

PLANIFICACIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO

Cambios de estilo frente a las recientes transformaciones urbanas¹

Magdalena Vicuña Del Río

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile
Arquitecta, Master in Community Planning, University of Maryland y Doctora en Arquitectura y
Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile
Mail: mvicunad@uc.cl

RESUMEN

El artículo revisa la trayectoria del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS, 1994), sus antecedentes y las modificaciones más relevantes que ha sufrido en más de dos décadas de implementación. Entre los principales componentes del PRMS, se presentan el límite urbano, la zonificación, la intensidad de usos de suelo, los sub-centros de equipamientos y la vialidad estructurante. Si bien el PRMS sienta sus bases en la tradición de la planificación racional-comprehensiva, apenas aprobado se somete a una serie de modificaciones parciales que operan bajo las lógicas de la planificación incremental para la provisión de mayor suelo urbanizable. Las modificaciones analizadas corresponden a la introducción de la planificación por condiciones a través de las zonas de desarrollo condicionado (1997), los proyectos de desarrollo condicionado y el abandono del límite urbano (2003), la extensión del ámbito de aplicación del plan a toda la Región (2006) y la renuncia al modelo racional-comprehensivo de la planificación normativa (2013). Éstas contradicen los principios de diferenciación de ciudad y no ciudad y de priorización del crecimiento urbano “hacia adentro” que fundamentan el origen del Plan. En un contexto político-económico de economía social de mercado, a fines de la década de 1970, la tradición de planificación urbana chilena fue interrumpida. El PRMS constituye un intento importante por recuperar dicha tradición. Sin embargo, tanto los nuevos escenarios político-administrativos, como el contexto económico y las nuevas dinámicas de transformación socio-espacial harán imposible la vuelta al modelo de planificación racional-comprehensivo.

Palabras clave: planificación urbana metropolitana, Santiago de Chile

¹ En este trabajo usaremos el término “planificación urbana” para hacer referencia al “planeamiento”, dado que es la forma comúnmente usada en Chile.

ABSTRACT

The article reviews the Santiago Metropolitan Regulatory Plan (PRMS, 1994), its main antecedents and the main modifications it has undergone in its more than two decades of implementation. Among the main components of the PRMS are the urban boundary, the zoning code, intensity of land uses, sub-centers of equipment and structuring roads. Although the PRMS is based on the tradition of rational-comprehensive planning, just approved is subject of a series of partial modifications for the provision of greater urbanizable land, that operate under a logic that, according to the terms proposed by Lindblom in 1959, correspond to an incremental planning typology. The modifications analyzed correspond to the introduction of conditional planning through conditioned development zones (1997), conditioned development projects and abandonment of the urban boundary (2003), the extension of the plan's scope to the whole Region (2006) and the renunciation of the rational-comprehensive model of normative planning (2013). These contradict the city and non-city differentiation principles and prioritization of urban "inward" growth that underlie the origin of the plan. The PRMS is an important attempt to recover the tradition of Chilean urban planning, interrupted in the late 1970s. However, both the new political-administrative scenarios, as well as the economic context and the new dynamics of socio-spatial transformation will make it impossible to return to the rational-comprehensive planning model.

Key words: *metropolitan urban planning, Santiago de Chile*

PLANIFICACIÓN METROPOLITANA DE SANTIAGO
Cambios de estilo frente a las recientes transformaciones urbanas

Magdalena VICUÑA DEL RÍO (autora)
revista iberoamericana de urbanismo | año 8 n° 13 | junio de 2017 |
ISSN 2013-6242 | pp.47 a 64 | url: www.riurb.com
riURB_editores

FECHA DE ENVÍO: 03-02-2017 | FECHA DE ACEPTACIÓN: 16-05-2017 | FECHA DE PUBLICACIÓN: JUNIO-2017
ESTA OBRA ESTÁ BAJO LICENCIA: CREATIVE COMMONS ATRIBUCIÓN-NOCOMERCIAL-SINDERIVAR 4.0 INTERNACIONAL

1. INTRODUCCIÓN

Este artículo se enfoca en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), instrumento de planificación normativa con ya más de dos décadas de implementación. El PRMS se aprueba en 1994, tras la vuelta a la democracia en el país, con el objetivo de recuperar una tradición de planificación interrumpida por la dictadura militar. Dicha tradición tuvo su ejemplo más claro en el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (1960), primer instrumento de planificación intercomunal del país. Desarrollado bajo los preceptos de la planificación regional y en un contexto de Estado desarrollista, este plan encarnó la consolidación del tránsito disciplinar del “urbanismo” a la “planificación” (Almandoz, 2015). Con las reformas neoliberales y la instalación del modelo de economía social de mercado durante las décadas de 1970 y 1980, la tradición de planificación urbana chilena retrocedió de manera significativa respecto de los avances institucionales y disciplinares alcanzados en la materia hasta la década anterior.

El PRMS busca recuperar la tradición de la planificación racional-comprehensiva, la cual tiene su origen en el período entreguerras y su auge a mediados del siglo pasado; y cuyos exponentes más conocidos son el Plan Comprehensivo de Vancouver (1928), el Plan de Ámsterdam (1935) o el *Greater London Master Plan* (1944). Este modelo de planificación, de carácter normativo y centralizado, explicita objetivos de largo plazo involucra un exhaustivo diagnóstico urbano, la consideración de una imagen objetivo y alternativas de desarrollo, la identificación de las consecuencias asociadas a dichas alternativas, así como la implementación y seguimiento del Plan. Sin embargo, tanto los nuevos escenarios político-administrativos, como el contexto económico y las dinámicas de transformación socio-espacial hicieron imposible la vuelta al modelo racional-comprehensivo. A los pocos años de implementarse, el PRMS transita hacia un estilo de planificación incremental, donde los planificadores avanzan mediante aproximaciones sucesivas (Lindblom, 1959). Para Lindblom (1959), en sistemas sociales y políticos complejos los tomadores de decisión solo pueden aspirar a “arreglárselas como sea posible” (*muddlingthrough*), lo que se materializa en cursos de acción basados en decisiones incrementales e inconexas.

En este sentido, Fainstein y Fainstein (2002) plantean que las decisiones involucradas en la planificación urbana son inevitablemente políticas y que es posible explicitar una relación entre formas de planificación y ciertas tradiciones del pensamiento político. Una de estas relaciones corresponde a la teoría liberal y la planificación incremental, en la cual quienes elaboran las políticas toman decisiones sopesando las ventajas marginales de un número limitado de alternativas (Lindblom, 1959). Tras solo tres años de su aprobación, el PRMS se somete a una serie de modificaciones que operan bajo dicha lógica de planificación incremental, principalmente en lo que respecta a la extensión del límite urbano y la incorporación del modelo de planificación por condiciones.

No obstante el retroceso de la planificación experimentado en dictadura producto de las reformas neoliberales, durante la última década la planificación urbana ha cobrado relevancia en la agenda pública nacional, esta vez con un componente de autocrítica institucional y con el objetivo de implementar en el país instrumentos efectivos de planificación para mejorar la calidad de vida urbana. La recientemente aprobada Política Nacional de Desarrollo Urbano plantea la necesidad de fortalecer la planificación urbana en Chile, a partir de la implementación de un “sistema de planificación integrado”, esto es, aquel compuesto simultáneamente por planes de ordenamiento territorial, sistemas de financiamiento e inversión, y herramientas de gestión para el desarrollo de las actividades y sistemas urbanos (MINVU, 2014). En este sentido, podríamos encontrarnos ante un nuevo escenario para la planificación metropolitana, marcado por un estilo más bien híbrido, en el cual conviven diferentes tradiciones de la planificación urbana.

Si bien la planificación metropolitana de Santiago ha sido analizado desde diferentes perspectivas - *El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago* (Vicuña, 2013), *La gobernabilidad metropolitana: nuevos escenarios para el desarrollo urbano y territorial del área metropolitana de Santiago* (Orellana, De Mattos e Hidalgo, 2007), *El globo y el acordeón: Planificación urbana en Santiago, 1960-2004* (Poduje, 2006) y *Plan Regulador Metropolitano de Santiago* (Carvacho, 1996), entre otros, - los recientemente mencionados cambios de estilo y enfoque de la planificación urbana metropolitana y sus repercusiones técnicas, políticas y espaciales aún no han sido estudiadas en profundidad.

De esta manera, el objetivo de este trabajo es presentar los componentes más relevantes del PRMS y analizar en qué medida sus principales modificaciones han perfilado un nuevo enfoque de planificación, en el cual subsiste una lógica racional-comprehensiva de base, pero que va debilitándose crecientemente con cada una de las decisiones incrementales de los planificadores que alteran los objetivos originales del Plan. La relevancia de esta investigación radica en la necesidad de comprender las lógicas de los tomadores de decisión, las cuales impactan directamente en la calidad de vida urbana, especialmente de los sectores más vulnerables. En el nuevo escenario propuesto por la Política Nacional de Desarrollo Urbano, una comprensión más profunda de aquellas lógicas permite fortalecer el rol de la planificación urbana en la conducción de las transformaciones y crecimiento de las ciudades.

