



## LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

María Eugenia Betsalel Palombo<sup>1</sup>

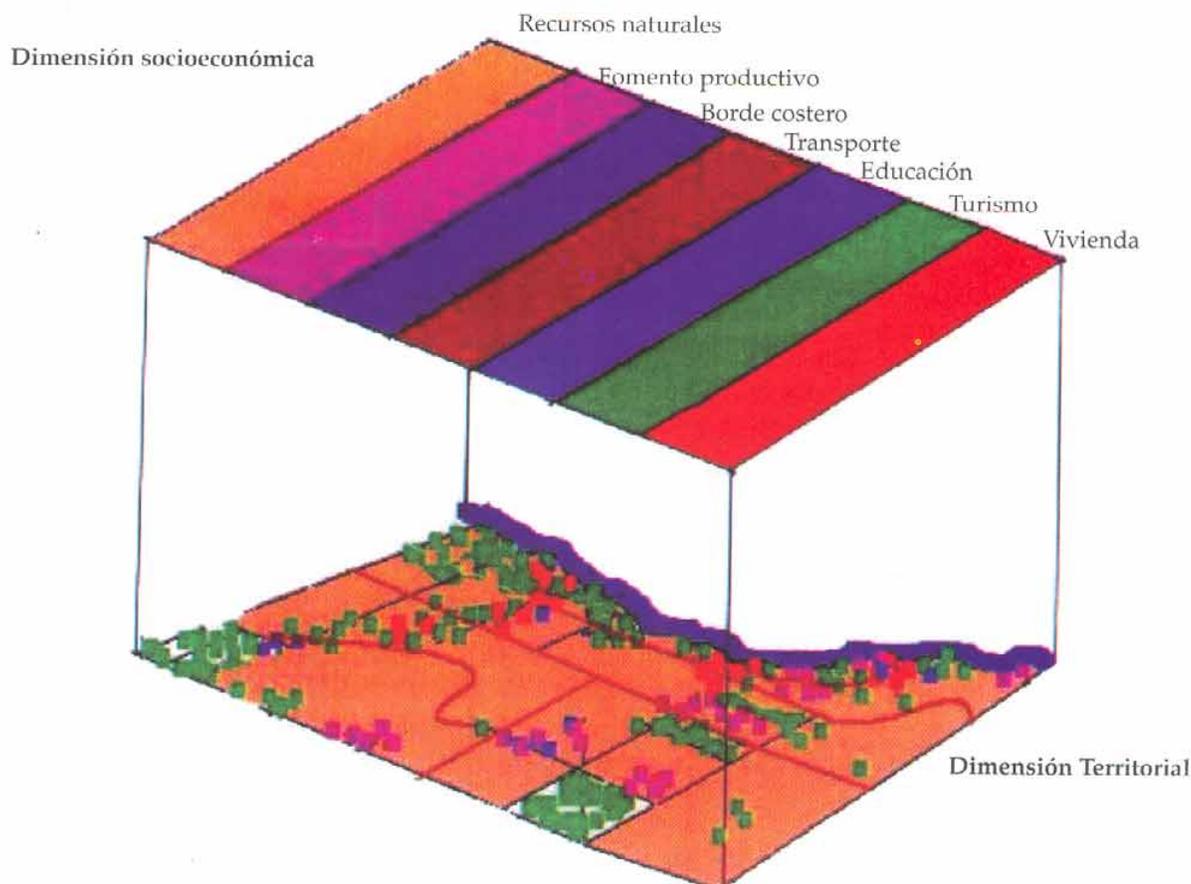
### Contextos y principios

El **desarrollo**, - entendido como un proceso que incluye el mejoramiento de la calidad de vida, una economía sólida, y respeto por el medio ambiente - no se concibe hoy sino vinculado a las ciudades y al territorio en que se insertan, su soporte físico espacial.

Es dinámico y diverso, siempre expuesto a los efectos de acciones endógenas y exógenas: los grandes cambios que Chile y el mundo han venido experi-

mentando - globalización, desarrollo de las telecomunicaciones, mayor protagonismo del mercado, nuevos roles del Estado respecto del sector privado, aumento constante de la urbanización<sup>2</sup>- están impactando fuertemente al territorio y exigen una pronta adaptación.

En este contexto, hablar de la gestión de las áreas que componen y condicionan el territorio, es referirse a decisiones que influirán profundamente en la vida actual y futura de un considerable número de perso-



Esquema que recoge la interacción socioeconómica y del territorio.

