



LA PLANIFICACION URBANA EN EL GOBIERNO Y ADMINISTRACION REGIONAL

Hernán Lama Benavides¹, Alfredo Palacios Barra²

I. Introducción

Uno de los anhelos más largamente deseados por las distintas instancias públicas y privadas en nuestro país, ha sido la de alcanzar un activo, progresivo y eficaz proceso de descentralización nacional y es por ello, que a lo largo de la historia de Chile muchos han sido los intentos y propuestas en ese sentido.

En general, la división político administrativa del territorio implica una estructuración espacial de éste y un ordenamiento de las actividades políticas, sociales, económicas y administrativas, por lo que se explica que esta división tenga una trascendental importancia en la vida de la nación.

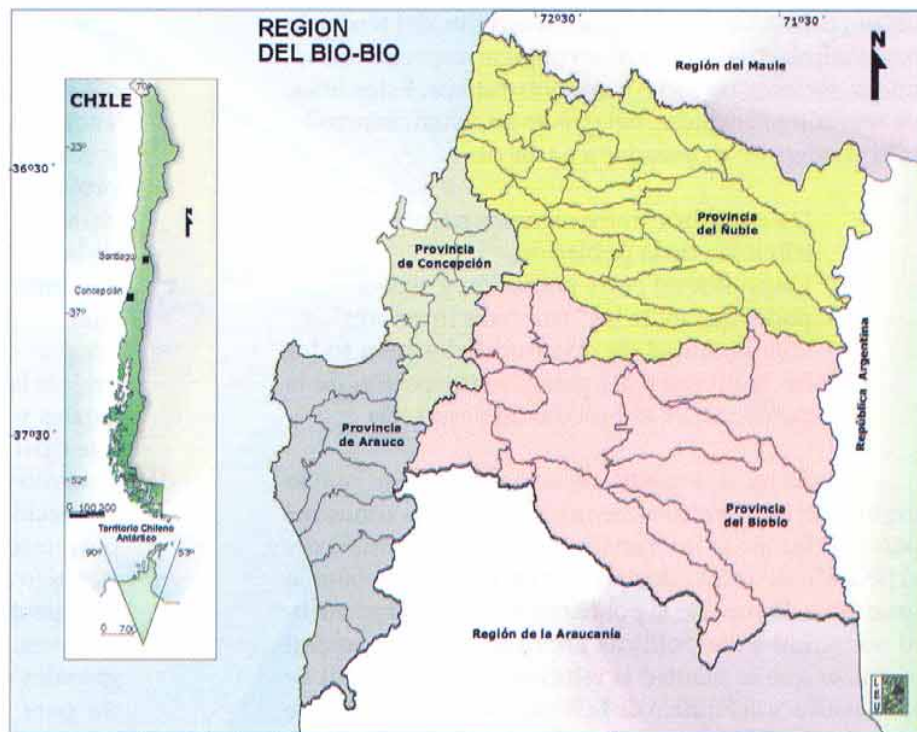
Por la conformación geográfica de nuestro país y nuestra presencia tricontinental, Chile desde siempre se ha debido configurar administrativamente en el sentido longitudinal de norte a sur, extendido en la estrecha faja entre la Cordillera de los Andes y el Océano Pacífico, en que se incluye además su territorio oceánico o polinésico de Isla de Pascua y el Territorio Antártico Chileno.

La división del país en provincias, data de los primeros años de la República y ya en la Constitución de 1811 se dividió el territorio en tres provincias: Coquimbo, Santiago y Concepción. Posteriormente, en diferentes etapas y a través de numerosas leyes, las provincias se fueron desmembrando según la realidad territorial y las necesidades administrativas.

El OT de Chile que estuvo vigente hasta 1974, derivó básicamente de la Constitución de 1925 y en forma específica del D.F.L. N° 8.582 de 1927, que delimitó las 25 provincias, varios departamentos y comunas-delegaciones en el país. Es sólo partir de la última división político-administrativa que se considera a la

región como unidad territorial y administrativa mayor, dejando a la provincia como subunidad.

