

La administración del urbanismo en Chile:

Marco global para la gestión privada y pública

Héctor Guillermo GAETE FERES

Arquitecto, Vicerrector Académico Universidad del Bío-Bío, Concepción, CHILE

RESUMEN: El presente documento tiene por objeto aportar los elementos básicos vinculados al tema urbano que permitan comprender y abordar el marco en el cual se desempeñan la iniciativa privada y pública, esta última, a través de su institucionalidad y de la legislación y sus instrumentos.

Se hace necesario conocer, para los gestores en el ámbito urbano, los conceptos de ciudad y desarrollo, la relación con el Estado y los marcos globales de regulación que éste incorpora a la gestión urbana privada y pública, la estructura administrativa para el desarrollo urbano, el rol de las políticas del sector, de la planificación urbana, de los instrumentos de planificación y de las Direcciones de Obras Municipales.

La estructura formal del documento es la siguiente: una primera parte, *Conceptos de Teoría Urbana*, en que se define la ciudad con relación a la gestión urbana privada y pública; la segunda, *El Desarrollo, la Administración y la Planificación Urbana*, que introduce el tema del rol del Estado, su estructura organizacional y el papel que desempeña la planificación como herramienta para la orientación y regulación del desarrollo urbano; la tercera, *Las Políticas de Desarrollo*, incorporando la función de éstas y su articulación con el instrumental legal y técnico operativo; la cuarta, *Los Instrumentos de Planificación, los Proyectos Inmobiliarios y las Direcciones de Obras Municipales*, en que se indican sus roles específicos de acuerdo a los distintos niveles de aplicación y sus articulaciones; la quinta y última, *Conclusiones y Recomendaciones*.

Descriptores: Gestión urbanística. Planificación urbanística. Desarrollo urbanístico. Chile.

I. CONCEPTOS DE TEORÍA URBANA

El fenómeno urbano como tal tiene una triple naturaleza: físico-ambiental, social, y económica, que sólo es posible separar como una abstracción; pero entrelazadas de tal manera que crean una realidad sincrética propia con valores adicionales a los de sus componentes (BRIEVA, 1986: 2). Es decir, no constituye una simple «suma de partes» sino que estas se integran, se articulan y sus relaciones dan lugar a un

todo complejo y dinámico que los especialistas desagregan sólo con fines de análisis.

Las áreas urbanas van tomando forma a través de una de las muchas actividades económicas en el desarrollo de una comunidad: el proceso de urbanización y construcción; el cual se caracteriza actualmente por la tendencia a la concentración de la población en unas pocas grandes ciudades.

La ciudad puede ser entendida desde numerosos aspectos dependiendo de la especialidad que haga el enfoque y del tema específico de que se trate. Permite, por lo mismo, análisis multidisciplinario debido principalmente a su versatilidad en cuanto artefacto construido (estructura, infraestructura, cálculo, materialidad, etc.); por sus características en tanto soporte de

Recibido: 25.10.01, revisado: 16.07.02

e-mail: hgaete@ubiobio.cl

Mis agradecimientos a los dos árbitros, ya que sus precisas observaciones contribuyeron decididamente a mejorar el documento.

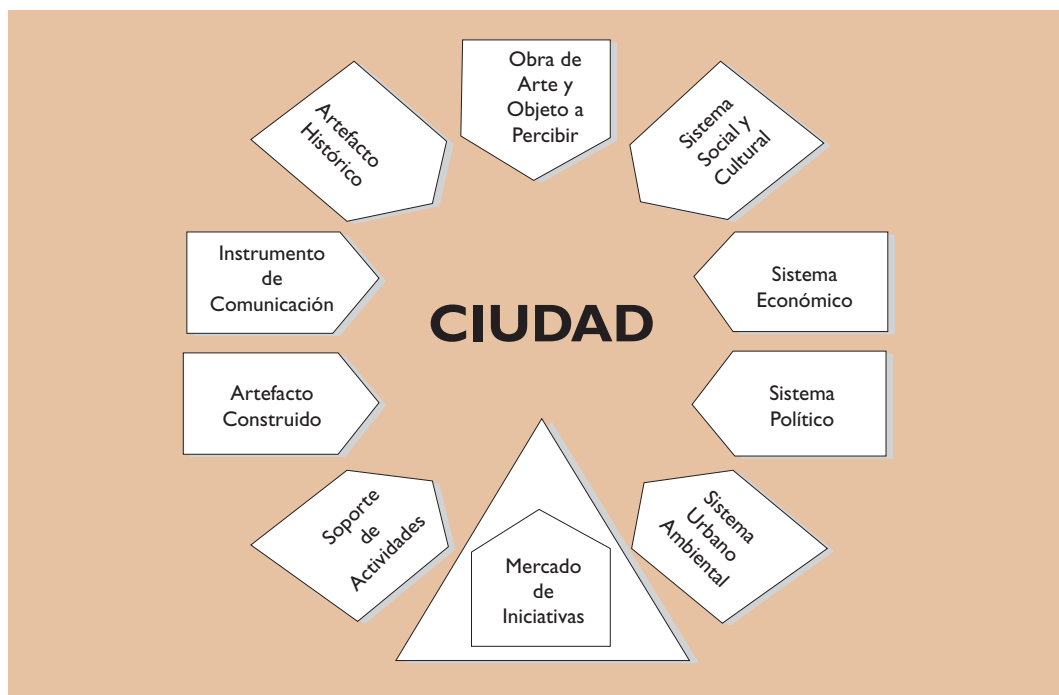


FIG. 1. La CIUDAD puede ser entendida desde múltiples enfoques

Fuente: elaboración propia.

todas las actividades que contiene (esparcimiento, trabajo, producción, circulación); por su localización y relaciones en el sistema urbano al cual se integra (roles, jerarquía, especialización, desempeño, etc.) y por sus particularidades como objeto percibido interna y externamente. (Imagen urbana, identidad, simbología, status; etc.) FIG. 1.

En términos amplios y en el marco del modelo socioeconómico vigente en Chile, podemos entender la ciudad como un área territorial a la cual concurren múltiples agentes y en donde se expresan necesidades factibles de convertirse en demandas e iniciativas factibles, a su vez, de convertirse en ofertas. Es decir, la ciudad entendida como un mercado de iniciativas reguladas por el Estado.

En el marco de la gestión privada impulsada a través de proyectos inmobiliarios y su evaluación podemos, además, entender la ciudad, en cuanto sujeto y objeto de iniciativas, como un área territorial que se caracteriza por una gran concentración de actividades, densamente distribuidas sobre un recurso escaso por excelencia (el suelo urbano), que generan demanda especialmente

por localización y a la cual los agentes están dispuestos a responder con determinadas ofertas. La ciudad es por ello, además, un área de inversión tendiente a construirla y, por lo mismo, a recibir los proyectos destinados a producir, preferencialmente, activos fijos (suelo urbanizado y edificaciones) que, por el proceso de crecimiento y concentración de la población en un determinado territorio (proceso de urbanización) y por la dinámica del desarrollo urbano soportado por un recurso escaso (el suelo) están, generalmente, sujetos a valorización creciente generando por lo tanto, en los inversionistas y promotores, amplias expectativas de ganancia. De allí el incentivo a la inversión en el ámbito urbano.

Desde esa óptica, la ciudad capitaliza las inversiones, efectuadas a través de las generaciones de habitantes, llegando las edificaciones y el recurso suelo a incrementar su valor por sobre su valor natural propio. Gravita, además, en el mayor valor, la potencialidad y expectativas futuras de uso del suelo debido a la demanda permanente derivada, a su vez, del crecimiento y concentración de la población

y de las actividades productivas. Todo ello hace de la tierra urbana un recurso escaso por su alta deseabilidad, transformándose en un bien acumulable y transable en el mercado de acuerdo a las leyes de oferta y demanda. Por lo anterior, el proceso de urbanización es parte del proceso general de producción en el cual la división técnica del trabajo promueve la concentración BRIEVA (1986: 4).

2. EL DESARROLLO, LA ADMINISTRACIÓN Y PLANIFICACIÓN URBANAS

El desarrollo urbano, síntesis y resultado de múltiples procesos derivados tanto de las actividades de la acción privada y pública, individual y colectiva, así como de las interacciones de los distintos sistemas que actuando en la ciudad la crean y recrean constantemente; puede generar un crecimiento urbano (modalidad que adquiere el área urbana por el proceso de urbanización y construcción) inorgánico (desarticulado, no integrado, incompatible en sus usos de suelo, etc.) que produce efectos no deseados (externalidades negativas) para el conjunto o parte importante de los ciudadanos en cuanto personas individuales o personas jurídicas (instituciones y empresas). Efectos que posteriormente se traducen en ineficiencias que afectan a la ciudad misma disminuyendo su potencialidad para ejercer las funciones que le son propias, dificultando así el ejercicio de las actividades que las personas, instituciones y empresas realizan. Por ejemplo: las deseconomías para el conjunto de las personas (impuestos crecientes) y costos que se derivan de la contaminación, congestión, riesgos potenciales (inundación, deslizamientos, etc.), segregación socio-espacial (los grupos sociales localizados según su capacidad de acceso al suelo urbano y sin puntos de encuentro ni áreas de contacto entre ellos) y conflictos sociales asociados, disfuncionalidades (conflictos entre usos, especulación, etc.), entre otros. Este aspecto es de particular relevancia si se tiene presente que, actualmente en Chile,

cerca del 86% del Producto Geográfico Bruto (PGB) se genera en áreas urbanas MINVU (2001a: 1). Ello implica que la necesidad de mantener tasas de crecimiento económico a un ritmo adecuado para la creación de riqueza del país en su conjunto, pasa por contar con centros urbanos eficientes y funcionales al proceso de producción de bienes y servicios.

