elaboración y aprobación presentó diversos vacíos y puntos de inflexión que permitieron la acción discrecional de la autoridad, lo que exacerbó el fenómeno de especulación sobre los valores del suelo. La obsolescencia del procedimiento generó confusión y desconfianza entre los diversos actores y no resguardó su participación en igualdad de condiciones. La falta de sanciones incentivó a que se tomaran acciones que traspasaron la legalidad establecida.

El discurso de los actores construyó dos visiones de ciudad que respondieron a modelos de desarrollo que fueron divergentes, lo que dificultó las instancias de consenso en materia de ciudad y territorio. A modo de ejemplo, actores determinantes en el diseño de la propuesta de modificación establecieron fundamentos que carecieron de una contraparte técnica que los

Imagen 7 / Expansión de Santiago



Iván Poduje

Arquitecto

EN CASI todas las publicaciones que existen sobre Santiago, se suele argumentar que nuestra ciudad se expande descontroladamente, como una "mancha de aceite" que arrasa con campos, aeródromos o valiosas tierras agrícolas. Para empeorar el panorama, algunos expertos señalan que este patrón se consolidará en el futuro, cuando las familias aumenten su ingreso y puedan comprar casas con terrenos más grandes, lo que podría duplicar el tamaño actual de la metrópoli.

Claro que nada de ello ocurrirá según el Precenso 2011 elaborado por el INE y donde se evidencia un crecimiento importante de las comunas centrales en desmedro de las ubicadas en la periferia. En efecto, si entre 1992 y 2002 los municipios localizados al interior de Américo Vespucio capturaron sólo el 9% de las viviendas nuevas, en los últimos nueve años su participación subió más de cuatro veces, llegando a 38% y a un 44% si se suman Las Condes y Vitacura, que ya forman parte del área central.

La demostración más palpable del derrumbe de la tesis de la "mancha de aceite" es la comuna de Santiago, que no sólo lidera el ranking nacional con 67.000 nuevas viviendas, sino que triplica el crecimiento de territorios emblemáticos de la periferia como Puente Alto o Maipú. Y lo mismo ocurre con Ñuñoa, Providencia y Recoleta, que increíblemente sumaron más viviendas nuevas que Quilicura, La Florida y San Bernardo.

Existen varios factores para explicar este cambio de tendencia, conocido como "infilling" o crecimiento hacia dentro. En primer lugar, la mitad de la demanda está formada por familias de tres integrantes, personas solas, o parejas sin hijos, para quienes la casa con

Muchos académicos siguen transmitiendo con la expansión descontrolada, siendo que la evidencia apunta en sentido contrario.

patio no es una opción atractiva. Y para el resto, la idea de migrar a la periferia se ve amenazada por una congestión creciente o la falta de colegios y servicios. A ello se suma la escasez de terrenos disponibles y la disminución de los programas de vivienda social que fueron el principal motor del crecimiento periférico.

La expansión no se termina con el *infilling*, pero deja de ser la modalidad preferente de crecimiento de Santiago, lo que es inédito en su historia reciente. Pese a ello, muchos académicos siguen transmitiendo con la expansión descontrolada, la ciudad dispersa y otros conceptos similares, siendo que la evidencia empírica apunta en sentido contrario. Y no se trata solamente del precenso; hace años que las estadísticas de venta de viviendas muestran un claro predominio de los departamentos por sobre las casas, y un aumento en la compra de unidades usadas, lo que explica las plusvalías observadas en barrios centrales de Ñuñoa, La Florida o Vitacura.

Con el *infilling* no se terminan los problemas del crecimiento urbano, aunque sí debieran cambiar las prioridades para su solución. El desafío ya no será detener la mancha de aceite o preservar suelos agrícolas, sino que resolver cómo y dónde se ubicarán los 600 mil departamentos que debieran construirse en los próximos 20 años si las tendencias del precenso se mantienen. Este desafío es gigantesco si pensamos los conflictos ciudadanos que generan estas torres y que han frenado las modificaciones de varios planes reguladores.

La Tercera, 20 de diciembre 2011.

validara, lo que generó que la argumentación de algunas posiciones fuera inconsistente en el tiempo y se rigiera solo a partir de intuiciones ideológicas más que en datos duros verificables. Así lo demostró en su columna del diario La Tercera del 20 de diciembre del 2011, el autor del estudio “Apoyo Proceso de Actualización PRMS” y dueño de la Consultora Atisba, Iván Poduje.