El principal argumento que aquí se plantea, consiste en que el PRMS se ha adaptado y adecuado a la creciente demanda, tanto del sector público como del privado, por liberar más suelo para el crecimiento urbano, demostrando que la zonificación como mecanismo de planificación y control del crecimiento urbano, más ligada a unas formas de planificación racional – comprensiva, estaría en franco retroceso. No obstante los objetivos iniciales trazados por el plan, las fuerzas del mercado inmobiliario, apoyadas por la inversión en autopistas urbanas, han dado paso a un modelo híbrido y contradictorio, en el cual en un mismo instrumento de planificación conviven una planificación vertical y jerarquizada, con nuevos modos de relación horizontal y negociación entre el sector público y privado, concretado en las diferentes modalidades de desarrollo condicionado (Vicuña, 2013). La metodología abordada es de tipo cualitativa y se basa en la documentación del PRMS, el análisis de cada una de sus principales modificaciones, así como la revisión de fuentes secundarias.

El artículo se estructura en cuatro apartados. El primero introduce el caso de Santiago y la institucionalidad chilena para la planificación urbana metropolitana. El segundo discute brevemente los antecedentes para la planificación metropolitana de Santiago, los cuales son fundamentales para comprender los objetivos del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. El tercer apartado presenta los principales componentes del PRMS: límite urbano, zonificación, intensidad de usos de suelo, sub-centros de equipamientos y vialidad estructurante. Finalmente, el cuarto apartado discute sus modificaciones más relevantes, las cuales evidencian dos décadas de experimentaciones que perfilan el tránsito del modelo de ciudad contenida al del crecimiento concertado.

2. SANTIAGO DE CHILE: DE CIUDAD-METRÓPOLIS A SISTEMA URBANO METROPOLITANO

Santiago de Chile cuenta con una población aproximada de 6 millones de habitantes, corresponde a la capital del país y se localiza en el área central del territorio nacional². Su crecimiento se origina en torno a la cuenca del Río Mapocho y una de sus características paisajísticas corresponde a la existencia de “cerros isla”, los cuales han sido rodeados por la trama urbana tras más de 450 años de historia.

Como gran parte de las metrópolis latinoamericanas, este salto de escala es producto de la globalización, el crecimiento económico del país, avances tecnológicos en las telecomunicaciones e importantes inversiones urbanas, entre las que destaca el sistema de autopistas urbanas concesionadas. A su vez, es propiciado por un mercado de suelo desregulado y una planificación urbana débil, en un contexto institucional que ha tendido a favorecer la rentabilidad de la actividad inmobiliaria a costa de la calidad de vida urbana para la mayoría de los santiaguinos³. En consecuencia, en Santiago se han acentuado los contrastes propios de las ciudades latinoamericanas. Por un lado, la ciudad lidera en el continente en términos de cobertura de agua potable y alcantarillado, la inexistencia de asentamientos irregulares y los altos índices de propiedad de la vivienda. Ostenta un destacado desempeño en los rankings de ciudades, como el primer lugar de Latinoamérica en el ranking *Cities in Motion* 2016 y en el Índice de Ciudades Seguras 2015 de *The Economist* y el tercer lugar de Latinoamérica en el ranking de *Meyer* 2016 sobre calidad de vida.

² La capital concentra el 50% del Producto Interno Bruto y el 41% de la población nacional (Banco Central, 2015).

³ Mientras en 1992 un 7,5% y un 50,8% de las viviendas se localizaba en el peri-urbano expandido y en la primera corona de crecimiento, en el 2011 las viviendas en la primera corona disminuyeron a un 38,4% y en el periurbano aumentaron a un 10% (De Mattos, Fuentes y Link, 2014).

Por otro, corresponde a una ciudad altamente segregada y con importantes niveles de inequidad en la distribución de los beneficios urbanos. Mientras el “cono de alta renta” concentra los mejores estándares de habitabilidad urbana, vastas zonas homogéneas de pobreza concentran los mayores índices de contaminación atmosférica, pobreza y delincuencia. Así, el acceso desigual a bienes y servicios públicos como transporte, áreas verdes, seguridad, equipamientos y centros de servicios impacta directamente en la calidad de vida de la mayor parte de los residentes de Santiago.

Durante las últimas dos décadas, Santiago ha evidenciado el tránsito de una condición de ciudad-metrópolis a un Sistema Urbano Metropolitano⁴, conformado por el Área Metropolitana de Santiago (AMS)⁵ y aquellas comunas del peri-urbano vinculadas funcionalmente con la ciudad. Las tendencias dominantes del crecimiento del SUMS corresponden a la expansión del área urbana y la densificación de las zonas de mayor centralidad, donde dispersión territorial y re-centralización aparecen como fenómenos complementarios y caracterizados por un patrón de urbanización desigual (De Mattos, Fuentes y Link, 2014). Desde que se masifica la producción de vivienda estatal a mediados del Siglo XX, pero principalmente a partir de la implementación de la actual política habitacional, la vivienda social ha constituido el principal elemento de expansión urbana hacia el norte, poniente y sur de la ciudad. Desde fines de la década de 1990, la vivienda social también ha constituido un factor de dispersión urbana, localizándose en torno a asentamientos rurales localizados en el territorio regional (Castillo, 2012). Por otro lado, la expansión urbana a través de condominios cerrados para grupos medios-altos y altos, por un lado, y de conjuntos de vivienda social en la periferia y periurbano, ha gatillado un tipo de crecimiento disperso y de forma lineal en el peri-urbano, la cual ha terminado por anexar algunas localidades rurales que habían funcionado en forma relativamente independiente (De Mattos 2008).

En las áreas de mayor centralidad se observa un fenómeno de densificación residencial intensiva, el cual constituye una de las expresiones más evidentes del “anclaje” de los capitales móviles en el suelo urbano, en tanto responde a las ventajas competitivas de activos como la infraestructura y la normativa urbana (Weber, 2002). Este proceso es expresión de un mercado inmobiliario que se ha enfocado exclusivamente en la producción de vivienda económica vía condominio privado en altura, así como a una serie de incentivos para el repoblamiento, la permisividad normativa y la gestión realizada por los municipios para atraer inversiones inmobiliarias (López *et. al.*, 2012).

El sistema de planificación urbana vigente en Chile se basa en los “planes reguladores”, orientados principalmente a normar los usos de suelo y las condicionantes de la edificación para direccionar el desarrollo urbano. Los planes reguladores abordan el territorio mediante la escala regional, comunal y barrial, a través de instrumentos denominados plan regulador metropolitano o intercomunal, plan regulador comunal y plan seccional, respectivamente. El marco legal que regula este sistema de planes reguladores corresponde a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la cual define la planificación urbana metropolitana e intercomunal como aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando el área urbana que regula el Plan Regulador Intercomunal (PRI) supera los 500.000 habitantes, dicho instrumento se denomina Plan Regulador Metropolitano (PRM). Es decir, ambos instrumentos tienen las mismas competencias y atribuciones, sólo los diferencia la población del área urbana que planifican⁶. El PRI y el PRM son elaborados por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a gobiernos locales (comunas) y aquellas instituciones estatales que se estime necesario. Deben someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental y son aprobados por decreto supremo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, previa autorización del Intendente Regional. Sus disposiciones son obligatorias en la elaboración de los planes reguladores comunales y en aquellas comunas que no cuentan con un plan comunal y cuyo territorio se encuentra bajo la jurisdicción de un PRI o PRM, aplican las disposiciones de estos instrumentos de escala mayor. Actualmente, 12 planes de escala intercomunal se encuentran vigentes, entre ellos el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), principal instrumento de planificación para la capital del país.

⁴ El SUMS está conformado por las 34 comunas del AMS y 13 pertenecientes al peri-urbano expandido (De Mattos, Fuentes y Link, 2014).

⁵ Hoy Santiago cuenta con una superficie de 70.800 has consolidadas (MINVU, 2013).

⁶ Tanto el PRI como el PRM están compuestos de una memoria explicativa, una ordenanza y planos que expresan las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana y densidades, entre otras.

El ámbito propio de acción del nivel de planificación metropolitana corresponde, primeramente, a la distinción del área urbana del área rural, mediante un límite urbano. En el área urbana, corresponde al plan metropolitano definir y clasificar los siguientes componentes: (a) límites de extensión urbana, (b) red vial pública mediante la definición de vías expresas y troncales, (c) espacio destinado a vías expresas, troncales y parques intercomunales, (d) normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructuras, así como las que deberán cumplir las actividades productivas de impacto intercomunal, (e) densidades promedio y/o densidades máximas que podrán establecerse en los planes reguladores comunales, (f) uso de suelo de área verde de nivel intercomunal, (g) áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, y (h) reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural. Por su parte, en el área rural corresponde al plan definir: (a) áreas de riesgo o zonas no edificables de nivel intercomunal, (b) áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural, (c) subdivisión predial mínima, y (d) usos de suelo.