Por otra parte; el objetivo declarado del Estado, entendido este como la Nación jurídicamente organizada, es asegurar el Bien Común¹. Para ello, el Estado actúa en distintas dimensiones y momentos intentando corregir los efectos negativos del proceso de producción en su más amplia gama. Esta intervención, puede hacerse «ex-ante», es decir, previo al desarrollo de los procesos, para prevenir resultados no deseados a través de políticas, leyes, ordenanzas, instrumentos de planificación, reglamentos, normas técnicas, incentivos, etc.; o bien «ex-post», es decir, sobre los resultados de los procesos de producción tratando de corregirlos a través de políticas redistributivas, sanciones, etc.

En ese marco, la política, legislación y planificación urbanas constituyen instrumentos del Estado en su dimensión orientadora y/o reguladora, inscritos en su actuación «ex-ante», que intentan prevenir resultados no deseados provenientes tanto del estilo de desarrollo urbano que se impulse como del tipo de proceso de urbanización y construcción y su materialización en las áreas urbanas FIG. 2. Por ello, el tema por ejemplo, de los espacios públicos pasa por su evaluación previa a la luz del papel que se le asigne en el desarrollo de la sociedad para, posteriormente, introducir iniciativas que redunden en una materialización coherente con dicho rol.

En el ámbito urbano, el objetivo del Estado de asegurar el Bien se traduce en alcanzar en los asentamientos humanos, a través de la planificación urbana y sus instrumentos, niveles adecuados y crecientes de habitabilidad en tres aspectos: en las construcciones, en la subdivisión predial y en el espacio urbano. Es decir, para el caso del ámbito urbano, el Bien Común puede ser

¹ Constitución Política de la República de Chile, Capítulo N°1, Art. 1°, 1980.



FIG. 2. La planificación urbana es un instrumento del estado que se enmarca en su actuación como actor social a nivel terciario

Fuente: elaboración propia a partir de Conferencia «Estado y Sociedad» del sociólogo, Raúl ATRIA, en la sede CEPAL, Nac. Unidas, Stgo, Chile, 1997.

entendido como la propensión hacia el mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios, haciendo cumplir los estándares definidos en la normativa y que intentan alcanzarse por medio de: objetivos a cumplir, de variables a controlar para asegurar esos objetivos y de indicadores o medios que permiten medir esas variables; todo ello para asegurar una adecuada calidad de vida. Respecto a esto, en la FIG. 3 siguiente se indica los componentes específicos que se involucran.

Por otra parte, para el cumplimiento de sus obligaciones, el país se da un soporte organizacional que se expresa en una estructura administrativa para la gestión pública del desarrollo urbano. En Chile la administración urbana se estructura a partir del Presidente de la República, en el marco de las potestades que la Constitución y la ley le otorgan. El Presidente, para estos efectos, se apoya en una Secretaría de Estado (el Ministerio de Vivienda y Urbanismo – MINVU, creado en 1965), a través de la cual se articulan las distintas instancias de

administración en los niveles territoriales correspondientes FIG. 4.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) tiene la responsabilidad de orientar el desarrollo urbano del país. Para ello se organiza, en el ámbito nacional, en divisiones y materializa sus funciones de estudio, revisión, proposición y seguimiento a través de la División de Desarrollo Urbano y, en el ámbito regional, por medio de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU) FIG. 5. Estas últimas se vinculan en el nivel local con las Direcciones de Obras en las Municipalidades de las comunas correspondientes a la región respectiva, mediante los Departamentos de Desarrollo Urbano e Infraestructura en los términos y con los instrumentos que se indican más adelante.

En ese contexto y de acuerdo a la Ley General de urbanismo y Construcciones, la planificación urbana es entendida como «...el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política

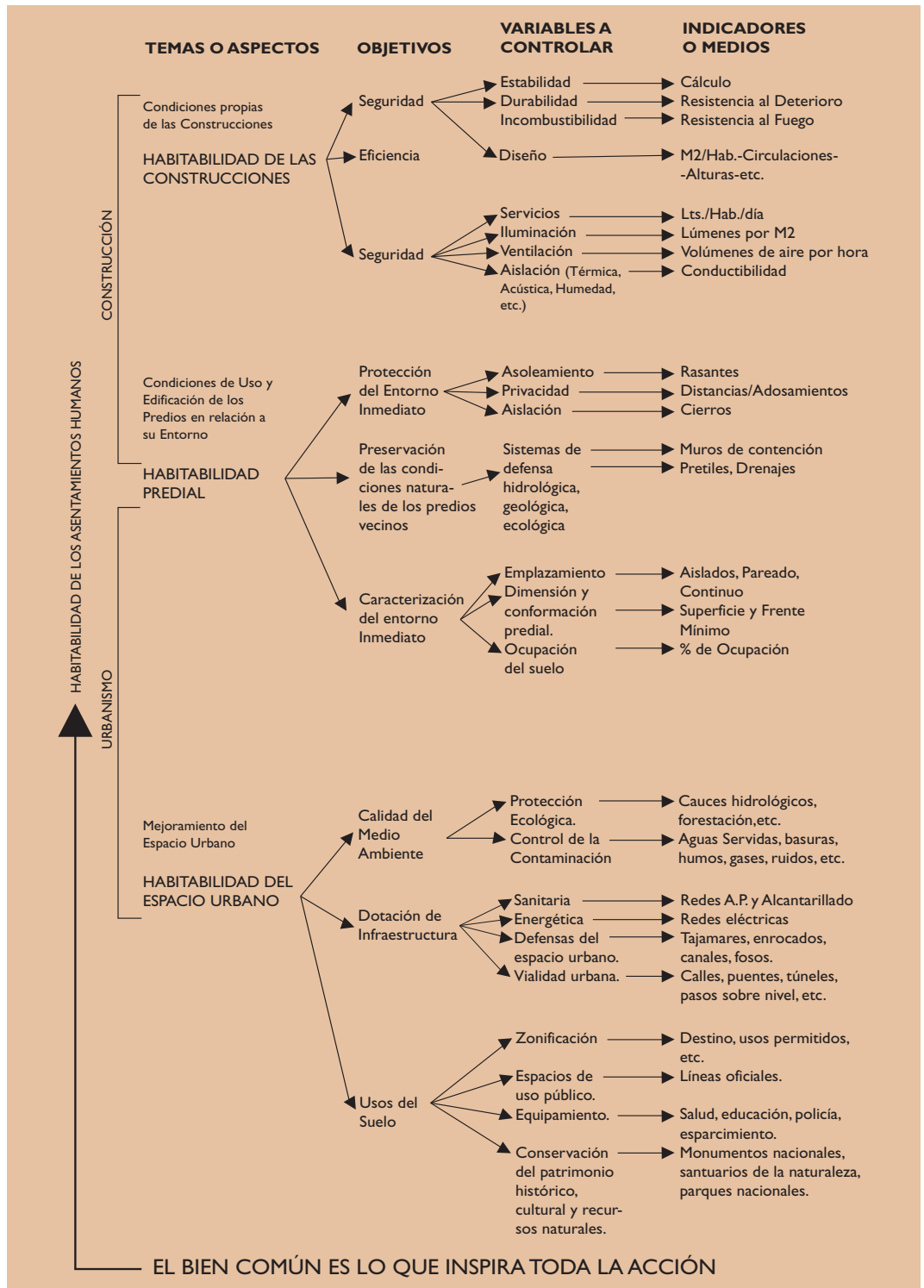


FIG. 3. Aspectos involucrados en el concepto de habitabilidad de los asentamientos humanos

Fuente: Diagrama adaptado de BRIEVA, (1986: 6).