El profesional que recomendó la extensión horizontal de la ciudad en la periferia, cambió completamente su posición a partir de los resultados del Precenso⁵⁵ del 2011. Ante la nueva tendencia del comportamiento del mercado inmobiliario, el consultor del Minvu modificó su posición reforzando ahora la idea de que la industria inmobiliaria debe emprender iniciativas hacia el interior de la ciudad, es decir, nuevamente orientó el crecimiento urbano a la oferta inmobiliaria y concedió las decisiones urbanas al mercado. Este argumento fue retomado y reforzado por la Cámara Chilena de la Construcción mediante la columna del diario La Tercera del día 21 de diciembre del 2011, del Gerente de Estudios, Javier Hurtado. Finalmente, podemos concluir que la planificación de nuestro país y de nuestras ciudades está gobernada por el mercado.

Imagen 8 / Santiago sin suelo

Javier Hurtado

*Gerente de estudios,
Cámara Chilena de la
Construcción*



acto administrativo, se ha agudizado la creciente y preocupante falta de suelo urbanizable en Santiago. La disponibilidad de estos terrenos es fundamental para responder a las necesidades y aspiraciones de localización de las personas. Por el contrario, su escasez, causada artificialmente por el “congelamiento” de los límites urbanos, ha provocado, entre otros efectos, un continuo aumento de su valor, lo que ha encarecido el precio de las casas en general y perjudicado, en particular, los programas de viviendas para grupos vulnerables.

Es evidente la necesidad de que el país cuente con mecanismos que faciliten una adecuada disponibilidad de suelo, evitándose las consecuencias de su escasez, y permitan que las ciudades crezcan en función de las demandas reales de las personas.

En un contexto en que el PRMS aún no ha sido actualizado, con instrumentos de planificación territorial obsoletos y sin que hasta ahora exista una Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), proponemos que junto con la reconversión al interior

HACE ALGUNOS días se cumplieron cinco años desde que la Seremi de Vivienda y Urbanismo de la Región Metropolitana emitiera su Circular 41, la cual manifestaba su decisión de actualizar el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) y de que todas las solicitudes de ampliación de los límites urbanos presentadas hasta ese momento, tanto por municipios como por particulares, fueran evaluadas en el marco de la elaboración de dicho instrumento de planificación.

Tales solicitudes quedaron “congeladas” por el tiempo que ha tomado el diseño y la tramitación del PRMS, que no ha sido de 18 meses, como estimó la autoridad, sino que ha continuado hasta hoy. Por si ello fuera poco, y pese a que esta medida es de aplicación local, ha tenido un efecto multiplicador, siendo imitada en otras regiones del país.

En consecuencia, y producto de un

de la ciudad de sectores subutilizados y de zonas industriales no consolidadas en habitacionales, se promueva la densificación de aquellas áreas donde exista infraestructura de transporte de alto estándar, como líneas de Metro y corredores o carreteras urbanas, y grandes inversiones en espacio público, servicios que suelen ser muy valorados en las decisiones de localización. Además, no se debiera limitar el crecimiento por extensión de las ciudades, pero siempre que los desarrollos cumplan con ciertas condiciones previamente establecidas e internalicen los costos de su decisión.

Si bien la escasez de suelo impacta a todos los segmentos socioeconómicos, se debe resolver la crítica situación que afecta a los primeros quintiles de la población. Estimamos que una medida factible sería que luego de su necesario perfeccionamiento, se posibilitara nuevamente la aplicación del Artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que permite ejecutar fuera del radio urbano conjuntos de viviendas sociales o de un valor máximo de 1.000 UF.

Con la implementación de estas propuestas se debiera empezar a resolver un problema que muchos parecieran no querer reconocer.

La disponibilidad de estos terrenos es fundamental para responder a las necesidades de localización de las personas.

La Tercera, 21 de diciembre 2011.

⁵⁵ El Precenso es un levantamiento -previo al Censo de 2012- que se utiliza para actualizar base de datos con la cantidad de manzanas, edificaciones, viviendas y hogares que hay en el país. www.censo.cl

6.1 Normativa orientadora del proceso

1. Constitución, Política e IPT

Se recomienda vincular los derechos y deberes expresados en la Constitución de la República con el Instrumento de Planificación Territorial. En este sentido es imperativo que se promulgue una Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU que oriente las acciones públicas del instrumento a partir de los valores establecidos en la Constitución.

2. Política Nacional de Ordenamiento Territorial

Se recomienda consensuar una Política Nacional de Ordenamiento Territorial PNOT que oriente el desarrollo de todo el territorio nacional, urbano, y rural. A su vez, es necesario promulgar una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU y reformular la Política Regional de Desarrollo Urbano PRDU existente. Desde este punto de vista es imperativo que estas políticas respondan de manera fidedigna a la Constitución y que pasen de ser indicativas a normativas.

3. Ley Marco de Ordenamiento Territorial

Estas políticas necesariamente deben ser de carácter normativo y deben ampararse en una Ley Marco de Ordenamiento Territorial que ordene, jerarquice, coordine, y sistematice las diferentes Leyes que enmarcan el instrumento. No es materia de esta investigación entrar en el estudio de las reformas a las diversas normativas, pero a grandes rasgos se proponen las siguientes eliminaciones, modificaciones, e incorporaciones.