3 ANTECEDENTES DE LA PLANIFICACIÓN METROPOLITANA EN SANTIAGO

Para comprender las premisas que orientan el PRMS de 1994, se hace necesario revisar brevemente los instrumentos de planificación normativa a escala intercomunal que le precedieron: el Plan Regional Intercomunal de Santiago (1960) y su más importante modificación, el Decreto N°420 (1979). Para los inicios de la década de 1960, Santiago evidenciaba un proceso de expansión acelerada, producto de las migraciones del campo a la ciudad y el crecimiento de su población, favorecidas por las políticas proteccionistas de la industria. Se conformaba la segunda corona de crecimiento urbano, principalmente hacia el sur y hacia el oriente, en torno al actual Anillo de Circunvalación Américo Vespucio y a sus ejes radiales mediante un crecimiento tentacular⁷. La ciudad exhibía una serie de problemas: preeminencia de un único centro de servicios y equipamientos, contaminación ambiental, hacinamiento y tugurización, extensos cinturones de pobreza y carencia de equipamientos e infraestructuras en la periferia (Vicuña & Hidalgo, 2014). Cada una de sus 17 comunas planificaba de forma independiente su territorio, descoordinación que acentuaba los problemas urbanos de esta naciente metrópolis.

La planificación urbana racionalista tuvo uno de sus más importantes exponentes en el PRIS de 1960. Teniendo como contexto el Plan Micro regional de 1958, el modelo de ciudad propuesto por el plan planteaba dos límites para controlar el crecimiento urbano: uno para el área urbana y otro para el área suburbana, estableciendo una suerte de cinturón verde entre ambos (Ponce de León, 1996). A través de la zonificación, el PRIS asignó usos de suelo y reservas de espacios para áreas verdes. El uso residencial se clasificó según vivienda económica, poblaciones mejorables, autoconstrucción y remodelación del área central. Según el PRIS, las características de las zonas de remodelación, las áreas de construcción obligatoria y los conjuntos armónicos debían ser detallados mediante Planes Seccionales que detallaban la aplicación del PRIS.

En esta imagen de ciudad contenida, la ciudad crece en torno a una estructura urbana radio concéntrica que impulsa hacia la periferia nuevas áreas de centralidad (ibíd.). En efecto, el PRIS propuso una vialidad estructurante, con un anillo concéntrico, la circunvalación Américo Vespucio, así como una serie de centros y sub-centros, polos atractores de actividades que conformaban un sistema equilibrado de equipamientos para toda la ciudad. Se ha señalado que el principal mérito del PRIS consistió en capturar la dimensión metropolitana que adquiriría la ciudad, lo que obligaba a zonificar, delimitar su expansión y destinar fajas de reserva para vialidades mayores que serían ejecutadas sin mayor variación en los siguientes 40 años (SEREMI MINVU, 2013). De hecho, autopistas urbanas como Vespucio Express, Costanera Norte o Autopista Central, implementadas a partir de la década de 1990, formaban parte de la vialidad estructurante propuesta por el PRIS.

A pesar del límite urbano impuesto por el PRIS, la ciudad sobrepasó rápidamente dicha restricción, principalmente mediante la implementación de urbanizaciones y operaciones habitacionales desarrolladas por la Corporación de Vivienda (CORVI). El PRIS entra en vigencia en forma paralela al Plan Habitacional DFL N°2, el cual establecía las condiciones para que las operaciones desarrolladas por la CORVI pudieran localizarse fuera del límite urbano

⁷ En 1960, Santiago tenía una superficie de 22.880 has, con una población de 1.900.000 habitantes (MINVU, 1994).

propuesto por el PRIS. En efecto, hasta la década de 1980, gran parte de la extensión de Santiago fue llevada a cabo por el Estado mediante la política habitacional (Petermann, 2006).

Con el golpe militar de 1973, la agenda pública es comandada por el modelo de economía social de mercado, focalizándose en la desregulación, la privatización y la restricción del rol del Estado en la economía. Estos principios empapan la cuestión urbana mediante una visión puramente económica, liberalizando la planificación en un grado sin precedentes (Trivelli, 1981, p.59). La planificación urbana racional-comprehensiva da el paso definitivo a un tipo de planificación “adaptativa”, que abre espacio al libre juego de la oferta y la demanda en la producción urbana, y con ello a un enfoque cuantitativo que pone el foco en los valores del suelo (Massone, 1995).

Por primera vez se aprueba una Política Nacional de Desarrollo Urbano (1979), la cual suponía que el suelo no es escaso y debe entenderse como una mercadería transable. Esta premisa se materializa en la extensión del límite urbano y la exención de la responsabilidad pública para dotar de infraestructura y equipamientos las nuevas áreas de expansión. Estas fueron también las premisas de la principal modificación que se realiza al PRIS, conocida como Decreto N°420, la cual declaraba buscar “una mayor flexibilidad en el crecimiento, estructuración y renovación urbana, aumentando la oferta de suelo potencialmente urbanizable” (Ministerio de Agricultura, 1979, p.1). Para esto, reserva 60.000 hectáreas como área de expansión urbana⁸. Estas modificaciones se aprobaron, considerando que “las características de baja transparencia y acumulación de externalidades del mercado del suelo en el Área Metropolitana, hacen necesario introducir un elemento corrector a través de la regulación del suelo del Área mencionada, de manera de crear una mayor oferta potencial de suelo urbano que redunde en una estabilización y eventual equilibrio de este mercado, tanto en el área de expansión urbana, como al interior del área urbana propiamente tal” (*op.cit.*, p.2).

En forma paralela, el Decreto N°3.516 (1980), permitía la subdivisión de suelo rural en predios de hasta 5.000 m² y que las parcelaciones acogidas a éste pudieran contar con cualquier trazado y ancho de vialidad, carecer de toda obra de infraestructura y servicios sanitarios mínimos, así como de reservas de terrenos para futuras vialidades, equipamientos y áreas verdes. Producto de dicho Decreto, se desencadenó un proceso de subdivisión de suelo rural fuera de la planificación urbana, promoviendo un mercado de suelo de urbanizaciones de elite para residentes urbanos, con la consecuente pérdida de suelo agrícola y deterioro del mundo rural (Armijo, 2000). La ciudad de Santiago se expandió a partir de un patrón denominado como “ciudad infiltrada”, esto es, “una urbanización de baja densidad que rellena los intersticios entre la ciudad central y los asentamientos humanos de menor jerarquía que la rodean, cuya modalidad característica es el condominio cerrado y las parcelas de agrado, ocupado por habitantes de estratos sociales altos y medios altos” (Naranjo, 2009b, p.5).

4. PLAN REGULADOR METROPOLITANO DE SANTIAGO (PRMS): PLANIFICACIÓN NORMATIVA PARA UNA CIUDAD DENSA

El Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) fue elaborado en 1994 por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo. Entre los principales objetivos del PRMS se encontraban elevar la calidad de vida de la población, mejorar la relación entre la ciudad y su entorno, protegiendo el medioambiente y los recursos naturales, y mejorar la operación de la ciudad. El Plan se formula en base a siete objetivos específicos: (1) establecer una clara delimitación entre los territorios susceptibles de acoger asentamientos humanos y aquellos que presentan restricciones para su implementación, (2) dar el mejor aprovechamiento a los terrenos urbanizables, considerando su escasez, su acelerada ocupación y su condición de recurso agotable y no reproducible, (3) propender a una distribución equilibrada de los equipamientos, especialmente los de nivel básico, así como mejorar la accesibilidad a los equipamientos y servicios existentes, (4) generar condiciones para que la localización de las actividades productivas se realice en armonía con la actividad residencial y con el medio ambiente, (5) formular criterios y normas para los espacios que requiere la macro-infraestructura sanitaria, energética, vial y de transporte en la ciudad, (6) establecer criterios y normas técnicas generales para las áreas urbanizables, de restricción y de extensión

⁸ La superficie urbana se incrementó de aproximadamente 38.000 has a 100.000 has (Trivelli, 1981).

urbana, densidades por comuna, actividades económicas que producen impacto en el medio, centros de equipamientos y sistema de transporte y (7) entregar a las autoridades de las comunas periféricas la responsabilidad de la planificación de toda la parte urbanizable de su territorio comunal.

El proceso de elaboración del PRMS tomó tres años y convocó a técnicos, políticos, gremios y la comunidad (Carvacho, 1995, p.61). Se inició a partir de dos hitos relevantes: el “Esquema Director para el sistema de centros poblados de la Región Metropolitana”, en el cual se formularon indicaciones para orientar las decisiones que guiarían las formas de ocupación del territorio regional y de la ciudad, y el Seminario “Santiago Siglo XXI” (1991), donde se recogieron aportes relevantes para orientar la formulación del Plan (SEREMI MINVU, 1994). Otros antecedentes importantes en la formulación del PRMS fueron los lineamientos estratégicos para el sistema de centros poblados de la Región propuestos por el Plan Regional de Desarrollo Urbano (1992), instrumento de carácter indicativo que maximizaba el crecimiento de otros centros poblados de la Región Metropolitana, limitando el crecimiento en extensión de Santiago y promoviendo un crecimiento regional con equidad, desarrollo equilibrado y armónico, calidad medioambiental y la defensa del patrimonio agro-productivo (Carvacho, 1995 p.61).