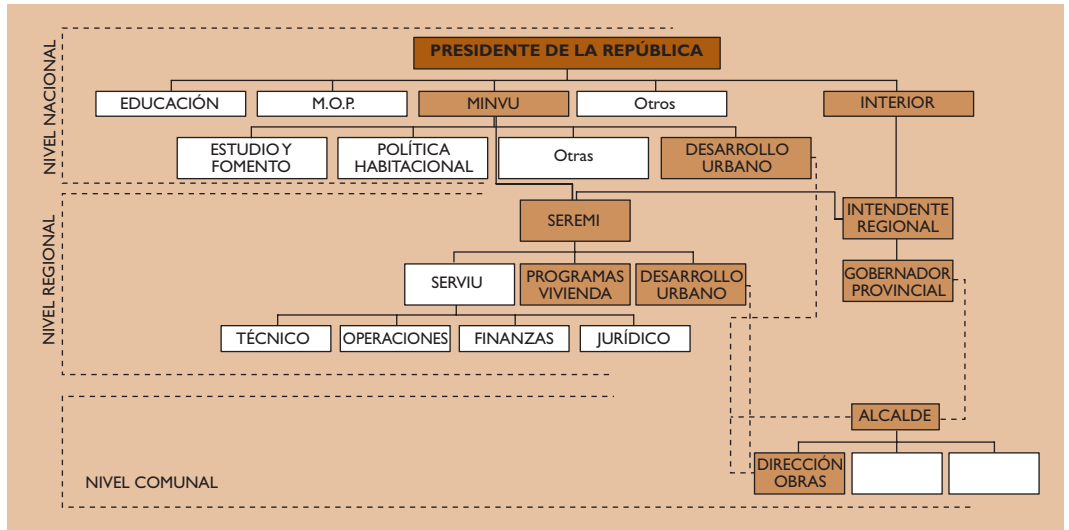


FIG. 4. Estructura administrativa para la gestión pública del desarrollo urbano en Chile

Fuente: elaboración propia.

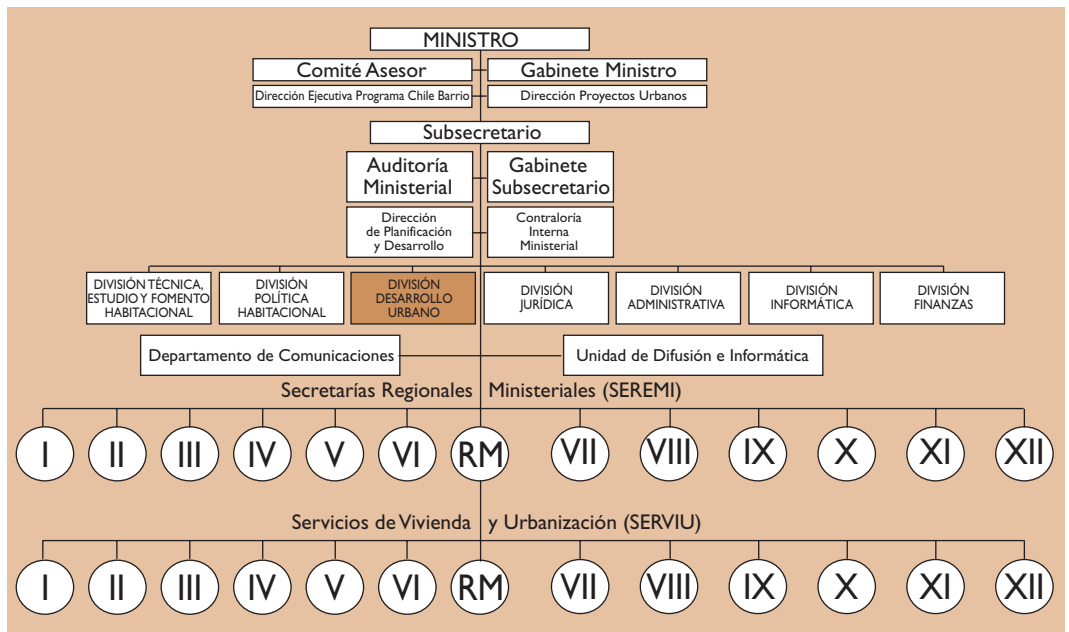


FIG. 5. Estructura orgánica. Ministerio de vivienda y urbanismo (MINVU)

Fuente: Tomado de la Web del MINVU, www.minvu.cl, abril 2002.

nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico». ² Ello implica que la Planificación Urbana está subordinada al

marco de desarrollo socioeconómico vigente basado en el modelo de libre mercado con Estado subsidiario y aquella debe incorporar, en todos sus niveles, los objetivos y metas que para el desarrollo urbano este último determine. En la FIG. 6

² Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N°458/1975, MINVU, D.O. 13/4/1976. Artículo N°27.

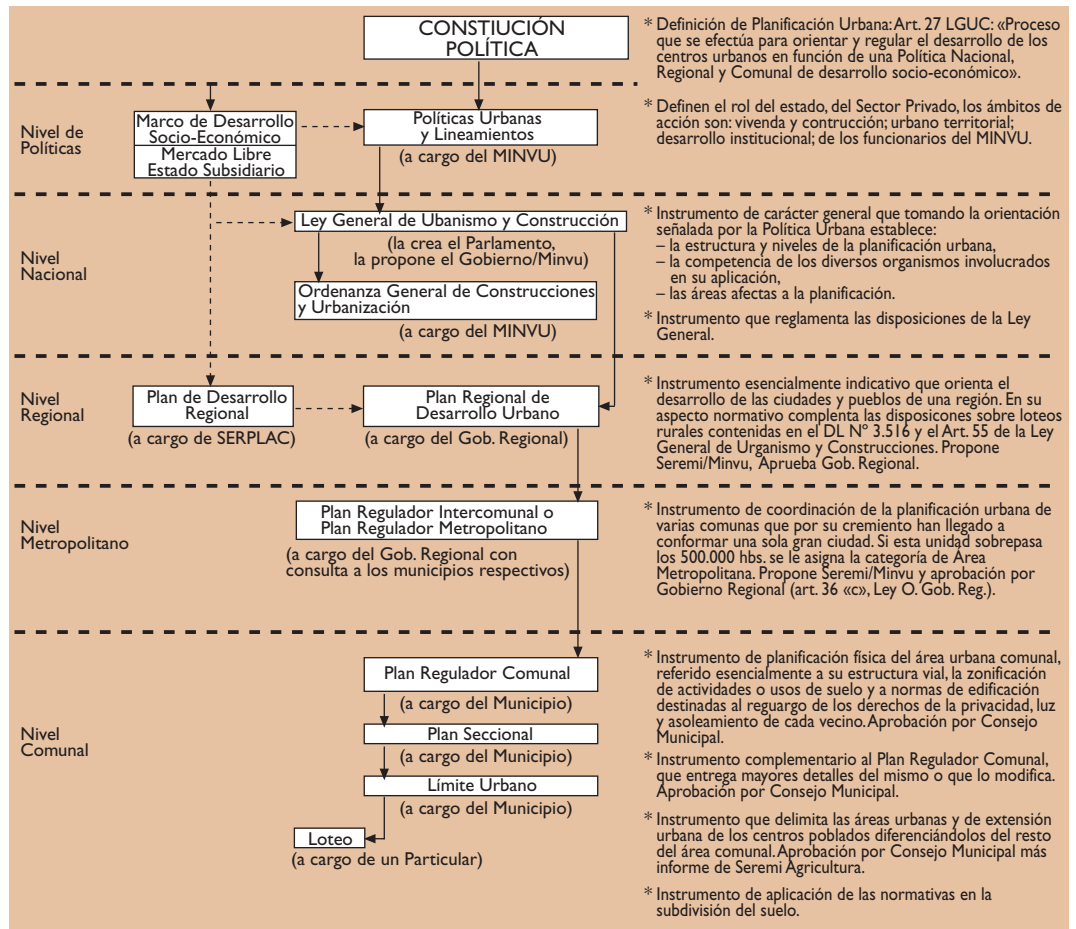


FIG. 6. Organigrama legal-Territorial de la planificación urbana en Chile

Fuente: Diagrama adaptado y actualizado a partir de BRIEVA, (1986: 8).

siguiente se resumen los distintos niveles de acción, sus instrumentos, objetivos y articulaciones.

El proceso de planificación urbana está normado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Título II, Capítulos I, II y III). Se realiza en cuatro niveles de acción que corresponden, a su vez, a igual número de áreas territoriales: nacional, regional, intercomunal y comunal. La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional³ entregó, a partir de marzo de 1993, a los Gobiernos

Regionales, en su Título Segundo, Capítulo I, artículos 16 al 21, las funciones de fijación de políticas y objetivos para el desarrollo social, económico y territorial, la coordinación de las distintas autoridades de nivel nacional y comunal, y la aprobación de instrumentos de planificación física de nivel regional, metropolitano y comunal⁴. Una breve síntesis se indica a continuación.

El nivel Nacional: está a cargo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), su función es orientar el

³ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; N°19.175; Ministerio del Interior. Diario Oficial, Chile,

03/Marzo/1993. (Modificada por Ley N°19.778, 10/Diciembre/2001.).

⁴ Idem 6. Título Segundo, Capítulo I, artículo 20, letra «f».