- **D.F.L. 458 LGUC**

Se recomienda eliminar la Ley N° 19.939 que modificó el Artículo 59° de la LGUC, en relación a la caducidad de las declaratorias de utilidad pública a los 5 y 10 años y la imposibilidad de reutilizar este recurso legal en predios anteriormente afectados.

- **LOGGAR Ley N° 19.175**

Se recomienda establecer la elección directa de los Intendentes y Consejeros Regionales, además de crear instancias de declaración de patrimonio e intereses, de cuenta pública y sanciones legales referidas las decisiones y acciones tomadas durante el curso de su mandato que vayan en contra de la probidad ética y administrativa del cargo.

- **Ley de Transparencia Nº 20.285**

Se recomienda iniciar un proceso de homologación de la información pública y la implementación de una institucionalidad que coordine los datos y acciones de los diversos organismos pertenecientes al gobierno central, provincial, y comunal. Se recomienda fortalecer el Consejo de Transparencia en materia de resolución de conflictos.

- **Ley de Impuesto a la Renta**

Se recomienda introducir modificaciones a la tributación con el propósito de gravar las utilidades de compraventa de suelo, eliminar las franquicias tributarias a sitios eriazos de gran tamaño al interior de las ciudades, disponer de un impuesto a las ganancias del paso legal del suelo agrícola a urbano, y establecer mecanismos tributarios en materia de captación privada de plusvalías.

- **Ley del Suelo**

Se recomienda diseñar e implementar una Ley de Suelo que regule los derechos y obligaciones urbanas de los propietarios de terrenos, regulando el mercado y el uso del suelo conforme a la función social de la propiedad. Se recomienda introducir el concepto de valoración del suelo estimando el valor de uso por sobre el valor de cambio. Se propone como objetivo que esta Ley reduzca la planificación discrecional, coordine la planificación física y socioeconómica, y establezca elementos de gestión del suelo tales como expropiación, cooperación, compensación, y mecanismos que logren captar las plusvalías generadas por el desarrollo urbano para financiar proyectos e infraestructura pública.

- **Nuevas Leyes**

Se recomienda que las modificaciones o nuevas Leyes que se implementen se refieran detalladamente a los periodos de ajuste entre las diversas normativas, estableciendo diversos protocolos de acción que resuelvan los conflictos propios del acomodo.

6.2 Actores que participaron del proceso

1. Liderazgo

Se recomienda establecer mecanismos que establezcan la gobernabilidad de la ciudad mediante la construcción del liderazgo de una autoridad independiente y legítima que conduzca imparcialmente el proceso de negociación de los diversos sectores. Este cargo

deberá contar con las competencias necesarias en materia de decisiones territoriales y contar con incentivos para concretar planes y proyectos de corto, mediano, y largo plazo.

2. Características de los cargos de representación

Se recomienda que los cargos de representación decisorios sean elegidos mediante un proceso democrático, a su vez, se recomienda que estas autoridades posean cierto nivel técnico o acrediten legalmente asesoría técnica en la materia.

4. Proceso de negociación y lobby

Se recomienda que las negociaciones que se generen durante el proceso de elaboración y aprobación de la modificación sean protocolizadas e informadas activamente a los diversos sectores. Se propone que exista un registro público de e-mails, llamadas telefónicas y reuniones que se concreten dentro de los recintos estatales, y se recomienda activar los proyectos de regulación de lobby que existen en el parlamento.

5. Sanciones y cuenta pública

Se recomienda a todos los actores del gobierno central, provincial, comunal y de la sociedad civil que participan del proceso de negociación, establecer desde una primera instancia su declaración de patrimonio e intereses. A su vez, se promueve que las autoridades den cuenta pública y se establezcan sanciones legales referidas a las decisiones y acciones tomadas durante el curso de su mandato que vayan en contra de la probidad ética y administrativa del cargo.

6. Promoción de igualdad de condiciones a los actores del proceso

Se recomienda que el Estado garantice la igualdad de condiciones en el proceso de negociación de los diferentes actores, fortaleciendo a los sectores menos aventajados, de menor poder y mayor disgregación y fragmentación, homologando y transparentando la información existente. En este sentido, se propone promover los Consejos Consultivos de cada organismo. Se recomienda además robustecer la descentralización de la toma de decisiones para equilibrar el poder de influencia entre el gobierno central, regional, comunal, el privado y la ciudadanía.

6.3 Proceso de elaboración, evaluación, aprobación y promulgación del instrumento

1. Contraparte técnica

Se recomienda crear una entidad independiente del ministerio sectorial que se desempeñe como contraparte técnica de la Seremi Minvu, que posea competencias en materia de fiscalización en relación a la pertinencia, calidad y legalidad de la información suministrada por el órgano elaborador. Esta entidad debe tener injerencia en el proceso de elaboración de la actualización visando la concordancia entre información y producto final, el correcto desarrollo del procedimiento, y manteniendo un monitoreo y una evaluación constante del instrumento y sus modificaciones.