<sup>1</sup> Arquitecta. Analista Departamento Desarrollo Urbano Minvu, Santiago. E-mail: mbetsalel@minvu.cl

<sup>2</sup> Hoy en Chile, más de las tres cuartas partes de la población vive en áreas urbanas y más de la mitad en áreas metropolitanas de importancia.

Por otra parte, la escasez y alto costo del suelo apto para acoger asentamientos humanos obligan a ser extremadamente cuidadosos a la hora de las decisiones relativas a su utilización, puesto que marcarán el futuro de manera muy determinante, - a veces irreversible -, tornando prácticamente imposible corregir los efectos que una decisión inadecuada puede provocar en la sustentabilidad.

Teniendo en consideración estos aspectos, hoy se requiere que el desarrollo sea el resultado de la combinación de dos componentes, en permanente interacción: una **dimensión socio económica** y una **dimensión territorial**.

### La planificación del uso del territorio

Hoy nos resulta difícil concebir la Planificación si no es íntimamente ligada a la inversión y a la participación de los actores involucrados, lo cual constituye un importante avance respecto de su sentido tradicional, en el que primaban los aspectos de orden físico espacial.

En esa perspectiva, entendemos como rol de la planificación territorial, definir una forma de utilizar el territorio a partir de sus características, - atributos y limitaciones - acogiendo las demandas de espacio que las distintas actividades humanas generan, evitando al máximo las interacciones negativas y procurando constituir así un todo armónico. Su eficacia dependerá en gran medida de la existencia de un plan de acción o estrategia de desarrollo (regional, o comunal) que represente las políticas y lineamientos de orden socio económico, junto a un plan de inversiones públicas y privadas, todo lo cual tendrá su expresión física en el territorio, de manera concordada y consistente con los objetivos y prioridades de desarrollo esperados. El esquema adjunto recoge estos conceptos, representando la permanente interacción entre los requerimientos de orden socio económico y sus posibilidades de implantación coherente en el territorio: las actividades demandan suelo y a su vez las características del territorio condicionan el tipo de actividades susceptibles de ser acogidas por él.

### Los instrumentos de planificación territorial

#### Características

Contribuyen a dar coherencia a la organización física de las actividades en el territorio (regional,

intercomunal o comunal), con lo cual confieren al todo un valor mayor que el de la suma de sus partes, otorgando un mayor grado de certeza y estabilidad a las decisiones de inversión. En ese sentido, si bien no son capaces por sí mismos de activar procesos económicos globales, al incentivar o desincentivar decisiones de inversión, orientan la dinámica del desarrollo económico.

En la medida en que su elaboración concite la concurrencia de las distintas políticas sectoriales, y que sean entendidos como un proceso permanente a través del cual se anticipa y recoge el dinamismo de las actividades en el territorio<sup>3</sup>, serán el reflejo de una voluntad de desarrollo, la expresión de una visión integral y compartida respecto del futuro esperado para el territorio al que se aplican.

Los instrumentos conforman un sistema coherente, compuesto principalmente por los niveles regional, intercomunal y comunal, variando las materias que cada uno aborda, y correspondiendo a los de mayor agregación territorial entregar orientaciones, lineamientos y normas a los de incidencia más local.

#### Atributos

Los instrumentos deben ser:

- **Oportunos:** es frecuente conocer de Instrumentos de Planificación Territorial cuya excesiva tardanza en la entrada en vigencia hace que los diagnósticos se vuelvan obsoletos rápidamente y las inversiones ya ejecutadas hagan irreal su puesta en práctica. Disponer a tiempo de reglas claras tiene un costo relativamente bajo, y puede agregar un importante valor a un asentamiento humano si es capaz de ofrecer como resultado un producto armónico<sup>4</sup>. En ese sentido, se puede decir que más vale un instrumento simple, susceptible de ser mejorado en el tiempo, que uno muy elaborado, pero tardío.
- **Realistas:** es necesario integrar como variable el tipo y velocidad de inversión, y la transformación que ésta puede producir en el territorio; centrar los esfuerzos en proyectos que sean consistentes con ella para lograr los efectos esperados; ser ponderados en el uso de los recursos, y dar aprovechamiento al patrimonio natural, cultural y construido, prestando especial atención a la relación entre las acciones que exige o permite un instrumento de planificación y el tiempo que llevará concretarlas<sup>5</sup>.