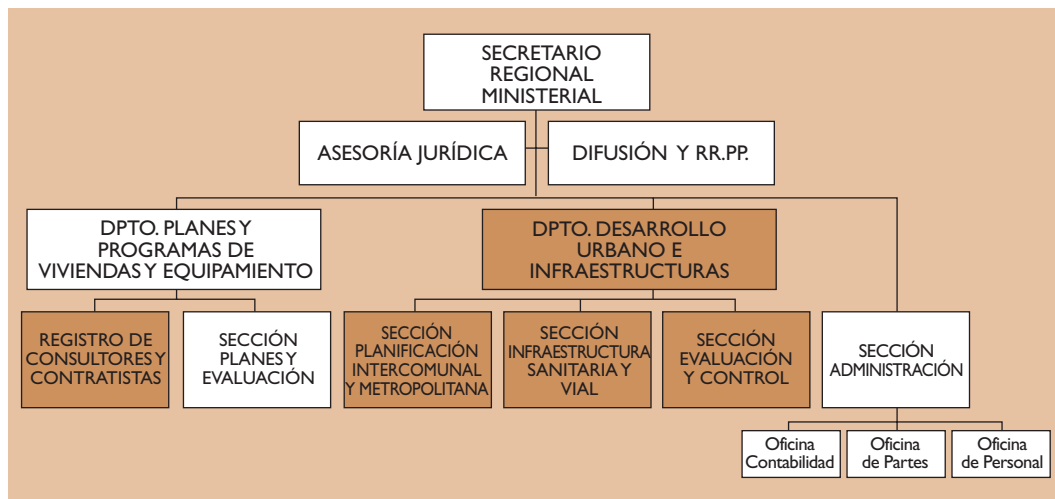


FIG. 7. Secretaría Regional Ministerial (SEREMI/MINVU). Estructura orgánica tipo

Fuente: elaboración propia.

desarrollo urbano a nivel país, utiliza como instrumentos los Lineamientos de Política Urbana⁵ (en reemplazo de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985, derogada en el Gobierno de Lagos, por decreto N°259, en octubre de 2000), la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones⁶ y normas específicas aplicables a todos los niveles.

El nivel Regional: está a cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU) FIG. 7, su función es orientar el desarrollo de los centros urbanos de la región, utiliza como instrumento el Plan Regional de Desarrollo Urbano el cual debe estar acorde con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. Se aprueba por el Gobierno Regional. Sus disposiciones deben integrarse a los planes reguladores de los niveles inferiores.

El nivel Intercomunal: está a cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU), su función es regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de distintas comunas que, por sus relaciones, se integran a una misma

aglomeración. Si esta última sobrepasa una población de quinientos mil habitantes tiene, para efectos de planificación, la categoría de Área Metropolitana. Utiliza como instrumento el Plan Regulador Intercomunal o el Plan Regulador Metropolitano. Lo confecciona la SEREMI/MINVU, con consulta a los Municipios respectivos y a las Instituciones Fiscales que se estime necesario. Puede, también, ser confeccionado por un conjunto de Municipios afectos a relaciones intercomunales, previa autorización de la SEREMI respectiva. Se aprueba por el Gobierno Regional. Sus disposiciones son obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores comunales.

El nivel Comunal: está a cargo de la Municipalidad respectiva, su función es promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. Utiliza como instrumentos el Plan Regulador Comunal y el Plan Seccional para estudios más detallados. Lo confecciona y aprueba la Municipalidad, a no ser que la comuna no forme parte de

⁵ Definidos por el MINVU, en 2002, véase, www.minvu.cl.

⁶ Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Decreto Supremo (D.S.) N°47/1992, MINVU, D.O. 19/5/1992.

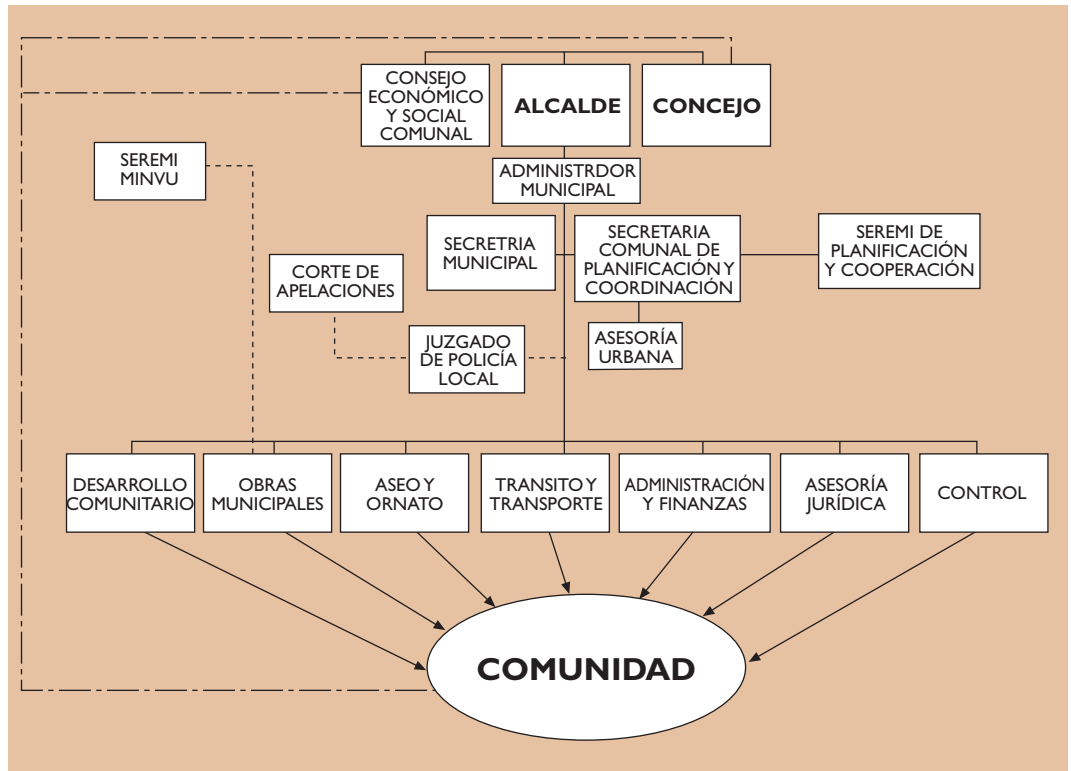


FIG. 8. Municipalidad. Estructura orgánica tipo

Fuente: elaboración propia

un territorio normado por un plan regulador metropolitano o intercomunal o, si formando parte, tiene informe desfavorable de la Seremi/Minvu, en cuyos casos lo aprueba el Gobierno Regional. El procedimiento posibilita participación ciudadana: exposición al público; aprobación por el Concejo Municipal; Informe Técnico de la SEREMI/MINVU⁷.

Al interior de los municipios, la Dirección de obras y, cuando corresponda, la Unidad de Asesoría Urbana⁸ ejerce las funciones de estudio, proposición y ejecución de los distintos aspectos del desarrollo urbano en el ámbito local, en el marco que la legislación urbana y de municipalidades le definen FIG. 8.

3. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO

Como indicamos, el rol del Estado en el Desarrollo Urbano está orientado a conciliar los intereses particulares con los de la comunidad (bien común); para lo cual promueve, a través de la Planificación Urbana y sus instrumentos indicativos y normativos, la propensión hacia adecuadas condiciones de habitabilidad. Dichos instrumentos orientan y regulan al sector privado y público, en las actividades de urbanización y construcción.

De allí que esta sea una función asumida por el Estado, ya que este constituye la instancia que, al interior de la sociedad, está en mejores condiciones para armonizar los intereses en juego.

⁷ Ídem 6. Título Segundo, Capítulo III, artículo 36, letra «c».

⁸ Las funciones específicas de las Direcciones de Obras Municipales y de la Asesoría Urbana se indican en: Ley General

de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza y la Ley Orgánica Constitucional de Municipios, (D.S.) N°662/1992, Ministerio del Interior, D.O. 27/8/1992. (Texto refundido Ley 18.695).

Efectivamente, en las Políticas y Lineamientos actualmente vigentes (MINVU, 2001b), que definió el gobierno para el período 2001-2006, en reemplazo de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1985⁹, derogada en octubre de 2000; plantea el rol del Estado en el Desarrollo Urbano en los siguientes términos:

«El Estado juega un rol central en el Desarrollo Urbano. Dada la complejidad de los sistemas urbanos, los distintos niveles del Estado cumplen un rol central en la promoción del bien común y la gestión de las ciudades. Si bien el Estado ha ido cambiando en el tiempo su rol al interior de los sistemas urbanos, transitando desde un Estado Empresario a un Estado Regulador y Promotor, tanto los cambiantes y dinámicos mercados urbanos como los conflictos sociales generados al interior de las ciudades hacen imprescindible la acción concertada y decidida del Estado como ente responsable de la adecuada gestión y regulación de nuestras urbes. De esta manera, en el presente escenario de globalización y creciente acción privada es responsabilidad del Estado diseñar, implementar y gestionar las políticas urbanas.»¹⁰

Del mismo modo, en las bases de la política pública, al sector privado se le define el siguiente rol:

«Al mercado y la iniciativa privada le cabe una alta responsabilidad en el desarrollo urbano. Esto se hace evidente en el fuerte cambio experimentado en la participación del sector privado sobre el total edificado en las ciudades, pasando de un 23% en 1980 a un 81% en 1997. Estos cambios en la capacidad de la iniciativa privada de actuar sobre los procesos urbanos dando respuesta a las nuevas demandas, innovando en la oferta de productos y servicios y creando nuevas tendencias de desarrollo, implican un marcado cambio respecto a las ciudades de hace 40 años atrás. Esta

transformación obliga ampliar los espacios de trabajo público-privado en el desarrollo urbano, diseñando políticas urbanas que permitan el buen funcionamiento de los mercados urbanos y la expansión de las oportunidades de participación privada.»¹¹

A partir de las definiciones anteriores, los instrumentos para indicar y promover los principios generales y, que para el sector el gobierno formula, son las políticas de desarrollo urbano y sus lineamientos. El rol principal de estos instrumentos es servir de pauta y guía para la revisión de la Ley y orientar y regular el desarrollo urbano, coordinándolo con otros procesos como el de la internacionalización de la economía a través de la inserción del país en los bloques multinacionales o el de la regionalización y descentralización de la administración pública.