2. Procedimientos

Se recomienda establecer procedimientos claros de acción luego de instancias de rechazo en todas las etapas del proceso, estableciendo diversos cursos de acción que se ajusten al conflicto en particular.

Se recomienda establecer estándares mínimos y máximos respecto a las actualizaciones y modificaciones de los proyectos, estableciendo mecanismos legales para declarar la necesidad de formular un nuevo proyecto a partir de nuevas variables introducidas, o debido a la distorsión del proyecto original. A su vez, se propone facilitar los procesos de actualización y ajustes técnicos de los instrumentos, para hacer más eficiente su aplicación y responder oportunamente a la evolución de las ciudades.

3. Especulación

Se recomienda el estricto control de la especulación durante el proceso, mediante el registro público de las negociaciones y el establecimiento de un protocolo que identifique legalmente quién, cómo y cuando se toman las decisiones territoriales, y bajo qué criterios se designan las superficies a modificar.

Se recomienda transparentar la información respecto a la titularidad de los predios afectados en las modificaciones de cambio de suelo, estableciendo desde una primera instancia un monitoreo de su variación económica. A su vez, se recomienda establecer claramente la población afectada y beneficiada por la medida mediante indicadores cuantitativos y cualitativos.

4. Incorporación de otros organismos del Estado

Se recomienda la participación obligatoria en la etapa de elaboración de la modificación de todos los organismos del Estado que tengan potestades sobre el territorio. Se recomienda establecer mecanismos expeditos y vinculantes de la opinión técnica, y propiciar una coordinación multisectorial en todas las etapas del proceso, además de establecer sanciones legales respecto al incumplimiento de este requerimiento.

5. Participación ciudadana

Se recomienda consolidar una participación ciudadana vinculante en la etapa temprana del proceso, es decir, durante su elaboración y evaluación ambiental. Se propone establecer diversos canales y distintos niveles de participación (vecinal, comunal, regional) y encausarlos de manera expedita a los órganos correspondientes. Se recomienda también fortalecer los Consejos Consultivos de los Municipios y de las Seremis Minvu y Mma⁵⁶.

6. Incorporación vinculante de las universidades y centros de estudios

Se recomienda incorporar la opinión técnica de las diversas universidades y centros de estudios mediante mecanismos vinculantes que internalicen en el proceso de elaboración los diversos estudios realizados.

6.4 Discurso argumental de los actores relevantes

Debido a las características cualitativas e interpretativas de este capítulo, las conclusiones expresadas a continuación tienen mayor relación con el planteamiento de temas generales a debatir, más que con recomendaciones específicas de política pública.

1. La discusión urbana y territorial como política prioritaria para el crecimiento y desarrollo del país

Se recomienda a las autoridades establecer la discusión urbana y territorial como política prioritaria y elemento estructural para el desarrollo y el crecimiento sustentable, inclusivo y cohesionado del país. Es necesario que el tema de ciudad y territorio se debata en la agenda pública incorporando todos los sectores de la sociedad.

⁵⁶ Ministerio de Medio Ambiente

Desde esta perspectiva se establece que para alcanzar un mayor nivel de desarrollo es necesario que esta política abandone la acción subsidiaria y focalizada de mínimos del Estado y se enfoque en la constitución de derechos y deberes universales garantizados para todos los ciudadanos, consolidando el concepto de derecho a la ciudad⁵⁷.

Para lograr este objetivo estructural es necesario realizar los cambios legislativos necesarios para explicitar la función social del suelo y la propiedad y fortalecer el bien común por sobre el derecho privado.

2. Planificación versus proyecto

Se recomienda discutir la pertinencia conceptual del método por el cual nuestras ciudades y territorio orientan su crecimiento, y en qué medida el IPT como herramienta responde a cabalidad a las necesidades de una planificación coherente con el desarrollo del territorio.

Este IPT se relaciona en mayor medida con la visión proyectual que confiere al mercado las decisiones urbanas sin cuestionarlas, aboga por una temporalidad a corto plazo que responde a intereses inmobiliarios y sectoriales. A su vez, establece procedimientos sectorialista de carácter estáticos y normativos que fortalecen la zonificación excluyente.

Por otro lado, la visión planificadora se estructura a partir de un plan de acción que incorpora la mirada temporal en el corto, mediano y largo plazo. Esta perspectiva permite incorporar variables cualitativas que incluyen al ámbito social, cultural y político de nuestra sociedad. Esta visión se sustenta en una mirada integral, multisectorial, estratégica, con mecanismos de financiamiento y orientada a la gestión del territorio basada en el constante monitoreo y evaluación que hace posible la adaptación al cambio.