Al momento de su aprobación, el ámbito territorial de aplicación del PRMS comprendió las 32 comunas de la Provincia de Santiago, tres comunas en la Provincia de Cordillera (Puente Alto, Pirque y San José de Maipo) y otras dos en la Provincia del Maipo (San Bernardo y Calera de Tango). Posteriormente, y tal como se explica más adelante, el PRMS incluyó las 52 comunas de la Región Metropolitana.

Como hemos señalado, la planificación urbana intercomunal de Santiago respondió a un modelo centralizado durante la década de 1960, se sumó al proyecto neoliberal de las décadas de 1970 y 1980 e intentó volver al paradigma de la zonificación y el límite urbano con el retorno de la democracia en la década de 1990. Con la instalación del gobierno de la coalición de centro-izquierda “Concertación”, y a pesar de las críticas y fracasos al modelo de la planificación racional-comprehensiva, los planificadores centralistas intentan volver a este modelo de planificación. Su diagnóstico se basa, principalmente, en los efectos que habían tenido los efectos de la liberalización del mercado de suelo y la flexibilización de los instrumentos de planificación territorial durante los últimos 15 años, los cuales habían propiciado la caída de la densidad y un crecimiento “en mancha de aceite” (Carvacho, 1996).

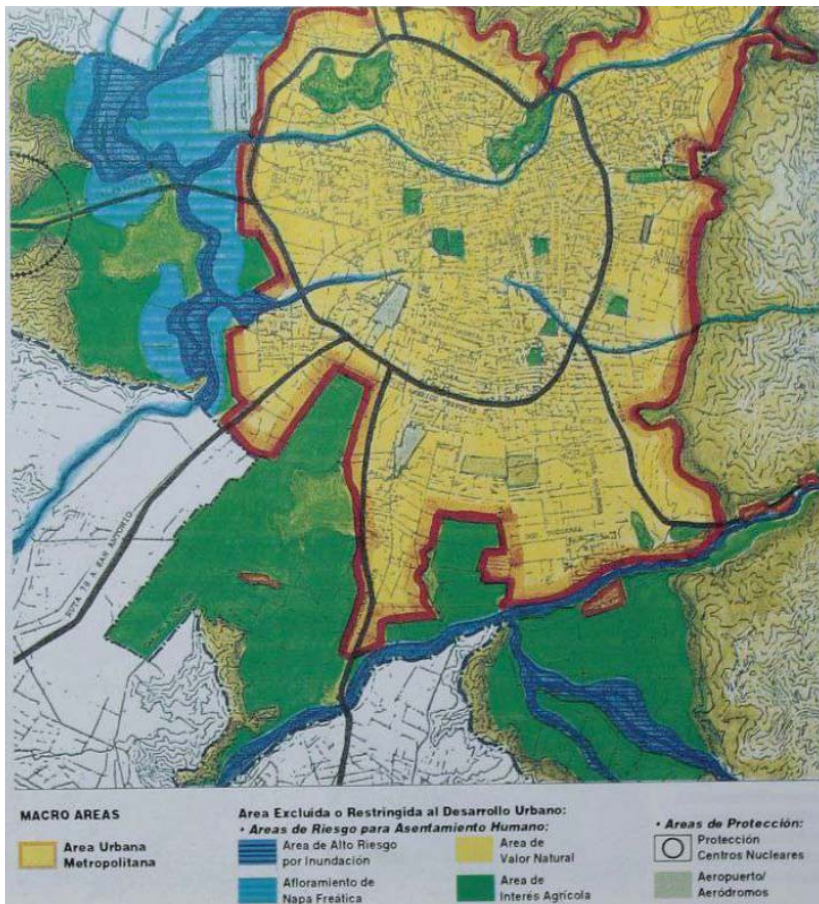
A principios de la década de 1990, las consecuencias de la desregulación impulsada por el Decreto N° 420 y el Decreto N° 3.516 eran evidentes: el área urbanizable de la ciudad se amplió considerablemente y la expansión hacia la periferia se mantenía carente de infraestructura, equipamientos y servicios y con un alto consumo de suelo agrícola (Naranjo, 2009^a). De acuerdo a los datos del MINVU (1994), mientras en 1970 Santiago tenía una superficie de 29.480 has y una población de 2.779.500 habitantes, en 1992 se declaraba una población de 4.679.900 habitantes en 46.179 hectáreas y una densidad de 101,3 hab/has. El explosivo crecimiento de la ciudad, había complejizado la gestión urbana del Gran Santiago (Carvacho 1995).

En el contexto de importantes reformas político-administrativas, donde cobraba relevancia el fortalecimiento de la regionalización con la creación de los gobiernos regionales y el sostenido crecimiento económico, aunque con importantes niveles de pobreza y desigualdad evidenciados en la capital, el PRMS proponía una “imagen objetivo para el Santiago del Siglo XXI” (Carvacho, 1995), basada en el retorno a la idea de ciudad densa y contenida propuesta por el PRIS (1960). Al igual que el plan de los años previos a la instalación del modelo neoliberal, el PRMS se basaba en un ordenamiento de las actividades a través de la zonificación, una vialidad estructurante y su articulación con sub-centros de equipamientos (Vicuña, 2013).

Las materias que el PRMS aborda se refieren a normas técnicas sobre extensión urbana, usos de suelo, intensidad de usos, vialidad y transporte, actividades productivas, sub-centros de equipamiento metropolitano, macroinfraestructura sanitaria y energética, entre otros. Los principales componentes que aborda el Plan se comentan a continuación.

Límite urbano

La reducción del área urbanizable mediante un nuevo límite urbano en relación al propuesto en el Decreto N°420, corresponde a una de las medidas más drásticas y emblemáticas propuestas por el PRMS (Poduje, 2006). Restringiendo la superficie urbanizable en aproximadamente un 40% respecto de dicho decreto - de 100.000 a 75.000 hectáreas -, se buscaba revalorizar los sectores centrales deteriorados y garantizar al agro una planificación de mediano y largo plazo, para lo cual se identificaban también áreas de restricción a la urbanización para preservar suelos agrícolas y evitar riesgos como aluviones e inundaciones (Carvacho, 1995, p.68). En términos de Carvacho (1996), el Plan distinguía la “ciudad” y la “no ciudad”, para lo cual establecía dos grandes Macro Áreas diferenciadas por el límite urbano: la Macro Área Urbana Metropolitana (75.264 has), donde se distinguían las áreas urbanizadas y urbanizables y la Macro Área Excluida o Restringida al Desarrollo Urbano, dentro de las cuales se encuentran las áreas de riesgo por inundación, las áreas de valor natural, las de interés agrícola y las de afloramiento de napa freática. El área urbanizada, de 46.179 has, correspondía al territorio en el cual se deberían implementar normativas tendientes a la densificación. Por su parte, el área urbanizable (59.330 has) correspondía al territorio que circundaba el suelo consolidado y contaba con factibilidad de dotación de infraestructura de servicios, lo que le permitía acoger un mayor crecimiento de población urbana (MINVU, 1994, p.41). Por su parte, la Macro Área Restringida al Desarrollo Urbano mantenía la norma del plan anterior, avanzando en algunos aspectos preventivos respecto a riesgos y a la exigencia de estudios de impacto ambiental (ibíd.). Cabe señalar que las comunas de Pirque, San José de Maipo y Calera de Tango se incluyeron en el PRMS de 1994 con la finalidad de prohibir la subdivisión de suelo rural en parcelas de agrado. Sin embargo, el Plan se filtró meses antes de su aprobación “y la estampida de inscripciones en el SAG les aseguró a los propietarios la explotación inmobiliaria de sus tierras en terrenos de 5000 m² e hizo ineficaz la prohibición de subdividir” (Poduje, 2006, p.260).

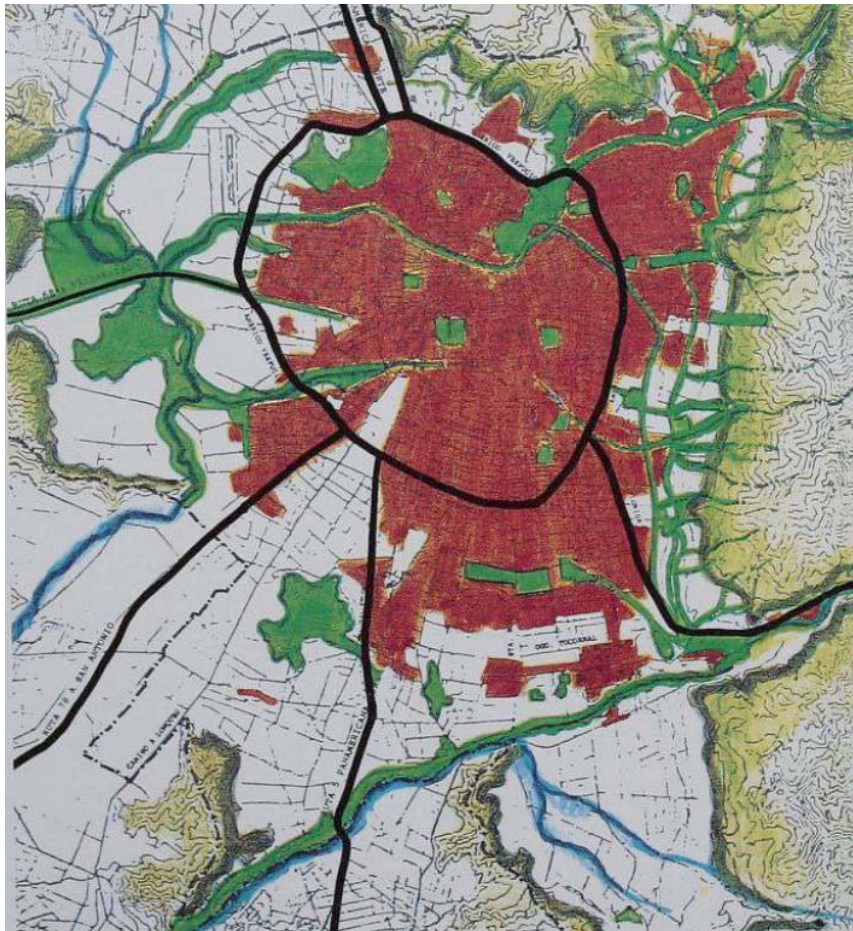


Límite Urbano del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 1994.