La regionalización actual, fue puesta en vigencia a partir de 1974 cuando se creó un organismo específico que la estudiara y pusiera en marcha: la Comisión Nacional de Reforma Administrativa (Conara) creada por el Decreto Ley N° 212 de Diciembre de 1973 y que funcionó hasta 1983. La regionalización actual, que ha sido un proceso gradual y complejo, incluye una división interna del territorio y una división administrativa cuyo fin es lograr una acción gubernamental más efi-



ciente en todas las zonas del país, tanto desde el punto de vista geográfico-territorial, como en los ámbitos sociales, económicos y culturales.

En primer término, el trabajo de la Conara incidió en el establecimiento de las 13 regiones como macrounidades ordenadas de norte a sur y cuyas superficies son muy disímiles, ya que su delimitación entre otros aspectos, se basa en la población, lo que explica que las regiones extremas sean de mayor tamaño que

1 Consejero Regional VIII Región del Bío Bío. Vicepresidente de la Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial del Core. E-mail: barana@ctc.reuna.cl

2 Docente Universidad del Bío-Bío, Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño. E-mail: apalacio@ubiobio.cl

las centrales que presentan superficies menores. Más tarde y gradualmente, se establecieron las provincias y comunas, cuya delimitación y número se han ido variando a fin de ajustar la división político administrativa a las necesidades locales, siendo también su superficie desigual en razón de esas mismas características.

La administración de estas unidades territoriales, es ejercida por los Intendentes en el caso de las regiones y por los Gobernadores en las provincias, siendo su nombramiento una atribución propia del presidente de la República, quien los nombra y renueva a voluntad, mientras que los Alcaldes en el caso de las comunas, son elegidos por el sistema de elecciones populares que actualmente rige en el país.

II. Ley 19.175 sobre Gobierno y Administración Regional

Como se indicara, la regionalización tiene como fin último proyectar una integración efectiva del territorio nacional, objetivo en el cual se conjugan aspectos económicos, sociales, políticos y administrativos. Estos fines, de acuerdo a la realidad del país en su actual desarrollo, sólo pueden ser alcanzados a partir de:

- Un equilibrio entre recursos naturales y distribución de la población,
- Un equilibrio entre población y espacio ocupado, que evite las "fronteras interiores", y
- Una igualdad de oportunidades para todos los habitantes del país y participación de la población en el proceso de desarrollo,

En efecto, es a partir de la propuesta de que la expansión económica alcance a las distintas zonas del país y se facilite la interacción entre el sector público y el privado de modo de permitir enfrentar con éxito la gran tarea de superar la pobreza a través del crecimiento sostenido y de políticas afianzadoras de equidad social, es que se planteó la reforma al Capítulo XIII de la Constitución Política de la República de 1980, que se completa con la iniciativa legal de la Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional de 1992, publicada en el Diario Oficial del 20 de Marzo de 1993

En efecto, esta Ley radica la administración superior de cada región de Chile, en un gobierno regional que tiene por objeto el desarrollo social, cultural y económico de ella. Para el ejercicio de sus funciones, los gobiernos regionales son entes que gozan de personalidad de derecho público, tienen patrimonio propio y están investidos de las atribuciones que dicha Ley les confiere.

En la administración interna de las regiones, los gobiernos regionales deben observar como principio básico el desarrollo armónico y equitativo de sus territorios, tanto en aspectos de desarrollo económico, como social y cultural. A su vez, en el ejercicio de sus funciones, deben inspirarse en principios de equidad, eficiencia y eficacia en la asignación y utilización de recursos públicos y en la prestación de servicios, en la efectiva participación de la comunidad regional y en la preservación y mejoramiento del medio ambiente.

III. El Gobierno Regional y el Ordenamiento Territorial

Dentro de las funciones del Gobierno Regional, están las relacionadas con las materias de OT para las que se establece en el artículo 17 de la Ley 19.175, las siguientes atribuciones:

- a) políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos de la región, con las desagregaciones territoriales correspondientes.
- b) coordinación con las autoridades nacionales y comunales competentes, en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento de la región.
- c) Fomento y vela por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente, adoptando las medidas adecuadas a la realidad de la región, con sujeción a las normas legales y decretos supremos reglamentarios que rijan la materia;
- d) fomento y vela del buen funcionamiento de la prestación de servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región, cumpliendo las normas de los convenios internacionales respectivos, y coordinar con otros gobiernos regionales el transporte interregional, aplicando para ello las políticas nacionales en la materia, sin perjuicio de las facultades que correspondan a la Municipalidades;
- e) fomento y propensión al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social, y
- f) proposición a la autoridad competente de la localidad en que deberán radicarse las Secretarías Regionales Ministeriales y las direcciones regionales de los servicios públicos, sin perjuicio de los traslados transitorios a otras localidades de la región.