3 A menudo nos encontramos con Planes Reguladores que se limitan a registrar, estáticamente, los fenómenos urbanos. Lo que interesa es detectar flujos, dinámicas y tendencias, analizar los fenómenos en movimiento.

4 Reservar espacios o tomar decisiones de planificación en algunas localizaciones, cuando no existe interés por invertir allí, puede ser considerablemente más fácil; los precios del suelo son bajos, precisamente porque en ese lugar aún no hay suficiente interés por desarrollar nuevos proyectos.

5 Un excesivo voluntarismo puede hacer perder de vista las reales posibilidades y limitaciones que puede presentar una iniciativa de planificación.

- **Coherentes con su entorno:** la región, la intercomuna y la comuna se encuentran expuestas a interacciones entre los centros poblados y su entorno: las decisiones adoptadas respecto de sus posibilidades de desarrollo afectarán a las comunas vecinas, a la ciudad y a la región, siendo a su vez influidas por el contexto intercomunal, regional, nacional y el mundo exterior. Por lo tanto, sin perjuicio de dar cabida a las particularidades de las diferentes áreas de estudio, en su planificación se debe tener en consideración un ámbito mayor, que eventualmente deberá superar sus límites administrativos.
- **Holísticos y con un enfoque sistémico:** las decisiones y acciones sobre el territorio requieren ser abordadas integralmente: los problemas de transporte urbano no se resolverán si son ignorados en las políticas habitacionales y en las de localización de equipamiento y de fuentes laborales; a su vez, una política medioambiental debe tener incorporados los objetivos de desarrollo social, y una política de infraestructura, la preservación y el mejoramiento del medio ambiente. De ahí la importancia de hacer participar en la confección del instrumento, desde su inicio, a los organismos competentes en cada materia.
- **Participativos y aceptados:** para contribuir decididamente a la comprensión y aceptación del instrumento, es fundamental incorporar la información y la retroalimentación, e involucrar a los agentes y reguladores del desarrollo urbano en cada una de las etapas que comprende el proceso de planificación<sup>6</sup>.
- **Incentivadores y dinámicos:** una de las críticas a los Instrumentos de Planificación Territorial es el acento en los aspectos restrictivos por sobre los de incentivos. En ese sentido, y considerando el dinamismo que caracteriza el proceso de urbanización, para acoger el desarrollo y estimular las inversiones en el territorio, deben ser suficientemente flexibles y amplios, como para dar cabida a proyectos especiales y situaciones nuevas.

### Requerimientos

Considerando que uno de los principales propósitos de la planificación territorial es lograr una alta calidad urbana y el más adecuado uso del territorio, es tarea de los instrumentos de planificación responder,

en cada uno de sus niveles, a los siguientes requerimientos:

- **Relación con el medio natural,** reconociendo, respetando y haciendo convivir al sistema territorial con los componentes fundamentales de su paisaje: bordes de ríos, lagos y mar, quebradas que constituyen cauces naturales de aguas lluvias y accesos a la cordillera; considerándolos, en lo posible, - especialmente en el ámbito comunal - como espacios públicos, parte de un sistema integral de áreas verdes y recreación, y como circuitos peatonales que realzan la presencia de la naturaleza en el territorio, enriqueciendo la "lectura" de la ciudad.
- **Integración** de los ciudadanos con su territorio, reconociendo las particularidades de cada región, ciudad o barrio, y favoreciendo la generación de una cierta morfología urbana a escala humana con la cual puedan sentirse identificados; respondiendo a sus demandas por servicios y a la oferta de espacio posible para la constitución de una identidad colectiva, la ciudadanía. Esto, a través de poner en valor los espacios públicos, los hitos relevantes y los barrios.
- **Variedad y diversidad** de actividades y morfología, privilegiando una mezcla adecuada de usos - en lugar de una zonificación excesivamente "purista" en que predominan los usos exclusivos -, de manera de incrementar el nivel de actividad y animación en la ciudad, considerando que gran parte de la atracción que ella ejerce proviene de la concentración de personas y de su vitalidad durante una mayor cantidad de horas del día y de la noche. De esa forma se favorece una permanente ocupación del espacio urbano y a la vez es posible tornarlos más seguros, en la medida que estarán frecuentados por un mayor número de personas. Igualmente, es importante cautelar que el instrumento de planificación no fomente o acentúe la segregación social. En general, la experiencia indica que los barrios en que coexiste diversidad de personas, - en términos de sus ingresos- contribuyen a un clima de ciudad "incluyente"<sup>7</sup>, en el que la mayoría de los habitantes se siente integrado e identificado con ella.
- **Eficiencia,** entendida como la capacidad para enfrentar satisfactoriamente - al menos - los siguientes desafíos:

6 Residentes, grupos de la comunidad, gremios, políticos, planificadores, empresas de servicios, inversionistas, bancos, académicos, comerciantes, etc.