Fuente: CARVACHO, Alberto (1996) Plan Regulador metropolitano de Santiago. SEREMI 1994. Revista CA. (81): 61-68. ISSN 0716-3622.

Zonificación

La Macro Área Urbana Metropolitana se dividió en los siguientes usos de suelo: zonas habitacionales mixtas que admiten viviendas, comercio y servicios menores, zonas de equipamiento metropolitano e intercomunal, áreas verdes y zonas de actividades productivas y de servicio de carácter industrial. Estas últimas se dividen en dos categorías: zonas de actividades molestas, las cuales se ubicaron fuera del anillo de circunvalación Américo Vespucio y zonas de actividades inofensivas. Las zonas de equipamiento metropolitano o intercomunal organizaban el resto de los usos, tales como equipamientos, sitios eriazos, áreas verdes o parques. El Plan buscaba destacar elementos destacados del paisaje, tales como cerros, “cerros isla” o quebradas, “propendiendo a su preservación como recurso escénico y de identidad urbana” (Carvacho, 1996). Dentro de la zonificación, las actividades productivas y las áreas verdes cobran especial relevancia. Se esperaba que las actividades productivas inofensivas fueran compatibles con otras actividades urbanas mediante su inclusión en la zona habitacional mixta y la aplicación de tecnologías que mitigaran el impacto de su producción. Para estos efectos, cada comuna debía definir con precisión los sectores específicos en que se podría desarrollar esta actividad mixta con sus normas respectivas (SEREMI MINVU, 1994, p.54). Fuera del límite urbano se definieron tres usos de suelo: áreas de alto riesgo para asentamientos humanos, áreas de valor natural y/o de interés silvo-agropecuario y de resguardo de infraestructura metropolitana. Estas últimas incluían las fajas reservadas para infraestructura vial, ferroviaria o sanitaria, e instalaciones para transportar energía.



Zonificación de Áreas verdes del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 1994.

Fuente: CARVACHO, Alberto (1996) Plan Regulador Metropolitano de Santiago. SEREMI 1994. Revista CA. (81): 61-68.

Intensidad de uso de suelo

El límite urbano estaba asociado a una mayor “intensidad de utilización del suelo metropolitano”, concepto que comparece por primera vez en la planificación urbana y se definía como “el tamaño de población y de actividades urbanas que podrán emplazarse en la Macro Área Urbana Metropolitana (...), mediante la provisión de normas técnico-urbanísticas que orienten un proceso de desarrollo urbano armónico y equilibrado” (Carvacho, 1996). El PRMS buscaba aumentar la intensidad del suelo urbano mediante el incremento de las densidades promedio, las cuales fluctuaban entre 100 y 150 hab/ha. Se esperaba llegar al 2020 a una densidad ajustada de 150 hab/ha, esto es, aumentar la densidad en aproximadamente un 50% en relación a la existente.

Para las áreas urbanizables se diferenciaban las densidades brutas máximas según sectores de 100, 300, 450 y 600 hab/ha. Cada comuna, en su plan regulador comunal, define la distribución definitiva de las densidades brutas máximas. Desde el 2006, el PRMS establece la densidad bruta promedio mínima que deberá fijar cada comuna de la Región Metropolitana, dependiendo si pertenecen a las áreas de densidad alta, intermedia o baja o a las comunas rurales de la región.

Sub-centros de equipamientos

Al igual que el PRIS de 1960, el PRMS identifica sub-centros de equipamiento metropolitano, con la finalidad de “focalizar la acción del Estado en materia de extender servicios y equipamiento a sectores deficitarios, constituir áreas de interés para inversión privada y disminuir la generación de viajes al centro de Santiago” y facilitar el acceso equitativo a los servicios, “disminuyendo la frecuencia de viajes y reforzando el sentido de pertenencia”. (Carvacho, 1996, p. 64). Se establecía que los planes reguladores comunales deberían considerar la creación o el reforzamiento de Sub-centros de Equipamiento de nivel Intercomunal y/o Metropolitano, pudiendo aplicar la declaración de zonas de construcción obligatoria, establecidas en planes seccionales elaborados por una o mas comunas.



Sub-centros de equipamiento metropolitano del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, 1994.

Fuente: CARVACHO, Alberto (1996) Plan regulador metropolitano de Santiago. SEREMI 1994. Revista CA. (81): 61-68. ISSN 0716-3622.

Vialidad estructurante

El PRMS se hace cargo de la constitución de sistemas viales en los cuales se organiza la conectividad de los sectores de la ciudad y entre la ciudad y el territorio circundante. Esta definición consistió en clasificar las vías en metropolitanas, troncales y colectoras, reservando fajas para vías periféricas, tales como la ruta Pie Andino y la Cota 1000. Entre los principales propósitos que declaraba el PRMS, se señalaba la jerarquización de la red vial intercomunal y la proposición de nuevas vías, la codificación de la red vial metropolitana, la regulación de estacionamientos, la definición de normas para las condiciones de localización y normas técnicas específicas para los establecimientos de venta minorista de combustibles y centros de servicio automotriz, la localización de terminales de locomoción colectiva urbana, y la factibilidad de los sistemas de transporte para acoger nuevas demandas. En relación a este último punto, el PRMS sólo propone aspectos mínimos que debiera abordar un análisis sobre futuras demandas de transporte y vialidad. El plan también reconoce en su formulación componentes básicos de la infraestructura sanitaria, tales como agua potable, alcantarillado de aguas servidas y aguas lluvias, y disposición de residuos sólidos (SEREMI MINVU 1994, p.59).

5 DOS DÉCADAS DE EXPERIMENTACIÓN (1997-2013): DEL MODELO DE CIUDAD CONTENIDA AL DEL CRECIMIENTO CONCERTADO

No obstante el límite urbano se consideraba inamovible hasta el año 2020, tres años después de su aprobación se inicia una seguidilla de modificaciones parciales e incrementales, enfocadas en la provisión de mayor suelo urbanizable, las cuales contradicen los principios de diferenciación de ciudad y no ciudad y de priorización del crecimiento urbano “hacia adentro”. La fragmentación sectorial y la descoordinación entre los objetivos de planificación de los usos de suelo, por un lado, y los de la política habitacional y el mercado inmobiliario, por otro, impidieron una acción en pos de un crecimiento armónico e integrado. Como ha señalado De Mattos, el mercado inmobiliario ha resultado muy difícil de controlar, “sobre todo en los casos (...) donde ya se habían impuesto la liberalización y la desregulación” (De Mattos, 2008, p.7). Como plantea Lindblom (1959) haciendo referencia al incrementalismo en la política pública, los acuerdos en torno a determinada política constituyen la única prueba concreta del acierto de dicha política. En este sentido, el consenso entre el sector privado y público de que en Santiago existía escasez de suelo disponible para usos residenciales y que la ciudad crecería inevitablemente en extensión, en 1997 se produce la primera modificación relevante al recientemente estrenado PRMS.

De la planificación normativa a la planificación por condiciones (1997)

Motivada por prácticas especulativas, la presión de las empresas inmobiliarias y el deseo del MINVU por regular las parcelas de agrado (Poduje, 2006, p.261), esta modificación pretendía detener el acelerado proceso de subdivisión del suelo rural, el cual era más evidente en la Provincia de Chacabuco, al norte del Área Metropolitana de Santiago⁹. Como ha documentado Naranjo (2002), ante las expectativas de modificación del Plan, se desata un proceso de especulativo subdivisión de predios rurales que solo llega a su fin en el momento de hacerse efectiva la incorporación de Chacabuco al PRMS. Solo entre 1994 y 1995, 32.635 has de suelo rural se habían subdividido en parcelas de 5000 m², de las cuales aproximadamente un quinto correspondía a suelos de valor silvo-agropecuario (MINVU, 1997).