En este sentido, se enfatiza la recomendación de promulgar una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano PNDU que oriente las acciones del IPT, además de reformar el instrumento incorporando las variables descritas en el párrafo anterior.

3. Pertinencia técnica de la modificación

Se recomienda debatir la pertinencia técnica de la modificación. Cabe antes señalar que al no existir una Política Nacional que oriente las acciones, al IPT como herramienta se le exige competencias que sobrepasan su capacidad.

⁵⁷ Jordi Borja en “Ciudad y Ciudadanía en Europa”, 2001.

A su vez, también especificamos que no es objetivo de este estudio determinar las falencias técnicas de la actualización, pero si podemos señalar a grandes rasgos cuestionamientos a los elementos constitutivos del proyecto.

Establecido ya este punto, se discute que esta modificación, que se asume como una estrategia integral, solo haya actuado sobre una parte parcial del territorio y solo se haya ajustado al ámbito del crecimiento urbano.

Por otro lado se cuestiona la información y los argumentos que justifican la actualización, no existiendo estudios, ni evaluaciones de las repercusiones que han tenido las modificaciones anteriores, menos aún, que hayan sido evaluados los resultados desde una perspectiva totalitaria del territorio. Por último, es un consenso entre la academia, los técnicos, y las autoridades que el PRMS como tal, no ha sido capaz de conducir de buena manera el crecimiento urbano.

En este sentido, a partir del cuestionamiento de estas variables constitutivas, parece poco razonable plantear un proyecto de actualización. Es necesario para responder cabalmente a las necesidades de la planificación, reformular el instrumento.

4. Construcción del debate

Se recomienda fortalecer la construcción del debate territorial mediante la protocolización de éste, estableciendo mecanismos e instancias formales de discusión.

Se recomienda incluir en igualdad de condiciones a todos los interesados de participar del proceso, estableciendo como requerimiento mínimo la declaración de intereses y patrimonio, además de establecer la publicación de la argumentación y los motivos de cambio de posición de cada actor.

Las autoridades deben acreditar legitimidad técnica y política para tomar las decisiones que conciernan al desarrollo del territorio, el privado debe transparentar sus intereses económicos, y la ciudadanía debe agruparse en diversas instancias para exponer sus argumentos de manera ordenada y coherente.

A su vez se recomienda establecer un liderazgo independiente que conduzca de manera imparcial la discusión y que finalmente valide la concordancia entre las propuestas resultantes de la discusión y el producto final.

7. BIBLIOGRAFÍA

ACUÑA, F. (2010) “Expansión urbana, PRMS y el corredor fluvial del Río Mapocho inferior”. Revista de Urbanismo, Norteamérica, 016 11 2010. (En línea, revisado el 30 de marzo 2011)
www.revistas.uchile.cl/index.php/RU/article/viewArticle/8840/8662

ARENAS, F. y CÁCERES, G. (2006) “Ordenamiento del Territorio en Chile”. Ed. Universidad Católica, Págs. 201-214 (En línea, revisado el 30 de marzo 2011)
www.uc.cl/historia/vinculos/2006/arenas_ordenamiento.doc

ASCHER, F. (2003) “Nuevos principios de urbanismo”. Madrid: Alianza ed.

BORJA, J. (2001) “Ciudad y Ciudadanía en Europa”. En Revista *Mètode*, Nº 31; Monográfico: ¿Existe la Ciudad Soñada?; Universidad de Valencia; Valencia, España. (En línea, revisado el 26 de marzo 2011)
www.uv.es/metode/numero31/Numero31.html

BORJA, J. (2007) “Revolución y contrarrevolución en la ciudad global: las expectativas frustradas por la globalización de nuestras ciudades.” Santiago de Chile: Revista *EURE* (Vol. XXXIII, Nº 100), pp. 35-50. (En línea, revisado el 04 de junio 2011)
www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612007000300003&script=sci_arttext

CARVACHO, A. (1996) “Plan Regulador Metropolitano de Santiago, Seremi 1994”, en *6 Planes para Santiago*, Serie Premio Nacional de Urbanismo Nº1. Santiago: Minvu y Colegio de Arquitectos.

CEPAL (2007) “Seminario vivienda y suelo urbano: ¿una política de Estado?” (En línea, revisado el 26 de marzo 2011)
www.eclac.cl/cgibin/getProd.asp?xml=/dmaah/noticias/paginas/9/27109/P27109.xml&xsl=/dmaah/tpl/p18f.xsl&base=/dmaah/tpl/top-bottom.xsl

CEPAL (2010) “La hora de la Igualdad: brechas por cerrar, caminos por abrir”. Santiago. (En línea, revisado el 04 de junio 2011)
www.eclac.org/cgibin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/39710/P39710.xml&xsl=/pses33/tpl/p9f.xsl&base=/pses33/tpl/top-bottom.xsl

CHUAQUI, T. y VALDIVIESO P. (2004) “Una ciudad en busca de un gobierno: Una propuesta para Santiago”. En *Rev. cienc. polít.* v. 24, n. 1. Santiago de Chile. (En línea, revisado el 04 de Junio 2011)
www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718090X2004000100005&lng=es&nrm=iso

CONSEJO ASESOR UNIVERSITARIO (2008) “Informe del Consejo Asesor Universitario de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano”. Universidades: UC, UCH, USACH, UDD. Santiago de Chile.