Las Políticas vigentes y sus lineamientos, son las que se indican a continuación y abarcan tres ámbitos desagregados como sigue:

a) Ámbito Vivienda – Construcción,
en que se busca:

- Promover el desarrollo del mercado habitacional.
- Incrementar el financiamiento bancario para la vivienda social Retiro del Estado de su rol crediticio y productor.
- Desarrollar el mecanismo de securitización Incentivar y perfeccionar la movilidad habitacional.
- Promover la Industrialización, especialmente en las Viviendas Sociales.
- Focalización de la acción subsidiaria del Estado Cumplimiento del 100% del Programa Chile barrio.
- Generación de alternativas para sectores indigentes o pobres insolventes
- Gestión de suelo para viviendas sociales.

⁹ Política Nacional de Desarrollo Urbano, Decreto Supremo (D.S.) N°31/1985, MINVU, 4/3/1985.

¹⁰ MINVU; (2001b); *Consideración general 5. p.1.*

¹¹ MINVU; (2001b); *Consideración general 6. p.1.*

- Mejorar la calidad de la vivienda y su entorno.
- Mejorar los estándares: terminaciones, diseño, tamaño y diversidad, materiales, adecuación a la realidad regional.
- Certificación de calidad.
- Mejorar el marco regulatorio
- Desarrollo de barrios

b) Ámbito Urbano – Territorial, en que se busca:

- Desarrollar la oferta y facilitar el acceso a los bienes y servicios urbano/ territoriales Generar y fortalecer los mecanismos de gestión urbano y territorial
- Nuevos mecanismos de financiamiento
- Fortalecimiento y modernización de instrumentos normativos
- Ejecución de proyectos urbanos emblemáticos

c) Ambito de Desarrollo Institucional, en que se busca:

- Descentralización y Delegación: Nuevos Roles y capacidades
- Transparencia y Probidad: Compras Chile y estadísticas sectoriales en línea.
- Trámites en línea y espacios virtuales de atención
- Participación y Control Social en nuestra Gestión Automatización del 100% de los procesos claves.

d) En los Funcionarios del Minvu, en que se busca:

- Cambio Cultural Actualización de Competencias y Profesionalización. Sistema de Compromisos de Desempeños de Jefaturas, de equipos e Individuales.

Estos aspectos resultan esenciales para comprender la razón de ser de la definición de políticas y los roles del sector privado y público en el desarrollo urbano, los cuales están llamados a integrarse FIG. 9. En la

misma dirección, las Naciones Unidas, en su Conferencia para los Asentamientos Humanos realizada en 1996 indica que: «Aunque las causas estructurales de los problemas (del desarrollo urbano) deben abordarse a menudo a nivel nacional y a veces a nivel internacional, los progresos dependerán en gran medida de las autoridades locales, la participación cívica y el establecimiento de asociaciones a todos los niveles de la administración pública con el sector privado, el sector de las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, los trabajadores y empresarios y la sociedad civil en general.»¹²

4. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN, LOS PROYECTOS INMOBILIARIOS Y LAS DIRECCIONES DE OBRAS MUNICIPALES

La Planificación Urbana, desagregada en los niveles de acción antes indicados, se efectúa mediante instrumentos de planificación territorial, los cuales se definen como un conjunto de normas destinadas a orientar y/o regular el desarrollo de un área territorial específica. Dichos instrumentos están expresamente definidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (Título 2, Capítulo 1, Art. 2.1.1 al 2.1.14) y son los siguientes con los componentes que se indican:

- **Plan Regional de Desarrollo Urbano:** diagnóstico regional, lineamientos estratégicos y planos.
- **Plan Regulator Intercomunal:** memoria explicativa, ordenanza y planos.
- **Plan Regulator Comunal:** memoria explicativa, estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, ordenanza local y planos.
- **Plan Seccional:** Memoria Explicativa, que contenga los elementos técnicos necesarios para fundamentar su proposición; Estudio de Factibilidad, de dotación de agua potable y alcantarillado de

¹² N.U./HABITAT II; PROGRAMA, Cap. IV; Plan de Acción Mundial: Estrategias para la Aplicación; letra A; párrafo 56, Estambul, junio 1996. Ver en www.unhabitat.org.

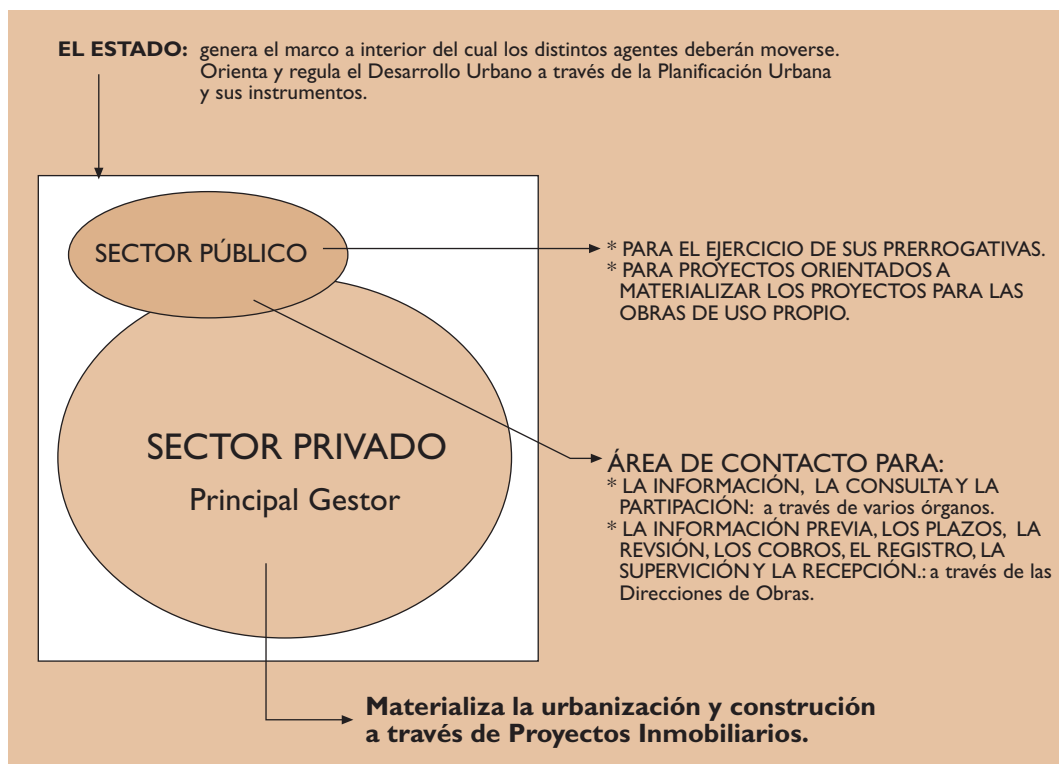


FIG. 9. Articulación pública-privada

Fuente: elaboración propia.

aguas servidas y aguas lluvias cuando corresponda, en función de la población actual y futura del área en estudio, que requerirá consulta previa a las entidades regionales o locales competentes encargadas del servicio; Ordenanza, que contenga las disposiciones reglamentarias pertinentes; Planos, que expresen la zonificación del área en estudio, la vialidad y demás elementos contenidos en la proposición del plan.

- **Límite Urbano:** memoria explicativa, descripción de puntos y tramos de la poligonal que corresponda al límite urbano y plano. El límite urbano es una línea imaginaria que separa las áreas urbanas propiamente tales y de extensión urbana en un centro poblado, para diferenciarlas del resto del territorio comunal.

Como vimos, al tenor de la política, el Estado se reserva para sí la Planificación Urbana como función privativa y el sector privado está llamado a ser el «principal gestor» del Desarrollo Urbano. El Estado actúa; a través del sector público; ejerciendo un papel orientador, regulador, contralor y subsidiario; el cual incorpora, además al mercado inmobiliario, ciertos signos que alientan o desalientan a los agentes privados vía, por ejemplo, la generación de demanda a través de los subsidios habitacionales, rebajas o alzas de impuestos, etc.