Comunas de la Región del Bío Bío.

Asimismo, en el Artículo 20 de la Ley 19.175, se indica en la letra o) que el Gobierno Regional para el cumplimiento de sus funciones, podrá "promulgar los planes reguladores comunales e intercomunales, de acuerdo a las normas sustantivas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, previo acuerdo del Consejo Regional".

En el artículo 36, letra c), de la referida Ley, se especifica que corresponderá al Gobierno Regional "Aprobar los planes reguladores comunales, previamente acordados por las Municipalidades, en conformidad con la Ley General de Urbanismo y Construcciones sobre la base del informe técnico que deberá emitir la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, según lo dispone el artículo 20, letra f) precedente. Si el referido informe de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo fuere desfavorable, el acuerdo del Consejo deberá ser fundado".

"Asimismo, aprobar los planes reguladores intercomunales que le proponga la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo y que ésta hubiere elaborado de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones".

IV. Consejo Regional (Core)

El Consejo Regional (Core), de acuerdo al artículo 28 de la Ley 19.175, tiene por finalidad hacer efectiva la participación de la comunidad regional, para lo cual está investido de facultades normativas, resolutivas y fiscalizadoras.

Según se establece en el artículo 29, el Core está integrado además del Intendente, por Consejeros Regionales que son elegidos por los Concejales Municipales de cada región, constituidos para esos efectos en colegio electoral por cada una de las provincias respectivas.

El mismo artículo establece que el número de Consejeros Regionales de cada región, se distribuye de acuerdo a lo que sigue:

- Dos Consejeros por cada provincia, independiente de su número de habitantes y
- Diez Consejeros en las regiones de hasta un millón de habitantes y catorce en aquellas que superen esa cifra, los que se distribuirán entre las provincias de la región a prorrata de su población consignada en el último censo nacional oficial, aplicándose el método de cifra repartidora conforme a lo dispuesto en los artículos 109, 110 y 111 de la Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades, cuyo texto refundido fue fijado por el Decreto Supremo N° 662 del Ministerio del Interior de 1992.

Es en razón de lo anterior, que a la Región del Bío Bío le corresponden 22 Consejeros Regionales que son resultado de la suma de 8 Consejeros por las cuatro provincias y de 14 Consejeros por ser una región de más de un millón de habitantes. Estos se distribuyen en 5 Consejeros para la provincia de Ñuble, 9 para la provincia de Concepción, 5 a la provincia de Bío Bío y 3 a la provincia de Arauco.

V. Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial del Core

Según lo que se establece en el artículo 36 de la Ley 19.175, se contempla para el desarrollo de la función del Core la existencia de diversas comisiones de trabajo, de acuerdo a las propuestas y objetivos de cada uno de los trece Gobiernos Regionales.

En el caso de la VIII Región del Bio Bio, el Core tiene distribuido su trabajo en las siguientes comisiones:

- A. Comisión de Gobierno
- B. Comisión de Fiscalización
- C. Comisión de Desarrollo Social y Cultural
- D. Comisión de Presupuesto y Proyectos de Inversión
- E. Planificación y Ordenamiento Territorial

La Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial del Gobierno Regional de la VIII Región del Bio Bio, tiene como funciones :