De esta manera, se incorpora la Provincia de Chacabuco al área urbana metropolitana del PRMS, asignando nuevos usos urbanos e industriales a sus tres comunas: Colina, Lampa y TilTil, lo que impidió continuar aplicando del Decreto N°3516 en este territorio. El área de expansión urbana correspondía a 15.242 nuevas hectáreas, esto es, en tres años prácticamente se duplicó la superficie urbanizable (Poduje, 2006, p.260). La nueva superficie urbana no solo se acercaban a las 100.000 has del Decreto N°420, sino que también se daba un giro radical a la planificación de Santiago, en tanto nunca antes se había podido urbanizar el suelo al norte de la ciudad (Poduje, 2006).

La incorporación de la Provincia de Chacabuco como territorio potencialmente urbanizable constituyó una iniciativa del sector privado acogida favorablemente por el MINVU (SEREMI MINVU, 1997). En efecto, el sector

⁹Para 1997, se habían subdividido 122.542 hectáreas, 60% del territorio (Naranjo, 2009b, p.12).

privado gestiona los estudios de factibilidad y propone al Ministerio de Obras Públicas concesionar una nueva autopista urbana, la Autopista RadialNor-Oriente, que uniera dicha provincia con el sector oriente del AMS y contribuyera a resolver la difícil conexión entre ambas áreas. Esta obra inició sus servicios el 2008 y ha sido clave en la posibilidad de desarrollar el mercado inmobiliario.

A su vez, la modificación de 1997 incorpora un nuevo concepto normativo, el desarrollo urbano condicionado, el cual, en teoría, busca mitigar los impactos de los proyectos, asignando los costos de urbanización a los desarrolladores inmobiliarios (Vicuña, 2013). En efecto, la incorporación de Chacabuco implicó la definición de zonas potencialmente urbanizables de 19.465 has para un desarrollo urbano condicionado, las cuales se dividían en superficie con y sin limitaciones naturales. Estas zonas eran de tres tipos:

1. Áreas Urbanas de Desarrollo Prioritario (AUDP): áreas de extensión urbana de localidades rurales existentes (Colina, Lampa, Batauco) que no contaban con planes reguladores comunales actualizados y que requerían acomodar su crecimiento vegetativo¹⁰.
2. Áreas urbanizables de uso industrial exclusivo y áreas urbanizables con uso industrial exclusivo condicionado o ZIEDC.
3. Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado (ZODUC)¹¹, de mínimo 300 has de superficie y 85 hab/ha.

La exigencia de 300 has para las ZODUC tenía como objetivo generar “ciudades nuevas separadas de las actuales ciudades y de la metrópoli, evitando la conurbación y el crecimiento en extensión más allá de los límites provistos” (MINVU, 1998, p.55). Por su parte, la exigencia de densidades mayores a 85 hab/ha buscaba que se incorporasen proyectos de vivienda social. Sin embargo, es sabido que la exigencia de mayores densidades no implica necesariamente la implementación de vivienda social, por lo que a 20 años de su implementación este objetivo ha fracasado.

Muy por el contrario, las Zonas de Desarrollo Urbano Condicionado han permitido “que las estrategias, decisiones y acciones que expresan las preferencias locacionales de las empresas y de las familias, en especial de las de mayores recursos, puedan materializarse con mucho más autonomía y libertad efectiva que [en un contexto normativo] más regulado, lo que resulta de fundamental importancia para explicar los cambios que [han afectado] a las ciudades” (De Mattos, 2008, p.10).

El Estado ha impulsado el modelo de desarrollo condicionado, señalando que las condiciones impuestas a estos proyectos tienen como objetivos la integración socioeconómica a partir de la exigencia de porcentajes de vivienda social y con subsidio y la integración funcional de los proyectos mediante la exigencia de porcentajes de equipamiento de servicios, infraestructura y áreas verdes.

Por su parte, el sector privado apoya el desarrollo condicionado por cuanto se sustenta en una mayor confianza en las fuerzas del mercado, argumentando que (1) el planificador no necesariamente se adelanta a la dinámica de crecimiento urbano, lo que puede conducir a errores en la provisión de bienes públicos o a disyuntivas entre la regulación y las preferencias individuales; (2) la zonificación actúa mediante prohibiciones, no permitiendo que los involucrados solucionen sus diferencias a través de los mercados; y (3) la normativa es discrecional, el regulador queda expuesto a presiones interesadas y la zonificación no garantiza que las decisiones de localización incorporen los costos y beneficios que generan a la sociedad (Hurtado, 2007).

Consolidación de la planificación por condiciones y abandono del límite urbano como herramienta de planificación (2003)

En el 2003 se aprueba una segunda modificación importante al PRMS, la cual incorpora la figura de los Proyectos Urbanos de Desarrollo Condicionado o PDUC, con el propósito de “hacer compatible el crecimiento económico,

¹⁰La densidad bruta promedio para las AUDP correspondía a 85 hab/ha, la cual podía aumentarse a 300 hab/ha cuando se tratase de proyectos de vivienda social en predios de superficie menores a 5 has.

¹¹Otras condiciones exigidas consistían en: coeficiente de constructibilidad máximo de 1,2, destinar un 2% de superficie a zonas con densidades brutas de 300 a 400 hab/ha y un 3% con densidades de 401 a 500 hab/ha; cuotas de suelo para equipamientos, áreas verdes e instalaciones productivas; exigencia de construir la infraestructura necesaria para mitigar impactos viales, urbanos y ambientales sobre el resto del sistema metropolitano.

la equidad social y los equilibrios medioambientales” (MINVU, 2003). El nuevo diagnóstico del MINVU consistía en que una serie de problemas, entre los que se encontraban una “alta concentración regional de la actividad y servicios urbanos, un rápido agotamiento de suelos al interior de Santiago, especulación y retención de suelos disponibles producto de la percepción de escasez creada por el límite urbano, altos déficit urbanos en infraestructuras y equipamientos en las nuevas zonas urbanas debido a la falta de recursos del estado para complementar los procesos de urbanización” (MINVU, 2003); requerían aumentar la superficie de suelo urbanizable y ajustar las exigencias a los desarrollos condicionados.

El alto nivel de consumo de suelo, entre 1.200 y 1.400 has/año y la disponibilidad de solo 18.000 has posibles de urbanizar, constituyeron evidencia suficiente para determinar la “necesidad de dotar de nuevos instrumentos de manejo del crecimiento urbano regional para responder a una demanda de a lo menos 12.000 nuevas has de desarrollo al año 2025” (op.cit.). También se argumentó que las enormes inversiones en autopistas regionales y trenes de cercanía a implementar en el corto plazo, el aumento del ingreso familiar y el mayor acceso a transporte privado impulsarían a una mayor desconcentración de la actividad urbana regional.

A diferencia de las ZODUC y las AUDP de 1997, los PDUC no contaban con una definición territorial o zonificación explícita, pudiendo localizarse en cualquier sector de las zonas de interés silvo-agropecuario de la Región, siempre y cuando se cumpliera con las condicionantes de una superficie mínima de 300 has, una densidad bruta promedio de 85 hab/ha y un 5% de la superficie destinada a actividades productivas o de servicios de carácter industrial. Los PDUC corresponden a un mecanismo para cambiar el uso del suelo siempre que sus promotores cumplan con condiciones, aunque con exigencias mayores en términos de contar con Plan Maestro que defina el desarrollo por etapas, infraestructura y cuotas para vivienda social. A su vez, se exige que del total de viviendas proyectadas al menos un 30% permita su adquisición mediante un programa de subsidio habitacional, con una densidad bruta máxima de 400 hab/ha. Una vez aprobada esta modificación, comenzó la tramitación de tres Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado al poniente de la ciudad. Sin embargo, ninguno de los operadores que impulsaron estos proyectos pudo cumplir con los requisitos establecidos por el plan.

De la escala metropolitana a la regional (2006)

Tres años después de la creación de las PDUC, se amplió el ámbito de acción del PRMS a la totalidad del territorio de la Región Metropolitana, esto es, se incorporan 12 nuevas comunas correspondientes a las provincias de Melipilla y Talagante, así como también las comunas de Buin y Paine en la provincia de Maipo. Esta modificación aportó 9.000 nuevas hectáreas para el desarrollo del Gran Santiago, imposibilitando la subdivisión de suelo rural en parcelas de agrado y permitiendo la implementación de PDUC en todo el territorio regional.

Dentro de los objetivos declarados por esta modificación estaban (a) factibilizar la descentralización y desconcentración de la actividad urbana, (b) entregar mecanismos de desarrollo a los gobiernos locales, (c) orientar el crecimiento urbano hacia el aprovechamiento de la infraestructura y del equipamiento regionales existentes, (d) satisfacer demandas de desarrollo, (e) proteger espacios de alto valor natural, agropecuario, patrimonial y de identidad rural y (f) generar condiciones para la atracción de actividad productiva y generadora de empleos en la intercomuna (MINVU, 2006).

Junto con ampliar la superficie potencialmente urbanizable a través de PDUC, esta versión del PRMS incorpora nuevas Áreas Urbanas de Desarrollo Prioritario (4.316 has). En la misma lógica de las AUDP de 1997, éstas áreas urbanizables se encuentran adyacentes a aquellos centros poblados que no disponían de territorio suficiente al interior de sus áreas urbanas para acoger su crecimiento propio, por tanto constituirían áreas de reserva para el desarrollo urbano, con bajas densidades que serían modificadas en cuanto se reformularan sus planes reguladores comunales. No obstante, las AUDP podían superar la densidad establecida por el PRMS siempre que se realizara un Estudio de Impacto Urbano (EIU), informado favorablemente por los organismos técnicos correspondientes¹².

