

Contenido

PRESENTACIÓN..... 2

I Definiciones..... 3

II Introducción 4

III Declaraciones 5

IV Enunciados de política 8

ANEXOS 14

CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO. 15

1. Introducción 15

2. Fundamentos 17

3. Ideas para orientar la Política Nacional de Desarrollo Urbano 21

4. Conclusiones..... 37

PRESENTACIÓN.

La presente política fue aprobada por S.E. el Presidente de la República, el 9 de Marzo de 1979.

Su implementación ha sido ordenada para iniciarse de inmediato, lo cual se llevará a cabo en forma progresiva, comenzando por modificar y reemplazar la normativa general de urbanismo y construcción y los instrumentos técnicos y legales que rigen el proceso de desarrollo Urbano Metropolitano.

Jefe de División de
Desarrollo Urbano

Marzo 1979

I Definiciones

Para los efectos de uniformar la terminología, se definen los siguientes conceptos como base de unidad de doctrina en estas materias.

Desarrollo Urbano	Proceso de concentración espacial de las actividades económicas y sociales de la población, a partir de densidades que permiten captar las economías externas de la aglomeración.
Planificación del Desarrollo Urbano	Conjunto de normas destinadas a optimizar los beneficios sociales de la concentración espacial.
Instrumentos de la Planificación	<p>NORMAS: conjunto de disposiciones mínimas destinadas a garantizar el uso adecuado del espacio urbano, resguardando la integridad del espacio público y los derechos de los particulares sobre su propiedad.</p> <p>PLAN REGIONAL: Instrumento que facilita la aplicación de las normas dentro del territorio regional.</p> <p>PLAN LOCAL: Instrumento que facilita la aplicación de las normas en un conglomerado urbano.</p>
Suelo Urbano	Es aquel demandado para usos que requieren densidades crecientes.
Zonificación	División del suelo urbano en sectores de uso homogéneo, cuya delimitación se orienta por las tendencias dominantes del mercado y al mismo tiempo constituye una garantía para las inversiones que realiza el sector privado.

II Introducción

La modalidad de desarrollo que se aplica actualmente en el país y sus consecuentes políticas económicas y sociales, han hecho necesario revisar el enfoque y los instrumentos técnicos y jurídicos con que, en el pasado, se ha conducido el proceso de desarrollo urbano. El objetivo principal de esta revisión se ha dirigido hacia la formulación de una Política de Desarrollo Urbano, mediante la cual pueda lograrse una adecuada compatibilización entre los cursos de acción citados y los instrumentos de que dispone el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El desarrollo urbano es un proceso complejo, sujeto a continuos cambios motivados por el carácter altamente dinámico de sus componentes económicos y sociales.

Tradicionalmente, el problema de los asentamientos con características urbanas, ha sido abordado en nuestro país como una cuestión de orden interno de las ciudades, con lo cual, implícitamente, se ha estado suponiendo que es posible considerar a cada centro, en forma independiente del conjunto. La visión actual del desarrollo urbano concibe a la ciudad como parte de un sistema espacial, integrado por áreas rurales en proceso de urbanización y por áreas urbanas consolidadas, el cual, a su vez, es dependiente de otros sistemas mayores del desarrollo nacional.

Quedarán garantizadas por esta nueva política, los derechos de las personas para disponer de privacidad, luz, aire y seguridad; para obtener mejores oportunidades de equipamiento, servicios y vivienda y para disponer de condiciones ambientales compatibles con la vida humana.

Estas garantías se otorgarán en base a asegurar el funcionamiento de un eficiente mercado de la tierra urbana; de una adecuada planificación de los recursos públicos destinados a equipamientos e infraestructura; y, del establecimiento de normas de urbanismo y construcción claras e iguales para todos los habitantes.

La recuperación de aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficiente en las ciudades, deberá ser abordada por el sector privado, para lo cual el Gobierno proveerá las normas técnicas y legales y los estímulos tributarios necesarios que la hagan factible.

La preservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, constituyen particular preocupación de esta política, por lo cual apoyará todas aquellas iniciativas lícitas para lograr este objetivo. Sin embargo el Gobierno velará porque, al llevar a cabo esta preservación, no se vulneren los derechos de la propiedad particular que ya han sido garantizados.

Finalmente, esta política se orientará también a contribuir a la erradicación de la extrema pobreza mediante el otorgamiento de incentivos diversos a los sectores afectados, con el objeto de que puedan resolver sus necesidades básicas de urbanización, vivienda y servicios.

III Declaraciones

La definición de esta Política Nacional de Desarrollo Urbano, exige que se hagan explícitas las siguientes declaraciones:

1. El suelo urbano no es un recurso escaso.

SU APARENTE ESCASEZ ES CONSECUENCIA DE LA FALTA DE CONCORDANCIA ENTRE LAS NORMAS TÉCNICAS Y JURÍDICAS POR LAS CUALES SE RIGE EL PROCESO DE DESARROLLO URBANO Y LAS CONDICIONES DE OFERTA Y DEMANDA DEL MERCADO INMOBILIARIO.

Para una operación adecuada del mercado de suelo, es necesario que siempre exista la alternativa de incorporar – en la forma más ágil y natural posible – nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda. En todo caso puede anticiparse que la demanda global de suelo urbano estimada para fines de la década del noventa, muestra que el conjunto de todas las ciudades del país no requerirá más del 2% de la tierra habitable la cual, a su vez, abarca más de la cuarta parte del territorio continental.