Al respecto, es conveniente traer a colación la siguiente medida propuesta por Naciones Unidas recomendando a los gobiernos para implementarla a los niveles correspondientes y de acuerdo a su marco legal: «A fin de asegurar la eficiencia de los mercados, los gobiernos, a los niveles apropiados y de



FIG. 10. Una idea inicial de Proyecto Inmobiliario recibe señales desde diversos ámbitos del entorno

Fuente: elaboración propia.

conformidad con su autoridad legal, deben: evitar las intervenciones indebidas que ahogan la oferta y distorsionan la demanda de viviendas y servicios, y revisar y ajustar periódicamente los marcos legislativos, financieros y normativos, incluidos los relativos a contratos, utilización del suelo y códigos y normas de edificación.»¹³

En ese marco, el ámbito de acción de los privados está en la materialización, a través de proyectos inmobiliarios, de la urbanización y construcción, guiado por los indicios que detecta en el mercado y en el marco regulatorio que le brindan FIG. 10, específicamente, el Plan Regulator Comunal en tanto instrumento de

planificación urbana de nivel local y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en cuanto norma superior y complementaria del mismo. Se desprende de ello el hecho de que la «cabida o nicho» para los proyectos inmobiliarios está en la construcción de la ciudad en sus distintos tipos, niveles y magnitudes.

Los instrumentos de planificación constituyen, además, un mecanismo que posibilita reducir la incertidumbre de la acción privada en el desarrollo urbano. Ello por cuanto define las «reglas del juego» con las cuales los distintos agentes, incluido el propio Estado a través del Sector Público, deben operar FIG. 11.

Un proyecto de inversión, entendido como «...un paquete discreto de inversiones, insumos y actividades diseñado con el fin de eliminar o reducir

¹³ N.U./HABITAT II. Op. Cit. Párrafo 72, Letra B.

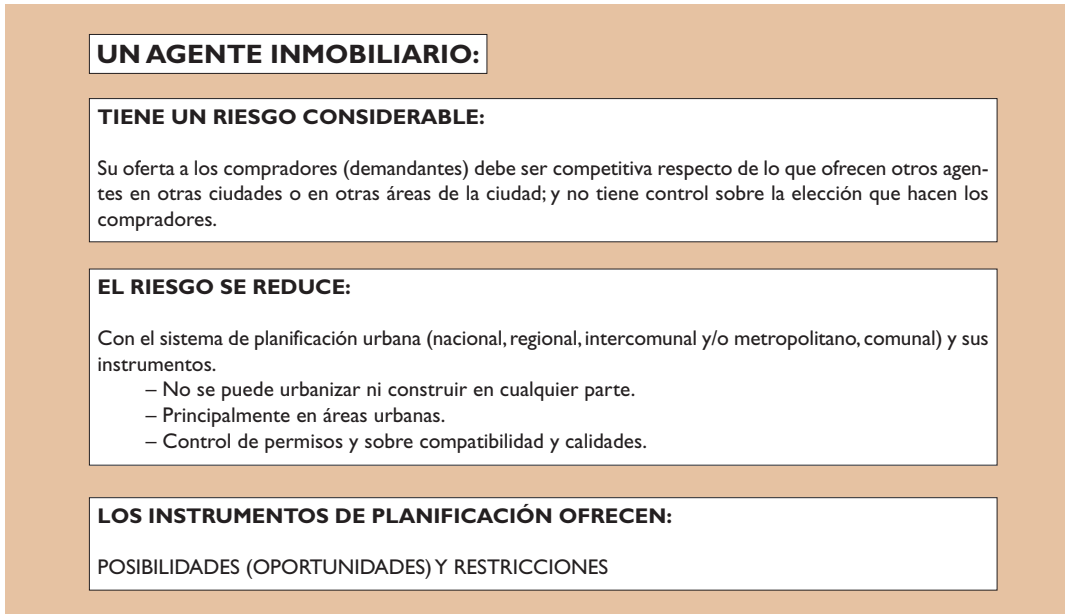


FIG. 11. Un agente inmobiliario

Fuente: elaboración propia.

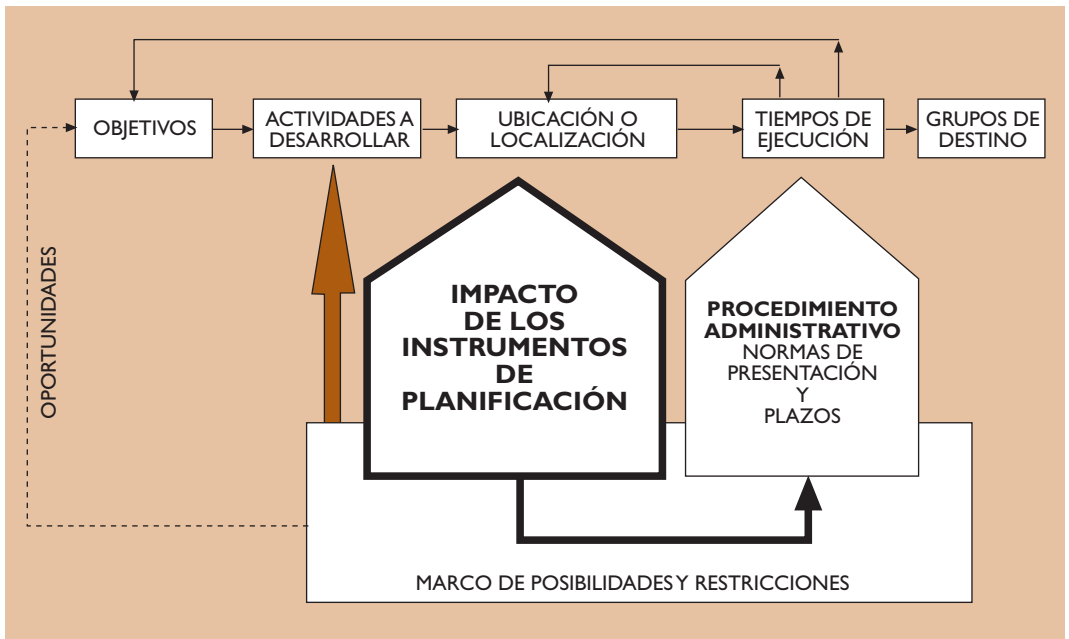


FIG. 12. Impacto del marco urbano en la etapa de delimitación de un proyecto de inversión inmobiliaria

Fuente: elaboración propia.

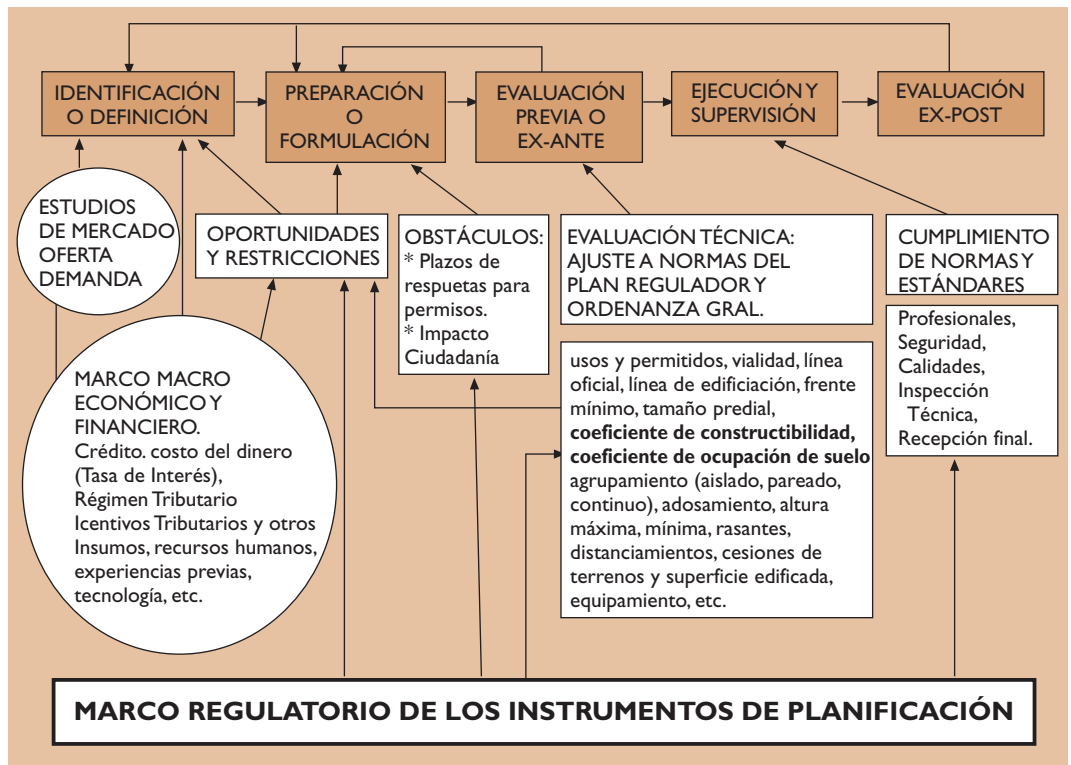


FIG. 13. Impacto del marco urbano en el ciclo del proyecto de inversión inmobiliaria

Fuente: elaboración propia.

varias restricciones al desarrollo, para lograr uno o más productos o beneficios, en términos del aumento de la productividad y del mejoramiento de la calidad de vida de un grupo de beneficiarios dentro un determinado período de tiempo...» BRUCE (1989: 1), constituye la herramienta a través de la cual el sector privado, en su más amplia gama, materializa el llamado de la Política Urbana a ser gestor principal del desarrollo urbano.