¹² Condiciones que debían cumplir estas AUDP para aumentar las densidades: 2% de la superficie total con una densidad bruta de 300 a 400 hab/ha, 3% de la superficie con una densidad bruta de entre 401 y 500 hab/ha y 5% de la superficie total para localizar actividades

Renuncia al modelo racional-comprensivo de la planificación normativa (2013)

La más reciente modificación al Plan (2013), conocida como PRMS 100, plantea que “el crecimiento sustentable no se logra aplicando un modelo físico – espacial determinado, ya sea denso y vertical o expandido y horizontal, sino definiendo y asegurando el cumplimiento de mejores estándares de calidad urbana” (SEREMI MINVU, 2011, p.7). Ante la pregunta ¿expansión o densificación?, el MINVU responde que el crecimiento en extensión de Santiago es inevitable y que “lo hará de forma independiente al tamaño y extensión de su límite urbano” (op.cit., p.6). En el discurso de los planificadores centrales, el crecimiento ‘inevitable’ de Santiago también puede ser visto como una oportunidad para multiplicar las opciones de desarrollo económico y social de sus habitantes. Para que esto sea así, la ciudad debe planificarse, pues sin ello tanto la expansión como la densificación generarán externalidades que incrementarán los problemas en materia de transporte, medio ambiente o segregación (op.cit., p.9).

Los planificadores también se han cuestionado los principios fundamentales del PRMS que definieron a Santiago como una ciudad densa, destacando que el modelo de crecimiento por densificación ha generado problemas similares a los identificados en la expansión: congestión vial, deterioro ambiental y conflictos ciudadanos. La planificación por condiciones ha intentado dar respuesta a estas premisas al pretender que las externalidades que producirán los futuros desarrollos serán asumidas por los agentes que las generan, reduciendo los costos sociales del crecimiento urbano. A su vez, fundamentado esta nueva modificación con el argumento de que la planificación por condiciones permite “transferir a la comunidad parte importante de la plusvalía normativa que genera cualquier cambio regulatorio, al establecer costos y exigencias para optar a las nuevas instancias de urbanización que propone el instrumento”.

La ampliación del límite urbano se fundamentó en un escenario de crecimiento de 2 millones de habitantes para el 2030. Se señaló que de los 8 millones de habitantes que vivirían en Santiago para esa fecha, 1.662.000 se localizarán en comunas periféricas de la ciudad. Con la finalidad de “aumentar la disponibilidad de áreas verdes, reducir la segregación socio-espacial y propiciar una mejor conectividad entre el centro y la periferia”, la PRMS 100 amplía el área de extensión urbana del AMS en 10.262 nuevas hectáreas de “zonas urbanizables condicionadas”¹³. Para alcanzar el primer objetivo se propuso reservar 2.557 hectáreas para áreas verdes, tanto en la periferia como en áreas interiores de bajos ingresos. La ejecución de estas áreas sería un requisito para que las empresas inmobiliarias pudieran urbanizar las 6.162 hectáreas que también se propuso incorporar al área urbana y las 790 hectáreas industriales exclusivas que ya son urbanas y que fueron reconvertidas a usos habitacionales mixtos.

El segundo objetivo pretendió reducir la progresiva segregación socio espacial, evitando que los hogares de menores recursos de las comunas cercanas a las nuevas áreas urbanas, debieran desplazarse a comunas alejadas en entornos homogéneamente pobres. Para ello se exigió destinación de suelo para vivienda social como requisito de factibilidad territorial, considerando que estos nuevos barrios integrados deben ubicarse a aproximadamente 20 minutos de sub-centros consolidados, con acceso a equipamientos educacionales, de salud, seguridad, comercio y otros servicios.

Las 10.262 nuevas hectáreas de “zonas urbanizables condicionadas” tienen una densidad base de 16 hab/ha, la que puede aumentarse hasta 165 hab/ha si es que se cumple con las siguientes condiciones: (1) el terreno tenga una superficie de al menos 60 hectáreas; (2) por un mínimo de cinco años se materialicen y mantengan áreas verdes de una superficie de, al menos, la proporción correspondiente a la superficie del predio que solicita la factibilidad; (3) se destine un 6% a equipamientos; (4) se materialice la vialidad del sector y sus conexiones con la vialidad existente; y (5) se cuente con al menos un 8% del terreno destinado a uso residencial para vivienda social (SEREMI Metropolitana, MINVU, 2011¹⁴).

productivas y/o de servicio, inofensivas y generadoras de empleo. Estas condicionantes no son aplicables a los conjuntos residenciales de vivienda social.

¹³También se actualizaron algunos temas como la reconversión de Zonas Industriales Exclusivas, la vialidad estructurante que conecta estos sectores con la ciudad consolidada y el sistema de áreas verdes.

6. CONCLUSIONES

Tras más de dos décadas de aplicación, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago no pudo concretar su visión de ciudad densa y contenida, ni constituirse como el instrumento que guiaría el crecimiento urbano “hacia dentro”, que revertiría la inequidad urbana y mejoraría la relación entre la ciudad y su entorno. El rápido debilitamiento de esta imagen objetivo radica en la ausencia de una verdadera convicción por parte del aparato estatal en las premisas que la sostenían.

La respuesta de los planificadores ante las presiones por liberar suelo fuera del límite urbano, bajo la modalidad de desarrollo urbano condicionado, se explica mediante el enfoque incremental y la lógica del “*muddling through*”, acuñados por Lindblom (1959). Mediante la obtención de “ventajas marginales de un número limitado de alternativas” (ibíd.), el PRMS se ha acomodado a las lógicas de rentabilidad tanto del modelo de negocio inmobiliario, como de la operación especulativa respecto del valor del suelo. Estas lógicas de acomodo se materializan a partir una acción ex – post, esto es, el instrumento que regulariza el crecimiento desregulado, incorporándolo al área urbana cada 3 o 5 años. Así, el límite urbano deja de constituir un mecanismo para contener el crecimiento urbano, para constituirse en una forma de actualizar la expansión de la mancha urbana. En efecto, los planificadores de inicios de la década de 1990 idealizaron la figura del límite urbano del PRIS, no obstante éste también fue sobrepasado al poco andar, principalmente por el mismo Estado a través de la provisión de vivienda obrera (Petermann, 2006).

El debilitamiento de las premisas del PRMS se hace evidente cuando se revisan sus diversas modificaciones, las cuales se enfocan principalmente en la disponibilidad de mayor superficie de suelo para el crecimiento en extensión, ignorando la revisión y actualización de una serie de dimensiones fundamentales para asegurar un desarrollo urbano integral y equitativo. Entre éstos se pueden mencionar la gestión de riesgos de toda la zona de contacto entre la ciudad y la pre-cordillera, la localización de vertederos y el manejo integrado de residuos, o una mejor articulación entre la intensidad de los usos de suelo y la inversión en transporte público, a partir de densidades mínimas en torno a áreas de mayor centralidad y accesibilidad.

En efecto, el PRMS establece densidades promedio por comuna y no establece mayores densidades en corredores de transporte público o sub-centralidades, regulación que permitiría coordinar tanto las decisiones de planificación a nivel intercomunal, como la inversión pública y privada. Consecuentemente, aunque el Plan haya establecido disposiciones obligatorias a los municipios para implementar sub-centros de equipamiento metropolitano, en la práctica éstos no se han implementado en su totalidad (Poduje, 2006).

El enfoque incremental observado en la gestión del PRMS responde a múltiples factores, los cuales derivan de la prolongada ausencia de un mandato estatal para fortalecer la planificación urbana. A modo de cierre, podemos comentar tres. En primer lugar, el PRMS no explicitó las metas cuantitativas asociadas a sus objetivos económicos, sociales y medioambientales (Poduje, 2006, p.254). Sin la inexistencia de mecanismos de monitoreo y seguimiento del cumplimiento de los objetivos y metas a largo plazo propuestos por el plan se hace imposible exigir y fiscalizar su desempeño.

En segundo lugar, dicho estilo de planificación urbana responde a la descoordinación e incluso contradicción entre las agendas institucionales, especialmente entre la agenda de crecimiento “hacia adentro” del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la expansión urbana posibilitada por las políticas del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Si bien en la década de 1980 la inversión en infraestructura urbana se redujo al mínimo, durante la década de 1990 ésta se impulsó fuertemente, principalmente a través del Plan de Concesiones de Autopistas Urbanas del MOP. Esta infraestructura ha potenciado una oferta residencial cada vez más amplia y variada en vastas áreas no planificadas del peri-urbano del AMS.