CONSEJO DE EUROPA (1983) “Carta Europea de Ordenación del Territorio”. Torremolinos, España: Conferencia Europea de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio.

www.titulaciongeografiasevilla.es/web/contenidos/profesores/materiales/archivos/Carta_Europea_OT.pdf

COMISIÓN DE VIVIENDA Y URBANISMO (2008) “Informe de la Boletín N° 6.032-14” Valparaíso, Chile: Comisión Vivienda y Urbanismo del Senado. (En línea, revisado el 04 de junio 2011)

www.camara.cl/pley/pdfpley.aspx?prmID=11912

CUBILLOS, G. (1998) “Marco institucional y legal que incide en los procesos de ordenamiento territorial”. Presentado en el taller de apoyo al desarrollo de instrumentos de manejo de recursos naturales de la Conama. Santiago de Chile.

CUADROS, G. (2010) “Políticas de ciudad y territorio”. Santiago de Chile: Seminario dictado en la Facultad de Ingeniería de la Universidad de Chile.

DAHER, A. (1991) “Neoliberalismo urbano en Chile”. Estudios Públicos N° 43. (En línea, revisado el 13 de julio 2011)

www.cepchile.cl/dms/archivo_1690_1254/rev43_daher.pdf.

DE MATTOS, C. (2002) “Santiago de Chile de cara a la globalización, ¿otra ciudad?”, Luzón, J. L. (ed.). Barcelona, España: Documentos del III Seminario Medamérica. (En línea, revisado el 04 de junio 2011)

www.scielo.br/pdf/rsocp/n19/14622.pdf

DE RAMÓN, A. (2000) “Santiago de Chile (1541 – 1991): Historia de una Sociedad Urbana”. Santiago de Chile: Editorial Sudamericana.

DUCCI, M. (2004) “Las batallas urbanas de principios del tercer milenio” en *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones SUR. (En línea, revisado el 04 de junio 2011)

www.sitiosur.cl/r.php?id=16.

GREENE, M. y SOLER, F. (2004) “De un proceso acelerado de crecimiento a uno de transformaciones” en *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?* Santiago de Chile: Ediciones SUR. (En línea, revisado el 04 de junio 2011)

www.sitiosur.cl/r.php?id=16.

FLEURY, S. (2002) “Políticas sociales y ciudadanía” Washington, DC, Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).

IRACHETA, A. (2000) “Políticas e instrumentos de generación de suelo urbanizado para pobres por medio de la recuperación de plusvalías”, en Iracheta y Smolka, *Los pobres de la ciudad y la tierra*, Lincoln Institute of Land Policy. México: El Colegio Mexiquense.

JANOSCHKA, M. (2002) “El nuevo modelo de la ciudad latinoamericana: fragmentación y privatización”. En *EURE* n. 85, Santiago de Chile. (En línea, revisado el 04 de junio 2011) www.eure.cl/numero/el-nuevo-modelo-de-la-ciudad-latinoamericana-fragmentacion-y-privatizacion/

JOHN, P. (2001) “Local governance in Western Europe”. Londres: Sage.

JONAS, A. y WILSON, D. (1999) “The City as a Growth Machine: Critical Reflections Two Decades Later”. En Jonas y Wilson, eds., *The Urban Growth Machine*. Albany, New York: State University of New York Press.

LAHERA, E. (2002) “Introducción a las políticas públicas”. Santiago de Chile: Fondo de Cultura Económica.

MASSONE, C. (1996) “Decreto 420, planificación urbana 1979 - 1990”, en *6 Planes para Santiago*, Serie Premio Nacional de Urbanismo Nº1. Santiago: Minvu y Colegio de Arquitectos.

MARTIN, M. (2012) “El cambio en el Sistema de Protección Social en Chile: un análisis de policy frames”, investigación presentada en el *3º Encuentro de Políticas Públicas*. Santiago de Chile.

MINVU (1977) “Política de Desarrollo Urbano 1977”. Santiago de Chile: Minvu.

MINVU (1981) “Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979”. En *EURE*, Vol.VIII, Nº 22: 9-15. Santiago de Chile: Minvu.

MINVU (1994) “Memoria Plan Regulador Metropolitano de Santiago”. Santiago de Chile: Minvu.