- a) Estudiar y proponer al Consejo los criterios y lineamientos básicos que orienten las políticas para el desarrollo integral y armónico de la región, de acuerdo a las funciones definidas en el artículo 17 de la Ley 19.175;
- b) Proponer sobre la base de la sugerencia del Intendente Regional la distribución de los recursos del Fndr, los Programas Isar y los recursos propios que el Gobierno Regional obtenga, en lo que corresponda;
- c) Proponer al Consejo Regional, la asignación definitiva de los recursos una vez conocido y aprobado el Presupuesto del Gobierno Regional;
- d) Formular y proponer criterios generales para ordenar sus funciones, como también para hacer el seguimiento de los Proyectos que el Consejo apruebe;
- e) Estudiar y solicitar al Intendente, como Ejecutivo del Gobierno regional, la presentación de los Convenios de Programación que el Gobierno Regional pueda celebrar;
- f) Estudiar y solicitar al Intendente Regional, como Ejecutivo del Gobierno Regional, el traspaso de competencias y recursos desde organismos y/o servicios de la Administración Central, o funcionalmente descentralizados, al Gobierno Regional;
- g) Acordar todas aquellas medidas que estime pertinentes para el desempeño de su labor, de acuerdo a las disposiciones de la Ley 19.175.

VI. Trabajo realizado por la Comisión de Ordenamiento Territorial año 2001

En el transcurso del año 2001, la Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial del Consejo Regional del Bio Bio, ha estudiado y/o resuelto los siguientes documentos en materia de modificación al ordenamiento del territorio regional:

VI.1. "Proyecto de Modificación Plan Regulador Metropolitano de Concepción Zona C-9, Comuna de Talcahuano"

Certificado

Certificado N° 821o2 del 24 de Enero de 2001, expedido en Sesión Ordinaria N° 2 del Consejo de Gobierno Regional en la Casa del Arte y la Cultura de Inforsa, Nacimiento, comuna de Nacimiento (Planificación y Ordenamiento Territorial)

Modificaciones al Plano

Consiste en la creación de la Zona C-9, para Cementerio, en la Zona AE-3 que correspondía a Area de Esparcimiento

Modificaciones a la Ordenanza Local del Plan regulador Vigente

Se agrega la nueva Zona C-9 con el uso exclusivo de Cementerio- Parque en cerro San Martín.

Del análisis territorial

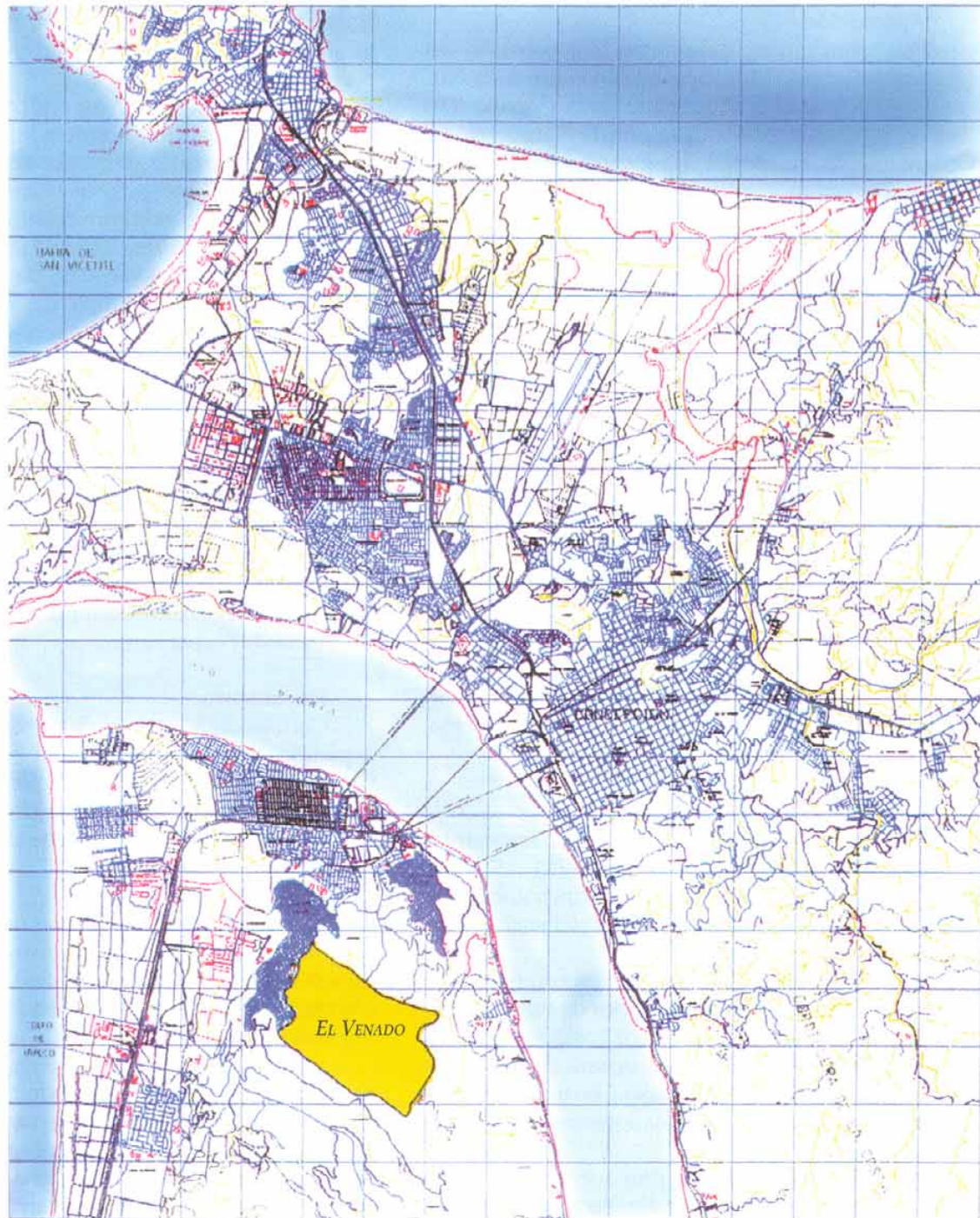
La zona propuesta para el proyecto del Cementerio-Parque, comprende los terrenos conformados por los cerros islas San Martín, de la U y San Miguel, que separan en forma natural el barrio Industrial de las áreas residenciales de Talcahuano.