Como se sabe, un proyecto de inversión debe ser delimitado a lo menos en los siguientes cinco aspectos: en sus objetivos, en las actividades que se desarrollarán para cumplir esos objetivos, en su ubicación o localización en el territorio, en el tiempo y en los grupos a ser alcanzados por el proyecto FIG. 12.

Por otra parte, al interior del conjunto de actividades que integran el denominado «ciclo del proyecto» (y que incluye la

identificación (o definición) del proyecto, la preparación, la evaluación previa (ex-ante), la ejecución y supervisión y la evaluación ex-post) FIG. 13; el marco urbano y las regulaciones a que obliga mediante los instrumentos y cuerpos legales indicados, debe incorporarse en las fases de identificación, por las oportunidades y restricciones; en la preparación, para detectar posibles obstáculos; en la evaluación previa, en su dimensión técnica para definir la factibilidad y el ajuste del diseño a las normas de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y del Plan Regulador Comunal; y en la ejecución y supervisión, para el cumplimiento de los estándares definidos en el diseño acorde a la Ordenanza.

Por otra parte, como es el Estado quien fija las reglas del juego en el desarrollo urbano, los agentes inmobiliarios necesitan relacionarse, para su gestión cotidiana, con el aparato público. Esta relación se da, al

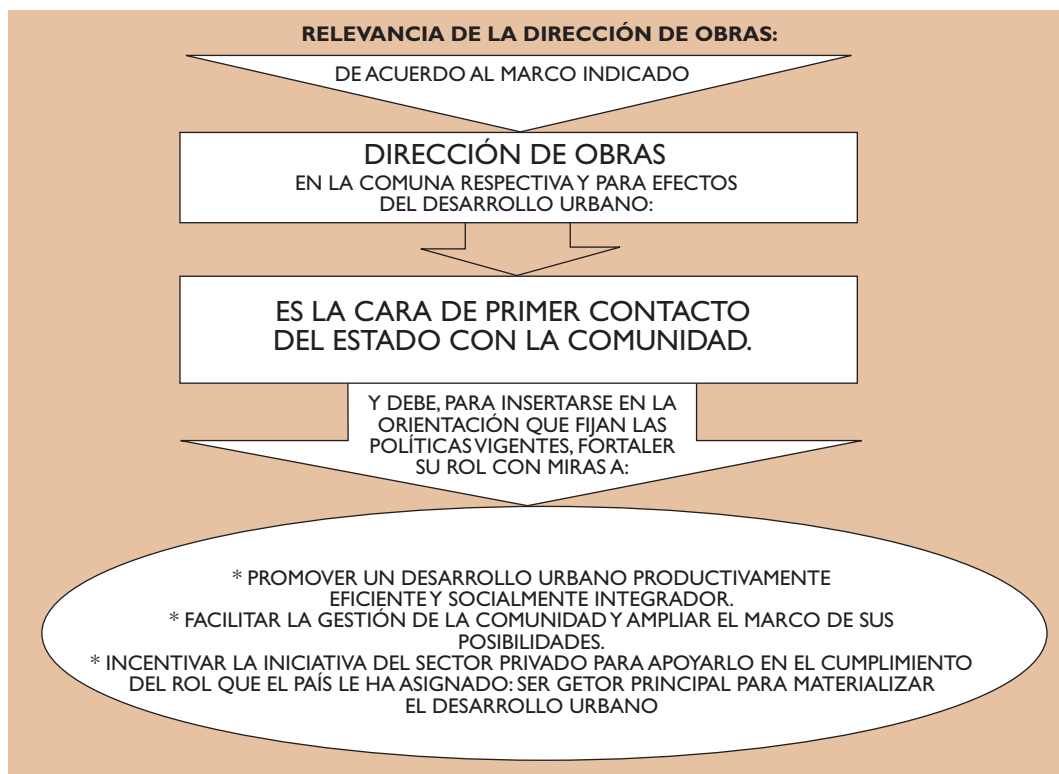


FIG. 14. Relevancia de la dirección de obras

Fuente: elaboración propia.

interior del Municipio, con las Direcciones de Obras Municipales. Esta última constituye, en realidad, la cara visible o de primer contacto del Estado con los gestores inmobiliarios dado que es la repartición ante la cual se inician los procesos de consulta y presentación de proyectos de urbanización y construcción FIG. 14.

De allí la extraordinaria relevancia de las Direcciones de Obras Municipales en tanto unidades determinantes en, por una parte, la aplicación del marco regulatorio para el desarrollo de las áreas urbanas cautelando el Bien Común o Interés General y, por otra, para incentivar y facilitar la iniciativa del sector privado en el ejercicio de su rol como gestor principal. Por lo mismo, una Dirección de Obras Municipales eficiente resulta ser clave para alcanzar simultáneamente los objetivos de la comunidad y los de los gestores inmobiliarios en el ámbito urbano. Esta repartición puede, según sean las

capacidades, orientaciones y claridad de su equipo profesional, marcar la diferencia incluso para la localización de fuertes inversiones en una u otra comuna; con los consiguientes beneficios o perjuicios para el municipio y la comunidad respectiva.

De hecho, en el Plan de Acción Mundial definido en la Conferencia de Naciones para los Asentamientos Humanos (HABITAT II), se indica que: «La administración pública municipal puede contribuir eficazmente a que los asentamientos humanos sean viables, equitativos y sostenibles, puesto que ese nivel de administración es el más próximo al ciudadano. Es necesario que los gobiernos reconozcan la función esencial de las autoridades locales en lo que respecta a proporcionar servicios y poner al ciudadano en condiciones de lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la protección medioambiental de sus

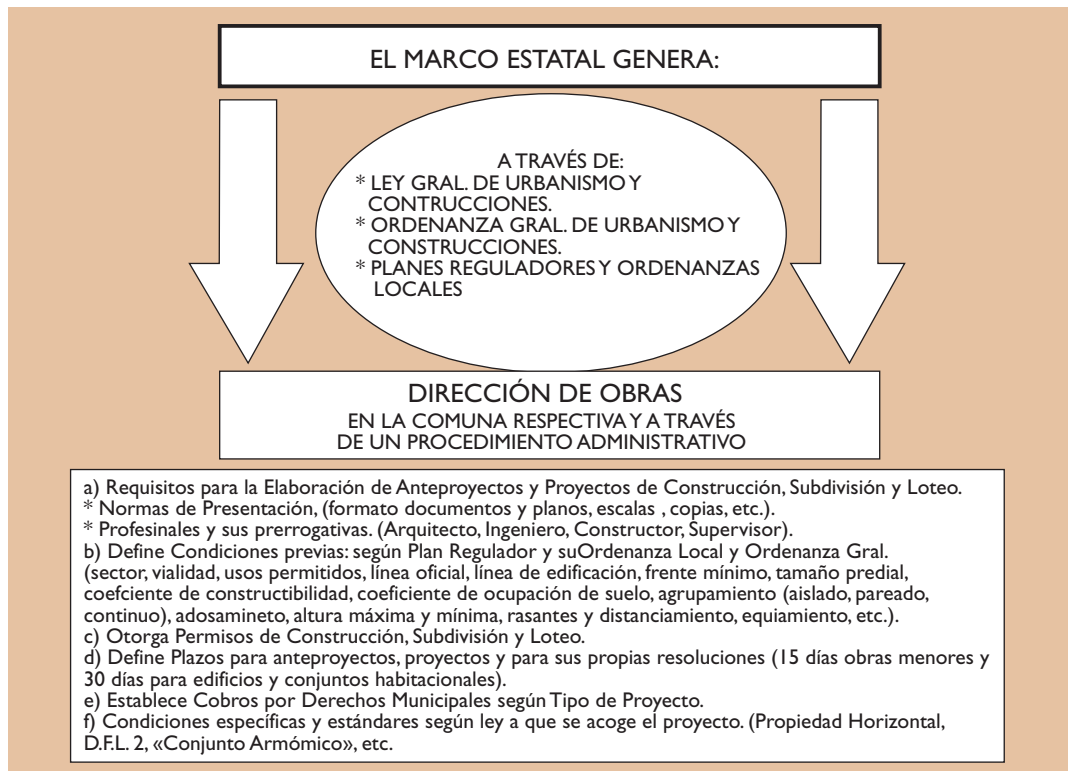


FIG. 15. Impacto de los instrumentos de planificación sobre los proyectos inmobiliarios

Fuente: elaboración propia.

comunidades locales, así como en lo concerniente a la cooperación internacional entre autoridades locales. Las autoridades locales pueden construir, explotar y mantener la infraestructura económica, social y medioambiental, supervisar los procesos de planificación, fijar políticas ecológicas locales y prestar asistencia en la aplicación de políticas ecológicas nacionales y subnacionales. Desempeñan un papel vital en lo que respecta a educar y movilizar a los ciudadanos y responder a la demanda pública para promover el desarrollo sostenible.»¹⁴

Lo anterior es fundamental porque, al final de cuentas y especialmente para efectos de la gestión cotidiana en el ámbito urbano, todo el conjunto de instrumentos que implican la política, la ley y su ordenanza, los

reglamentos y las normas técnicas vinculadas al desarrollo urbano; así como toda la estructura organizacional que comprende la administración urbana en Chile, descansan y se apoyan por excelencia en el Municipio y, en su interior, en la Dirección de Obras Municipales.