MINVU (2008) “Memoria Explicativa MPRMS – 100 Extensión Urbana y Reconversión Industrial”. Santiago de Chile: Minvu.

MINVU (2010) “DFL 458 Nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones LGUC”. (13-04-1976) última versión: 23-11-2010. Santiago de Chile: Minvu.

MINVU (2011) “DS 47 Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones OGUC”. (16-4-1992) en resumen de modificaciones y rectificaciones de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción. Santiago de Chile: Minvu.

PIERRE, J. y PETERS, G. (2000) "Governance, politics and the state". New York: Macmillan Press.

PETERMANN, A. (2006) "¿Quién extendió Santiago? Una breve historia del límite urbano, 1953 – 1994" en *Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos*, de A. Galetovic. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

PODUJE, I. (2006) "El globo y el acordeón: planificación urbana en Santiago, 1960-2004, en *Santiago, dónde estamos y hacia dónde vamos*, de A. Galetovic. Santiago: Centro de Estudios Públicos.

PONCE DE LEÓN, M (1996) "Intercomunal de Santiago, Plan Regulador MOPT 1960", en *6 Planes para Santiago*, Serie Premio Nacional de Urbanismo Nº1. Santiago: Minvu y Colegio de Arquitectos.

PORTES, A., ROBERTS, B., GRIMSON, A. (2005) "Ciudades latinoamericanas: un análisis comparativo en el umbral del nuevo siglo" Buenos Aires: Prometeo Libros.

PUJADAS, R. y FONT, J. (1998) "Ordenación y Planificación Territorial". En Colección Espacios y Sociedades. Madrid: Editorial Síntesis.

SASSEN, S. (1991) "The global city: New York, London, Tokyo". Princeton: Princeton University Press, 1st ed.

SABATINI, F. (1990) "Precios del suelo y edificación de viviendas (4 conclusiones sobre Santiago relevantes para políticas urbanas)". En *EURE* Vol.6 (En línea, revisado el 10 de marzo 2011) www.eure.cl/numero/precios-del-suelo-y-edificacion-de-viviendas-4-conclusiones-sobre-santiago-relevantes-para-politicas-urbanas/

SABATINI, F. y ARENAS, F. (1994) "Comunidades territoriales pobres y explotación de recursos naturales". En *Ambiente y Desarrollo*. Vol. X, No 3 CIPMA, pp. 36-42.

SABATINI, F. (2000) "Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial". Santiago: *Eure* V. 26 N 77. (En línea, revisado el 26 de marzo 2011) www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0250-71612000007700003&script=sci_arttext

SABATINI, F. y BRAIN, I. (2006) "Oportunidades, equidad y ciudad: los nuevos pobladores". En revista *CIS*, UTPCH. (En línea, revisado el 04 de junio 2011) www.untechoparachile.cl/cis/images/stories/Rev.CIS/segrega.../4.pdf

SALAZAR, F. (2007) “Voces y letras en insumisión; movimientos sociales y reflexiones sobre América Latina”. Argentina: El Aleph. (En línea, revisado el 26 de marzo 2011)
www.scribd.com/doc/38776165/15

SEREX (2005) “Análisis y Diagnóstico del Plan Regional de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana”. Santiago de Chile: Dirección de Servicios Externos y Extensión. Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos. Pontificia Universidad Católica de Chile.

STONE, D. (2001) “Policy paradox: the art of political decision making”, Revised edition New York/London:WW Norton and Company

TRIVELLI, P. (1981) “Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano”. En Revista *Eure* Nº 22 (En línea, revisado el 26 de marzo 2011)
www.eure.cl/author/pablo-trivelli/

TRIVELLI, P. (2006) “Sobre el debate acerca de la política urbana, la política de suelo y la formación de los precios de la tierra urbana en el Gran Santiago, antecedentes teóricos y empíricos”. Santiago de Chile: Centro de Políticas Públicas PUC. (En línea, revisado el 15 de Diciembre 2011)
www.creas.uahurtado.cl/html/documentos/documentos_catedras/catedra_2008/debatepol.pdf

TRIVELLI, P. (2011) “La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida”. En *Eure* 37 (111), 179-184. (En línea, revisado el 15 de Diciembre 2011)
www.eure.cl/numero/la-propuesta-de-modificacion-del-plan-regulador-metropolitano-de-santiago-prms-100-requiere-una-justificacion-mas-solida/

THEODORE, N., PECK, J., y BRENNER, N. (2009) “Urbanismo neoliberal: la ciudad y el imperio de los mercados”. En *Temas Sociales*. Santiago de Chile, Ediciones SUR. (En línea, revisado el 04 de junio 2011)
www.sitiosur.cl/publicacionescatalogodetalle.php?PID=3532

TORRES, M (2005) “Planeación urbana en Chile. Un producto de la especulación Inmobiliaria”. (En línea, revisado el 27 de mayo 2011):
www.habitat.aq.upm.es/boletin/n29/amtor.html.