El trabajo de la Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial, recomienda la aprobación (rechazo) a la presentación hecha ante el Consejo de Gobierno Regional del instrumento de planificación referido y establece como indicaciones:

Dejar constancia que las actuales condiciones de la estructura urbana del sector no cuenta con las condiciones necesarias para la creación de esta nueva zona, comprometiendo la calidad de vida de los residentes y el equilibrio del Ordenamiento Territorial armónico y por tanto deberá tener presente:

- a) Los compromisos informales adquiridos por la Seremi Minvu y la Municipalidad de Talcahuano tendientes a realizar a corto plazo y antes del funcionamiento del nuevo proyecto Cementerio-Parque, las gestiones de mejoramiento de la accesibilidad y el
- b) Ordenamiento de los flujos vehiculares desde Colón a Denavi Sur.

Las condiciones contenidas en el nuevo Plan Regulador de Talcahuano, en estudio, propone el mejoramiento de la estructura urbana de la ciudad y del sector, por tanto, se recomienda incorporar en su proposición las consideraciones anteriormente señaladas.



Seccional de El Venado, en la comuna de San Pedro de la Paz, modificado por el Consejo Regional.

VI.2. "Modificación del Plan Regulador de la Comuna de Concepción, Comuna de San Pedro de la Paz, Seccional El Venado"

Certificado

Certificado N° 859o10 del 23 de Mayo de 2001, expedido en Sesión Ordinaria N° 10 del Consejo de Gobierno Regional, realizada en la Casa de la Cultura de Laja, comuna de Laja.

Antecedentes

Esta modificación, se refiere a una propuesta de la Unidad de Planificación Urbana de la I. Municipalidad de San Pedro de la Paz y que corresponde a un territorio interlagunar de más 400 hectáreas, de propiedad privada, destinado según las indicaciones del instrumento presentado, al desarrollo de proyectos inmobiliarios. Esta superficie, incorpora al territorio de desarrollo urbano de esta comuna una superficie cercana al 60 % actualmente existente.

Aprobación

Este instrumento, cuenta con la aprobación del Honorable Consejo Municipal de San Pedro de la Paz, con el voto favorable y unánime de la Corema VIII Región del Bio Bio y de la Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial del Consejo de Gobierno Regional.

Resolución

En la Sesión referida, se resolvió ratificar la moción presentada por los Consejeros miembros de la Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial, en orden "a aprobar la Modificación al Plan Regulador Comunal de la comuna de Concepción, comuna de San Pedro de la Paz, Seccional El Venado".