Otra contradicción institucional menos evidente es la que se observa entre los objetivos del PRMS y la política habitacional de subsidio a la demanda del MINVU. No obstante el PRMS establece normas de intensidad de uso para toda la Región Metropolitana, disminuyendo las densidades máximas hacia la periferia y el peri-urbano, el

mismo instrumento permite emplazar conjuntos de vivienda social en terrenos de hasta 100 m² de superficie en zonas rurales. Si bien las modalidades de desarrollo urbano condicionado ponen exigencias para la inclusión de viviendas para los grupos de menores ingresos, en la práctica las AUDP han servido como mecanismo para emplazar viviendas con subsidio estatal en suelo rural, con consecuencias que aún no han sido del todo medidas ni calibradas. Entre éstas se encuentra el rápido crecimiento de dichas localidades rurales en base a suelo exclusivamente residencial. También la exclusión de grupos de menores ingresos asentados en el peri-urbano, los cuales, a falta de alternativas de transporte público, deben asumir un alto costo de traslado diario a sus lugares de estudio y trabajo de hasta 30 o 40 kms.

En tercer lugar, muchas de las debilidades del PRMS son atribuibles a vacíos y desactualizaciones de la legislación urbana del país. Una de éstas corresponde a la distinción de área urbana y área rural a través del límite urbano, definición que no reconoce las ciudades como sistemas territoriales complejos, que integran áreas urbanizadas y rurales complementarias en sus funciones, paisajes y ecosistemas. También se hace fundamental la coherencia entre mecanismos asociados a la legislación urbana y los instrumentos de planificación territorial, de manera que las comunas que integran el Sistema Urbano Metropolitano de Santiago puedan contar con competencias efectivas de gestión para el crecimiento y desarrollo urbano. Se requiere de la implementación de mecanismos que permitan a los municipios una mejor articulación con el instrumento de planificación metropolitana, así como un mayor control de los efectos que las inversiones privadas tienen en su territorio.

Apartir de la revisión de la trayectoria presentada por el Plan Regulador Metropolitano de Santiago, se hace evidente cómo se han ido sustituyendo las lógicas regulatorias *redistributivas*, por lógicas *competitivas* (Theodore, Peck y Brenner, 2009, p.2), transfiriéndose los riesgos y responsabilidades asociadas al desarrollo urbano a los gobiernos locales, los cuales muchas veces se ven sobrepasados en términos administrativos y de gestión (Vicuña, 2013). La gestión de la planificación urbana normativa en Chile ha probado ser extremadamente difícil para los gobiernos locales, particularmente en lo que respecta a la aprobación de los planes reguladores comunales, especialmente en el caso de las comunas periféricas que concentran una mayor proporción de población de menores ingresos y que, en consecuencia, se encuentran exentas del pago de impuesto territorial.

7. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ALMANDOZ, A. (2015). *Modernization, urbanization and development in Latin America, 1900s-2000*. London: Routledge.
- ARMIJO, G. (2000). La urbanización del campo metropolitano de Santiago: crisis y desaparición del hábitat rural. [En línea] *Revista de Urbanismo*, (3), Agosto 2000. ISSN 0717-5051. DOI: 10.5354/0717-5051.2000.11785
- BRENNER, Neil (2013). Tesis sobre La urbanización planetaria. *Nueva Sociedad*, 243, pp. 38-66
- CASTILLO, María José (2012). *Producción y gestión habitacional de los pobladores. Participación desde abajo en la construcción de vivienda y barrio en Chile*. Tesis Doctoral, Escuela Técnica Superior de Madrid, España. Director de Tesis: Julio Pozueta y Rosanna Forray.
- CARVACHO, Alberto. Plan regulador metropolitano de Santiago. SEREMI 1994. *Revista CA*. (81): 61-68, 1996. ISSN 0716-3622.
- DE MATTOS, Carlos; FUENTES, Luis y LINK, Felipe (2014). Tendencias recientes Del crecimiento metropolitano en Santiago de Chile. ¿Hacia una nueva geografía urbana? INVI N81.
- DE MATTOS, Carlos A. Globalización, negocios inmobiliarios y mercantilización Del desarrollo urbano. En: PEREIRA, Paulo César Xavier, ed. e HIDALGO, Rodrigo, ed. *Producción inmobiliaria y reestructuración metropolitana en América Latina*. Santiago, Instituto de Geografía, Pontificia Universidad Católica de Chile, Facultad de Arquitectura y Urbanismo de La Universidad de Sao Paulo. 2008. p. 23-40. ISBN 9789561410022. Serie Geolibros N° 11.
- LINDBLOM, C. (1959), "The Science of "Muddling Through", en *Public Administration Review*, 19(2), pp. 79-88. doi:10.2307/973677
- LÓPEZ-MORALES, Ernesto; GASIC, Ivo y MEZA, Daniel. Urbanismo pro-empresarial en Chile: políticas y planificación de La producción residencial en altura en El pericentro Del Gran Santiago. [En línea]. *Revista INVI*. 27(76): 75-114, noviembre 2012. ISSN 0718-8358. Disponible en: <http://dx.doi.org/10.4067/S0718-83582012000300003>.
- FAINSTEIN, S., FAINSTEIN, N. (2002) "City Planning and Political Values: na Updated View", en Campbell, S. Fainstein, S. ed. *Readings in Planning Theory*. pp.263-287. Blackwell Publishers. Massachusetts. ISBN: 1-55876-612-0.
- MASSONE, C. (1996). Decreto 420, planificación urbana 1979-1990. *Revista CA*. (81): 56-61. ISSN 0716-3622.

- MINISTERIO de Agricultura. Decreto Ley N° 3.516. Establece normas sobre división de predios rústicos. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago, Chile, 01 de diciembre de 1980.
- MINISTERIO de Obras Públicas. Diario Oficial de la República de Chile. Publicación Decreto Plan Regulador Intercomunal de Santiago y su Ordenanza. Martes 27 de diciembre de 1960, pp.4.
- MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo (2014). División de Desarrollo Urbano, Departamento de Planificación Urbana. Política Nacional de Desarrollo Urbano. Santiago de Chile.
- MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo (1992). Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago de Chile. Versión actualizada.
- MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo (MINVU). DFL N° 458, Ley General de Urbanismo y Construcciones. Diario Oficial de la República de Chile. Santiago de Chile, 1976. Versión actualizada.
- MINISTERIO de Vivienda y Urbanismo (MINVU). Dirección Jurídica. Decreto N° 420, modificación Del Plan Regulador Intercomunal de Santiago. Santiago, Chile, MINVU. 1979.
- NARANJO, G. (2005) "Efectos de un instrumento de planificación em el periurbano de Santiago. Caso de Estudio: Comuna de Til Til". [En línea]. Scripta Nova Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales. 9(194)(38), 2005. ISSN 1138- 9788. Disponible en: <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-194-38.htm>.
- PETERMANN, A. (2006). "¿Quién extendió Santiago? Una breve historia Del límite urbano, 1953-1994". En Galetovic, A., ed. *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*, pp. 205-230. Centro de Estudios Públicos (CEP) Santiago, Chile. ISBN: 956-7015-39-2.
- PODUJE, I. (2006) "El globo y el acordeón: Planificación urbana en Santiago, 1960-2004". En Galetovic, A., ed. *Santiago. Dónde estamos y hacia dónde vamos*, pp. 131-176. Centro de Estudios Públicos (CEP) Santiago, Chile. ISBN: 956-7015-39-2.
- PONCE DE LEÓN, Macarena. Intercomunal de Santiago. Plan Regulador MOPT 1960. Revista CA. (81):40-47, 1996. ISSN 0716-3622.
- REYES, S., FIGUEROA, I., (2010), "Distribución, superficie y accesibilidad de las áreas verdes en Santiago de Chile", pp. 89-110, en *Revista EURE*, vol 36, n109. Santiago de Chile.
- SECRETARÍA Regional Ministerial (2011). Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Memoria Explicativa Modificación PRMS 100. Santiago de Chile.
- SECRETARÍA Regional Ministerial (2007). Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Santiago de Chile.
- SECRETARÍA Regional Ministerial (2006). Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago N°73. Santiago de Chile.
- SECRETARÍA Regional Ministerial. Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago que incorpora el artículo 8.3.2.4, correspondiente a los Proyectos con Desarrollo Urbano Condicionado. Santiago de Chile, 2003.
- SECRETARÍA Regional Ministerial. Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Santiago de Chile, 1997.
- SECRETARÍA Regional Ministerial. Región Metropolitana, Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Santiago de Chile, 1994.
- TRIVELLI, P. (2011). La propuesta de modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago PRMS 100 requiere una justificación más sólida. *EURE (Santiago)*, 37(111), 179-184.
- TRIVELLI, P. (1981). Reflexiones en torno a la Política Nacional de Desarrollo Urbano. *EURE. Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, 8(22), 43.
- VICUÑA, M., HIDALGO, R. (2014). Premio Nacional de Urbanismo. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Dirección de Desarrollo Urbano, Santiago de Chile.
- VICUÑA, M. (2013) "El marco regulatorio en el contexto de la gestión empresarialista y la mercantilización del desarrollo urbano del Gran Santiago", en *Revista INVI*, n° 78, vol. 28, pp. 191-219.
- WEBER, R. (2002). Extracting value from the city: neoliberalism and urban redevelopment. *Antipode*. 34(3): 519-540, 2002. ISSN 1467-8330.