TORRES, M. (2008) “Proyecto que modifica la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de planificación urbana”. Blog *INVI*, UCH. (En línea, revisado el 15 de Diciembre 2011)
www.invi.uchilefau.cl/

VARELA, D. (2003) Memoria para optar a Título de Geógrafo: “Plan regulador de Santiago. ¿Un instrumento efectivo para orientar la planificación urbana comunal? Santiago de Chile: Universidad de Chile.

VÁZQUEZ, A. (2009) “Análisis de la gobernanza urbana desde la perspectiva de la relación entre política urbana y economía; una aproximación a América Latina”. Málaga, España: texto publicado para IX Congreso de Ciencia Política AECPA.

WERNER, G. (1995) “Ordenamiento territorial y planificación ambiental en Chile” (En línea, revisado el 15 de Diciembre 2011)

www.ifanos-concept.de/LinkedDocuments/POT%20concepto%20sp.pdf

ARTÍCULOS Y NOTICIAS WEB CITADOS EN EL ANÁLISIS DE CASO

COCIÑA, C. (2008) “¿Necesita Santiago un solo alcalde?” Artículo revista *Qué Pasa*. (En línea, revisado el 11 de noviembre 2011)

www.plataformaurbana.cl/archive/2008/10/28/en-revista-que-pasa-%C2%BFnecesita-santiago-un-solo-alcalde/

CANALES, M. (2008) “Nueva LGUC: la modificación de la LGUC”. Artículo *Plataforma Urbana*. (En línea, revisado el 11 de noviembre 2011)

www.plataformaurbana.cl/archive/2008/04/19/nueva-lguc-la-modificacion-de-la-ley-general-de-urbanismo-y-construcciones-en-materia-de-planificacion-urbana-2/

CONTRERAS, C. (2011) “Definiendo el dónde: Plan Regional de Ordenamiento Territorial. Región de Coquimbo”. Artículo de *Plataforma Urbana*. (En línea, revisado el 15 de septiembre 2011)

www.plataformaurbana.cl/archive/2011/03/22/definiendo-el-donde-plan-regional-de-ordenamiento-territorial-region-de-coquimbo/

ECOCIENCIA (2010) “Gobierno reactiva ampliación de radio urbano de Santiago y mide impactos en terrenos”. Artículo del Administrador en portal *ecociencia.org*. (En línea, revisado el 11 de noviembre 2011)

www.econciencia.org/index.php/arquitectura-a-construccion-sustentable/item/415-gobierno-reactiva-ampliacion-de-radio-urbano-de-santiago-y-mide-impacto-en-terrenos.html

HERMAN, P. (2012) “Los especuladores vuelven a la carga”. Opinión en *El Mostrador*. (En línea, revisado el 08 de junio 2011)

www.elmostrador.cl/opinion/2012/02/14/los-especuladores-vuelven-a-la-carga/

PLATAFORMA URBANA (2011) Carta de la semana: “Nuevo Intendente”. Artículo de *Plataforma Urbana*. (En línea, revisado el 15 de septiembre 2011)

www.plataformaurbana.cl/archive/2011/07/23/carta-de-la-semana-nuevo-intendente/

PODUJE, I. (2010) “Desafíos urbanos del nuevo gobierno”. Ideas y Debates, *La Tercera*. (En línea, revisado el 19 de abril 2011)

www.latercera.com/contenido/895_222415_9.shtml

PORTAL INMOBILIARIO (2008) “Los Puntos más críticos de la Reforma Urbana”. Artículo del *Portal Inmobiliario*. (En línea, revisado el 15 de septiembre 2011)
www.portalinmobiliario.com/diario/noticia.asp?NoticialD=9942

PRAT, L. y ELIASH, H. (2011) “Continuidad de intendentes”. Opinión, *La Tercera*.
www.diario.latercera.com/2011/07/27/01/contenido/opinion/11-77903-9-continuidad-de-intendentes.shtml

TORRES, M. (2008) “Respecto del proyecto que modifica la LGUC en materia de planificación urbana”. Opinión blog *INVI*.
www.invi.uchilefau.cl/index.php/respecto-del-proyecto-que-modifica-la-ley-general-de-urbanismo-y-construcciones-en-materia-de-planificacion-urbana/#more-153

PÁGINAS WEB

| | | |
|--|--|--|
| www.minvu.cl | www.plataformaurbana.cl | www.defendamoslaciudad.cl |
| www.seremi13.cl | www.latercera.com | www.ciudadviva.cl |
| www.bcn.cl | www.elmercurio.com | www.accionecologica.cl |
| www.contraloria.cl | | www.chilesustentable.net |
| www.gobiernotransparente.cl | | www.adi.cl |
| | | www.cchc.cl |