VI.3. "Modificación del Plan Regulador Comunal de Chillán, comuna de Chillán Viejo, Sectores ZR-3 y ZU-4"**Documento**

Certificado N° 898o15 del 08 de Agosto de 2001, expedido en Sesión Ordinaria del Consejo de Gobierno Regional VIII Región del Bio Bio, en el Salón del Gobierno Regional de la Intendencia Regional de Concepción, comuna de Concepción.

Antecedentes

Este instrumento tiene como objetivo corregir un error técnico de precisión que existe en el Plan Regulador Comunal de Chillán, actualmente vigente, en cuanto a que existe dos omisiones al uso del suelo en las zonas ZR-3 y ZU-4.

Así en el sector ZR-3, se incluye como área de anegamiento e inundación a un sector de suaves lomas que se disponen entre el estero Las Toscas y calle Maipón. Con la corrección, se incorpora al uso urbano ZRC, la parte alta de dicha área, que no tiene riesgo de inundación y que alcanza un área aproximada de 30.000 m² aproximadamente.

La segunda modificación, propone cambiar la zona ZU-3 que actualmente está destinado a uso industrial por la zona ZU-4 existente con áreas de menor impacto urbano como resultado de la agregación de los terrenos hasta el Estero Las Toscas. Con lo anterior, se incorporan al área urbana de la comuna de Chillán Viejo.

Análisis

Las dos modificaciones afectan al instrumento Plan Regulador Comunal de Chillán aprobado por D.S. del 01 Julio. 1980 y por el cual se rige la actual comuna de Chillán Viejo, creada el año 1996. La comuna se encuentra hoy elaborando su propio Plan Regulador Comunal, pero dada la urgencia de incorporar al uso urbano un área de restricción y de normar un área actualmente

sin uso definido a través de su agregación al uso urbano, es que la Municipalidad de Chillán Viejo ha presentado esta modificación.

Por ello, es que, en lo específico se trata que en la primera modificación se cambia la ocupación de una parte alta de la zona ZR-3 transformándola en zona AE-1 de Extensión Urbana, existente en el Plan Regulador vigente y en la segunda corrección, de permitir que la ciudad crezca en un área ZU-3 de uso industrial hacia un área ZU-4 de usos de suelo de vivienda, equipamiento, talleres y usos complementarios a la vialidad.

Resolución

Con la revisión técnica de la Seremi Minvu de la VIII Región del Bio Bio y el informe favorable de todos los miembros de la Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial, se aprueba las modificaciones al Plan Regulador Comunal de Chillán propuestas por el Honorable Consejo Municipal de la comuna de Chillán Viejo

VI.4. "Plan Regulador Comunal de Cobquecura, Provincia de Ñuble"**Documento**

Certificado N° 910o16 del 29 de Agosto de 2001, expedido en la Sesión Ordinaria N° 16 del Consejo de Gobierno Regional de la VIII Región del Bio Bio, realizado en el Salón de Gobierno regional del edificio de Intendencia Regional, comuna de Concepción.

Antecedentes

El Plan Regulador Comunal de Cobquecura, corresponde a la formulación del instrumento de Planificación territorial más significativo realizado en esta comuna, ya que no se encontraba formulado para ese territorio comunal.

Se trata de un instrumento que, de acuerdo a la metodología utilizada en la formulación del mismo, fue sometido en todas sus etapas de elaboración a conocimiento y consultas de la comunidad local, que se interiorizó de la propuestas presentadas como parte de una activa participación ciudadana. De la misma forma, un elemento nuevo es el activo rol que le cupo al Municipio local en la gestión de este instrumento, cuestión no común antes.

Análisis

El área urbana propuesta, alcanza a 5.110 hectáreas, de la cual se definen 1.606 hectáreas para usos Urbanos consolidados y Areas de Extensión Urbana. El saldo, que porcentualmente corresponde al 65,24 % de área total, corresponde a Areas de Restricción (acantilados, dunas, riesgos, anegamiento, inundación, pendientes) o uso silvícola-agropecuario o de asentamientos agrícolas.