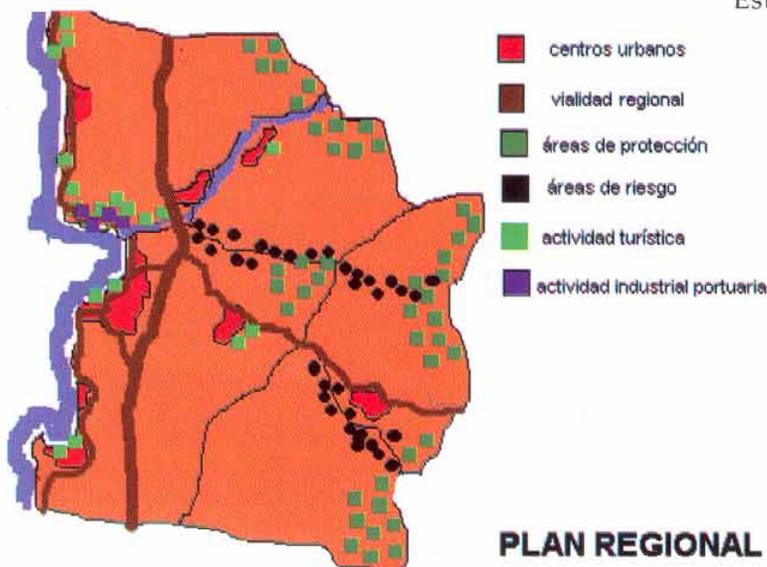
7 En los últimos años ha crecido la preocupación por los efectos provocados por ciudades que no incluyen a todos sus habitantes en los beneficios que ellas producen, surgiendo los conceptos de ciudades "incluyentes" versus ciudades excluyentes. De "Ciudad para todos", de Selman Ergüden, en Habitat Debate Vol 4 N° 4 de 1998.

- Dar el mejor aprovechamiento a los recursos naturales y construidos.
- Mantener vivos y suficientemente utilizados los sectores centrales.
- Asegurar el funcionamiento adecuado de la ciudad, mediante la reserva de espacios alternativos para la localización de instalaciones indispensables para la vida de las personas - como cementerios, mercados mayoristas, mataderos, plantas de tratamiento de residuos; depósitos de combustibles, y terminales de transporte - atendiendo especialmente a las medidas de mitigación de sus efectos sobre el entorno.
- Contribuir a un uso racional del transporte, acercando el trabajo y la vivienda, e incentivando, mediante normas adecuadas, la formación de barrios equipados con núcleos de actividades variadas y espacios públicos para la recreación y el esparcimiento; y reservando los espacios necesarios para facilitar el funcionamiento prioritario de medios colectivos de transporte.

Teniendo presentes estos conceptos, se podrá lograr que la disposición de los principales elementos que componen el sistema urbano y territorial satisfaga los criterios ambientales, disminuyendo el consumo de energía, las emisiones y la contaminación. Y por sobre todo, se podrá garantizar un mejor grado de respuesta a los requerimientos de las personas que habitan las ciudades y el territorio en general.

### Principales Instrumentos de Planificación Territorial

#### Plan Regional de Desarrollo Urbano



Orienta el crecimiento de los asentamientos humanos y la forma en que el territorio acoge las diversas actividades en forma sinérgica, evitando las interacciones negativas. Sobre la base de estudios, señala a grandes rasgos, las áreas de mayor aptitud para el crecimiento de los centros urbanos, las áreas de riesgo y de valor natural; y reserva los espacios para la infraestructura principal, en especial la de transporte: corredores internacionales o interregionales, puertos, aeropuertos; y excepcionalmente la sanitaria: grandes tranques, etc.