Todas las posibilidades y restricciones que el marco estatal genera; en virtud de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza y del Plan Regulador Comunal y Ordenanzas Locales respectivas; se traducen en un conjunto de requerimientos hacia los gestores inmobiliarios y profesionales vinculados, a través de un procedimiento administrativo en la Dirección de Obras, el cual se encuadra en alguna de las siguientes esferas de acción y decisión FIG. 15:

- a) Requisitos para la Elaboración de Anteproyectos y Proyectos de Construcción, Subdivisión y Loteo.

¹⁴ N.U./HABITAT II. Op. Cit. Párrafo 102; Letra C.

- Normas de Presentación. (formato documentos y planos, escalas, copias, etc.)
- Profesionales y sus prerrogativas. (Arquitecto, Ingeniero, Constructor, Supervisor.)
- b) Define Condiciones previas: según Plan Regulador y su Ordenanza Local y Ordenanza General.
 - (sector, vialidad, usos permitidos, línea oficial, línea de edificación, frente mínimo, tamaño predial, coeficiente de constructibilidad, coeficiente de ocupación de suelo, agrupamiento (aislado, pareado, continuo), adosamiento, altura máxima y mínima, rasantes y distanciamiento, equipamiento, áreas verdes, etc.)
- c) Otorga Permisos de Construcción, Subdivisión y Loteo.
- d) Define Plazos para anteproyectos, proyectos y para sus propias resoluciones. (15 días obras menores y 30 días para edificios y conjuntos habitacionales)
- e) Establece Cobros por Derechos Municipales según Tipo de Proyecto.
- f) Condiciones específicas y estándares según ley a que se acoge el proyecto. (Propiedad Horizontal, D.F.L. 2, «Conjunto Armónico», etc.

5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

De lo revisado en el presente documento podemos relevar, para el fin que nos ocupa, algunas conclusiones. En primer lugar, es evidente que Chile cuenta con un soporte legal, institucional, y organizacional para la administración y gestión del desarrollo urbano y, por lo mismo, no resulta necesario concentrar esfuerzos en ello sino más bien en: clarificar los objetivos sociales a alcanzar (por ejemplo: revalorizar los espacios públicos), fortalecer la coordinación entre instancias y entre niveles territoriales de acción; capacitar a los funcionarios en técnicas, instrumental y tecnologías modernas de análisis, información y gestión; distribuir los recursos tendiendo a eliminar las desventajas de inicio en la capacidad instalada del Estado para las distintas áreas

territoriales. Todo ello en términos apropiados a la realidad y desafíos del país en su conjunto y de las regiones en particular.

En segundo lugar; es importante destacar que las Políticas Urbanas, con sus lineamientos, están subordinadas tanto al marco para el desarrollo socioeconómico y, por lo mismo, aquellas, la Ley General, su Ordenanza y demás instrumentos derivados, en ningún caso pueden entrar en contraposición con estas últimas porque, de ser así, los objetivos de la Nación entrarán en pugna con la consiguiente parálisis asociada en la acción. En esa línea aspiraciones como, por ejemplo, la construcción del espacio público, deben ponerse en el circuito de producción de los asentamientos humanos, por la vía de demostrar su alta rentabilidad social y privada; es decir, entender el espacio público como «un buen negocio» para la sociedad y para las personas.

En tercer lugar, el marco que brindan la Políticas Urbanas y sus instrumentos constituyen un conjunto de «reglas del juego», tanto para la gestión pública como para la privada en el desarrollo urbano. Estas reglas permiten reducir la incertidumbre en la toma de decisiones, en la medida que se mantengan con relativa estabilidad y que se deriven de una visión integradora de país, de ESTADO (con mayúsculas). Por lo mismo, los sectores privado y público están llamados a fortalecer sus grados de confianza con miras a establecer alianzas permanentes.

En cuarto lugar, el Municipio en cuanto a cara de primer contacto del Estado con el ciudadano y, en su interior, la Dirección de Obras, en cuanto a cara de primer contacto del Estado con los agentes inmobiliarios, tanto institucionales como individuales, constituyen instancias determinantes para el desarrollo urbano en una doble dirección ineludible e inseparable: de una parte con el compromiso por impulsar y preservar los intereses generales de la comunidad (el Bien Común, en el ámbito urbano: la habitabilidad en pos de adecuados niveles de calidad de vida) y, de otra, con la promoción de la gestión privada por la vía de brindar un marco de facilidades eficiente, transparente y oportuno. Es decir, hacer una buena síntesis entre el interés general y particular en beneficio del país.

A modo de recomendaciones es importante insistir en los siguientes aspectos. Resulta urgente concentrar los esfuerzos gubernamentales, además de en la planificación de mediano y largo plazos, en el proceso cotidiano de hacer ciudad; de modo tal que los objetivos gruesos orientados hacia un desarrollo urbano socialmente integrador, económicamente eficiente y bello en términos de objeto construido; puedan lograrse y constituir un hecho perceptible para los ciudadanos. En ese propósito la administración y la gestión del urbanismo, así como el diseño y la construcción del espacio público, tienen un rol preponderante.

Para ello y teniendo presente la escasez de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros en el sector público vinculado a la administración urbana; se requiere, con prontitud, abrir espacio a la iniciativa privada en materias tan cotidianas como: servicios de información específica a usuarios; difusión y promoción de iniciativas en áreas determinadas y de la ciudad en su conjunto; animación de la participación ciudadana para el desarrollo urbano; revisión de proyectos; manejo y administración de archivos; actualización permanente de los instrumentos de planificación; desarrollo de incentivos autofinanciables en áreas de desarrollo urbano estratégicas definidas mediante Planos Seccionales estableciendo, por ejemplo, áreas de libre iniciativa o sin regulación y áreas reguladas, compensaciones de beneficios entre áreas y transacción de estos entre agentes que actúan en el ámbito urbano, subsidios y/o liberación de pagos de permisos de construcción, etc.

Al respecto es aplicable la medida que las Naciones Unidas plantean a los gobiernos en sus distintos niveles: «Fomentar la formación de nuevas asociaciones entre los sectores público y privado para crear instituciones de propiedad y administración privada pero con funciones y objetivos públicos, y promover la transparencia y responsabilidad en sus operaciones.»¹⁵

En esta misma idea, es importante que las posibilidades de asociación que brinda la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades¹⁶, se utilicen con miras a aunar esfuerzos tendientes a mejorar la prestación de servicios a los usuarios (clientes). Los municipios podrían, allí donde las necesidades lo ameriten o donde el grado de las relaciones urbanas lo justifique y posibilite, asociarse y compartir recursos: equipos técnicos, procesos, procedimientos y métodos e incluso reformar su estructura organizacional fusionando sus respectivas Direcciones de Obras. Es evidente, por ejemplo, que si los municipios con menores recursos se asociaran podrían contar con mejores y más completos: equipos profesionales y técnicos; equipamiento; tecnología apropiada a sus necesidades; metodologías adecuadas y modernas, etc.

Por lo mismo, especial atención merece el aspecto relacionado a la descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales para la conducción de los asentamientos humanos. Como lo indicamos anteriormente, las Políticas Urbanas con sus lineamientos actualmente vigente, buscan que la orientación y regulación del desarrollo urbano en Chile se coordine con el proceso de regionalización del país.

BIBLIOGRAFÍA

BRIEVA, A. (1986): *Curso Legislación Urbana, Apuntes de Clases*. Stgo., F.A.U., U. de Chile, mimeo.

BRUCE Colin F. (1989): *The Project Cycle. An Introduction to the Stage of Project Planning and Implementation*. Banco Mundial: Instituto de Desarrollo Económico, CN347a, mayo de 1982 en K. MOKATE, *Evaluación Financiera de*

Proyectos de Inversión, Notas de Clase, febrero CIDER, Bogotá.

MINVU (2001a): *Bases para la reforma de la Ciudad y Territorio, Consideraciones Previas*, pto. 4; Documento Interno 1, en www.minvu.cl.

— (2001b): *Plan de Reforma Urbana y Territorial. Políticas 2001-2006* Documento Interno 1 en www.minvu.cl.

¹⁵ N.U./HABITAT II; Cap. IV, Letra C; párrafo 158; b).

¹⁶ Decreto Supremo (D.S.) N°662/1992, Ministerio del Interior, D.O. 27/8/1992. (Texto refundido Ley 18.695).