Este instrumento es de gran importancia, puesto que establece la normativa para la ocupación del territorio comunal en el marco de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, lo cual contribuirá al desarrollo armónico de las localidades que comprende la comuna

La definición de este Plan Regulador Comunal, permite el acceso a programas sociales orientados a los sectores urbanos especialmente la dotación de alcantarillado, lo que ha impedido a la fecha, entre otros, la materialización de programas de viviendas sociales.

d) Evaluación Minvu

El informe de la Seremi Minvu, señala que la propuesta "debe definir la ocupación y uso del suelo en el área de estudio, sus condicionantes y normativas, en función de la aptitudes del territorio continental y también en función de las potencialidades que el litoral determine para su ocupación". Se establecen como principales objetivos del estudio:

- a) Contribuir al desarrollo sustentable de la comuna de Cobquecura
- b) Estimular el desarrollo de las áreas urbanas homogéneas, evitando los riesgos naturales
- c) Estimular, preservar y mejorar el carácter urbanístico y patrimonial de los centros urbanos de Cobquecura y Buchupureo.
- d) Generar una cartera de inversiones estratégica, tanto públicas como privadas
- e) Introducir medidas ambientales, asociadas al estudio de riesgos e impactos, de modo de lograr propuestas sustentables

Resolución

Con la aprobación del Honorable Concejo Municipal de la I. Municipalidad de Cobquecura, el informe técnico de la Seremi Minvu y el informe positivo de todos los miembros de la Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial, se somete a la consideración del Consejo Regional el instrumento de planificación "Plan Regulador Comunal de Cobquecura".

VI.5. "Modificación de Plan Regulador de Dichato, Zona ZC-5, Comuna de Tomé"

Documento

Certificado N° 931o17 del 12 de Septiembre de 2001, expedido en Sesión Ordinaria N° 17 del Consejo de Gobierno Regional, en el salón del Gobierno Regional, edificio de Intendencia Regional de la ciudad de Concepción.

Antecedentes

Este instrumento está propuesto para agregar una norma de densidad predial máxima del área urbana de la localidad de Dichato, contenida en el Plan Regulador

en la Zona ZC-5. Esta zona ZC-5, fue definida al momento de aprobación del instrumento, para varios usos alternativos por ser de propiedad de la Empresa de Ferrocarriles del estado y no se tenía seguridad respecto al futuro de los terrenos. Con la licitación posterior de esos terrenos, se hizo necesario potenciar su uso hacia el desarrollo urbano turístico, en razón de la excelente ubicación y características de accesibilidad y morfología.

Análisis

De acuerdo a los antecedentes expuestos, la Municipalidad de Tomé a través de la Seremi de Vivienda y Urbanismo, propone la modificación de la Zona ZC-5 de Plan Regulador de Dichato, con el fin aumentar la norma de densidad del área, para permitir un mejor aprovechamiento de esta zona, con edificaciones habitacionales de altura media, integradas al rol residencial, recreacional y turístico que posee esa localidad urbana.

La modificación consiste sólo en un cambio a la Ordenanza local y no al Plano, ya que su finalidad es agregar en la Zona ZC-5 la norma de densidad predial máxima para vivienda en altura de 500 hab/Há, establecida en el artículo 23 de la Ordenanza del Plan Regulador de Dichato.

En la actualidad, los terrenos que disponen de una excelente ubicación en el área central de la localidad, contiguo a la costa y dotados de una buena accesibilidad y características para un óptimo desarrollo urbano turístico, se encuentran limitados en dicho potencial por una baja densidad de sólo 100 hab/Há, lo que no permite construcción en altura y en consecuencia, un aprovechamiento adecuado de ese espacio.

Resolución.

Con el informe favorable de la Seremi de Vivienda y Urbanismo y la aprobación de todos los miembros de la Comisión de Planificación y Ordenamiento Territorial del Consejo de Gobierno Regional, se aprueba la Modificación al Plan Regulador de Dichato, en el sentido de permitir la norma de densidad máxima de la Zona ZC-5 del instrumento referido.

Bibliografía.

"Ley General de Urbanismo y Construcciones", Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Santiago, Chile

"Ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional", 1992, Subdere, Ministerio del Interior, 1992, Santiago, Chile.

Certificados de Sesiones Ordinarias N° 02 del 24.01.01; N° 10 del 23.05.01; N° 15 del 08.08.01; N° 16 del 29.08.01 y N° 17 del 12.09.01 del Consejo Regional de la VIII Región del Bio Bio.