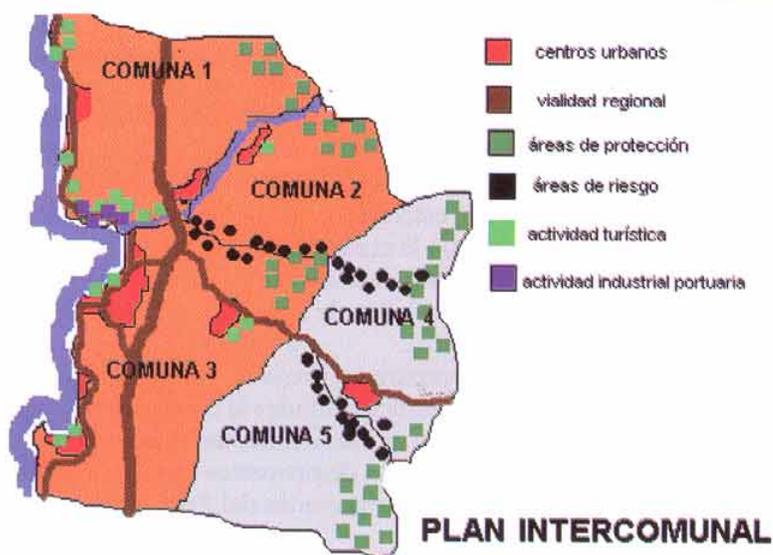
El Plan Regional de Desarrollo Urbano corresponde a la dimensión territorial de la Estrategia de Desarrollo Regional. Su objetivo general es servir de instrumento de gestión para poner en valor los atributos de la región, y sus objetivos específicos son:

- Constituir el **marco de referencia para toma de decisiones, identificando acciones claves** para el desarrollo regional;
- Prever y hacer **compatibles los requerimientos** de espacio de las distintas actividades, sin agotar las capacidades que se requerirá en el futuro, y preservando las mejores **condiciones ambientales**, de manera que se sustenten en el tiempo;
- Mejorar la **funcionalidad** del conjunto de localidades del sistema regional, integrando a **todos los centros poblados** a las posibilidades de desarrollo, respetando su individualidad, identidad, y la evolución de su contexto cultural.

#### Plan Intercomunal o Metropolitano

Establece, con mayor precisión, la representación en el territorio de los lineamientos de nivel regional, entregando orientaciones y disposiciones normativas aplicables a las comunas que lo conforman. Usualmente representa al conglomerado de comunas que constituyen una ciudad, y en esa perspectiva, entrega la visión de conjunto, haciendo compatibles los intereses comunales, en beneficio del bien común – en este caso – el de la ciudad toda.

Contiene los grandes temas de nivel urbano, entregando normas generales para la ocupación de todo el territorio de las comunas involucradas y definiendo la localización de los elementos estructurantes de las ciudades:



zonificación general, intensidad de ocupación del territorio, macro-infraestructura sanitaria y vial, sistemas de áreas verdes, áreas de riesgo y de preservación.

Es especialmente determinante para la formulación de los planes reguladores comunales, toda vez que en este nivel se precisan las reservas de espacio público para la vialidad mayor, las condiciones y límites para el crecimiento de las áreas urbanas, las áreas susceptibles de urbanizarse de inmediato, el espacio reservado para futuras extensiones de la actual área urbana, así como las áreas que presentan limitaciones para su utilización, ya sea porque requieren ser protegidas de los efectos del uso urbano, o porque exigen que los asentamientos humanos adopten medidas de protección respecto de sus efectos<sup>8</sup>.

### Plan Regulador Comunal

Se puede afirmar que es el instrumento más determinante en el afianzamiento del carácter de una comuna o de una ciudad: sus normas harán – o no – posible la conservación y formación de “ciudades de barrios” y la valorización de elementos relevantes - edificios, espacios públicos o valores naturales - puntos de referencia urbanos, memoria e identificación de los habitantes con sus ciudades.

Por ser el instrumento más cercano a la comunidad, tiene un doble compromiso: recoger e interpretar las expectativas de ésta, y compatibili-

zarlas con los objetivos de desarrollo que trascienden el nivel comunal, representados por quienes tienen a su cargo su formulación y aprobación. Así, sobre la base de la estructura y de los contenidos eventualmente definidos por el nivel intercomunal o regional, establece con precisión los límites entre los espacios público y privado, las densidades aplicables a las distintas zonas, los usos de suelo posibles y su distribución en el espacio, las normas sobre intensidad de esos usos y morfología, la vialidad comunal, los aspectos medioambientales que a esta escala corresponde considerar, y todas aquellas disposiciones destinadas a lograr una convivencia armónica entre las diversas actividades posibles de desarrollar en la comuna o en comunas vecinas.



### Las tareas futuras

¿Qué falta para avanzar hacia los objetivos planteados?

En síntesis, los temas prioritarios para mejorar la gestión territorial en los que está comprometido y se encuentra trabajando el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, son los siguientes:

#### A. Valoración y actualización de los instrumentos de planificación territorial:

8 Entre éstas se considera: áreas de valor natural, silvestres protegidas, áreas costeras, riberas y cauces, áreas inviables para los asentamientos humanos por representar riesgo natural para las personas y su patrimonio: por inundación, riesgos geofísicos, áreas de protección para obras de infraestructura, y otras.

- Se ha iniciado un Programa destinado a apoyar la actualización de los instrumentos de planificación de los 3 niveles, en todo el país, comenzando por los de nivel regional que, en gran parte de las regiones, ya se encuentran avanzados.

Se espera reforzar este Programa con actividades de capacitación a las Secretarías Regionales Ministeriales y a los Municipios, y de apoyo al proceso de descentralización, estimulando la gestión regional y local en la elaboración y aprobación de los instrumentos.

Al mismo tiempo, se trabaja en la profundización de conceptos más estratégicos, buscando pasar de una planificación "voluntarista" a una planificación "de condiciones"; de un Plan como "producto" a un Plan como proceso permanente, y en la elaboración de metodologías destinadas a lograr una información simple y una amplia difusión de los contenidos de los instrumentos, de manera de facilitar la participación ciudadana.

- Con el apoyo de Sistemas de Información Territorial se espera llegar a elaborar metodologías y técnicas que permitan mejorar la capacidad de evaluación de los procesos de desarrollo territorial. Esto, considerando, entre otros:

- Modelos de demanda y de análisis de las decisiones de planificación.
- Actualización y sistematización de la información para la planificación: Convenios para compartir Bases de Datos, etc.
- Incorporación de los Sistemas de Información Geográfica a la elaboración y difusión de los Instrumentos de Planificación Territorial.

- En conjunto con la Comisión Nacional del Medio Ambiente, se trabaja en la incorporación de las exigencias de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente desde la genesis de los Instrumentos.

### B. Modificaciones legislativas

- Se ha iniciado la elaboración de un proyecto de modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, cuyo propósito es ha-

cer posible la gestión del territorio, en los términos que hoy se requiere. Como primera prioridad, se ha optado por estudiar las condiciones para una adecuada utilización del área rural, dada la creciente demanda por localización de proyectos en ellas.

- En estrecha relación con lo anterior, se estudia la creación de mecanismos destinados al financiamiento del desarrollo territorial: ej. Cobro de externalidades o pago por impactos.

- Se prepara un proyecto de ley que permita a las municipalidades la creación de Corporaciones de Desarrollo, de manera de facilitar la gestión de proyectos mediante la coordinación de acciones del Estado y de privados.

- Se estudia la incorporación de instancias de coordinación intersectorial, así como la incorporación y/o perfeccionamiento de sistemas de participación de la comunidad en las distintas etapas del proceso de planificación, y en la ejecución de grandes obras urbanas.

Naturalmente, una gestión territorial que impulse efectivamente el desarrollo y el mejoramiento de la calidad de vida requiere no sólo del esfuerzo de un Ministerio sino también de la capacidad creativa y de gestión de autoridades locales, entidades académicas y, naturalmente de la propia comunidad. En la medida en que se logre el concurso de todos, podremos seguir desarrollando nuestro país, avanzando por el camino que en último término permita que cada uno de sus habitantes tenga mejores oportunidades para su desarrollo<sup>9</sup>.

### Bibliografía

"Desarrollo Urbano y Territorial", J. Silva A., M.E. Betsalel P., MINVU, 1996.

"Plan Regional de Desarrollo Urbano", Circular DDU 9, 1996.

"Plan Regulador Intercomunal", Circulares DDU 26 y 37, de 1998.

"Plan Regulador Comunal", Circular DDU 55, de 1999.

9 En estos días, Chile ha sido considerado entre las 6 economías que más han crecido en los últimos años.