2. El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad.

LA TIERRA URBANA ES UN RECURSO QUE SE TRANSA EN FORMA LIBRE, CON LAS LIMITACIONES QUE LE IMPONGAN LA ZONIFICACIÓN, LAS NORMAS TÉCNICAS Y EL INTERÉS PÚBLICO PARA DETERMINADAS FUNCIONES SOCIALES.

Este principio se basa en que los distintos usos que puedan darse al suelo disponible en el Territorio Nacional, quedan determinados por la combinación equilibrada de dos factores: por una parte, la rentabilidad social, como mecanismo de optimización de los beneficios buscados por el Estado – y por otra, la rentabilidad privada, en el sentido de hacer factible los proyectos de los particulares, dentro de las restricciones que les fijen las normas y demás instrumentos de la planificación urbana.

Por ello, la tierra debe considerarse como un recurso disponible que se distribuye entre todos los usos dominantes que la requieran para el desarrollo de actividades sociales y económicas de la población.

3. La concentración espacial de la población genera ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.

LA POBLACIÓN QUE SE CONCENTRA EN EL SISTEMA URBANO, AUMENTA CONSTANTEMENTE, DEMOSTRANDO CON ELLO SU INTERÉS POR CAPTAR LAS ECONOMÍAS EXTERNAS QUE GENERAN LAS ACTIVIDADES PRODUCTIVAS Y LOS SERVICIOS UBICADOS EN LAS CIUDADES.

4. El uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado.

LAS CARACTERÍSTICAS DE LA ZONIFICACIÓN Y LAS NORMAS QUE DEFINEN EL USO DE LA TIERRA, SE ORIGINAN PRINCIPALMENTE EN LAS DEMANDAS PROVOCADAS POR LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA POBLACIÓN. POR ELLO, LA INCORPORACIÓN PROGRESIVA DE NUEVAS PORCIONES DE TIERRA PARA USOS URBANOS Y LA DELIMITACIÓN DE LAS MISMAS, DEBE REALIZARSE MEDIANTE LA OBSERVACIÓN Y ESTUDIO RIGUROSO DEL COMPORTAMIENTO DEL MERCADO.

En efecto, lo que está sucediendo al detectarse un crecimiento urbano, es consecuencia directa del aumento y diversificación de la base económica de la ciudad. Son las externalidades del proceso productivo y comercial y de las demandas sociales, las que provocan variaciones en el desarrollo urbano, hacia una mayor o menor concentración.

Por otra parte, la nueva perspectiva de la economía nacional, permite esperar el desarrollo de un Sistema Urbano más equilibrado, orientado principalmente al aprovechamiento territorial de los recursos naturales y la apertura hacia un amplio mercado mundial.

Con ello se busca evitar la repetición de errores e injusticias provocadas por la aplicación de normas rígidas, determinadas en base a patrones y estándares desligados de la realidad, como los producidos por numerosos planos reguladores y ordenanzas que, al reservar terrenos para determinados usos con los criterios ante señalados, paralizaron y dañaron otras iniciativas concretas para las que realmente existía demanda.

El reemplazo gradual de dichos instrumentos por otros de tipo genérico, conformados en base a normas mínimas y flexibles, contribuirá a agilizar la construcción de las ciudades por una parte, y por otra, permitirá constituir garantías reales a la inversión de los particulares, al definir la zonificación y fijar las reglas de uso en función de los requerimientos del mercado.

5. Al Estado corresponde proteger el bien común.

EL ESTADO SE ENCARGA DE DETERMINAR LAS POLÍTICAS QUE ORIENTAN LAS RELACIONES DEL MERCADO URBANO, CON EL OBJETO DE PRESERVAR EL BIEN COMÚN Y LAS CONDICIONES MÁS FAVORABLES DEL MEDIO AMBIENTE, DENTRO DE LAS CUALES SE DESARROLLAN LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES DE LA POBLACIÓN.

ESTA LABOR ESTA ENCOMENDADA PRINCIPALMENTE AL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO.

Promover y preservar el desarrollo económico de las ciudades es un rol primordial e irrenunciable del Estado; para ello, debe establecer zonificaciones que respeten, por plazos razonables, las preferencias y necesidades de sus habitantes, las cuales se expresan a través de demandas variadas de localización, reguladas por sus respectivos costos. Así, será necesario satisfacer con la zonificación, demandas por localizar actividades y residencias en formas exclusiva o mixta; en baja, media o alta densidad; con restricciones para aquellos usos que representen riesgos para la población como es el caso de las industrias nocivas y contaminantes. La respuesta a todos estos requerimientos debe darse a través de herramientas simples, cuyo principal objetivo será entregar a los particulares la información que requieren para sus proyectos, en forma ágil y precisa.

IV Enunciados de política

Respecto de la planificación del desarrollo urbano.

SE APLICARÁ UN SISTEMA DE PLANIFICACIÓN FLEXIBLE CON EL MÍNIMO DE INTERVENCIÓN ESTATAL, APOYADO EN NORMAS TÉCNICAS Y PROCEDIMIENTOS DE TIPO GENÉRICOS.

La innovación principal en los procedimientos de la planificación urbana, consistirá en remplazar los actuales sistemas de control, por mecanismos de gestión moderna. Las unidades de desarrollo urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tanto a nivel central como a nivel regional, se transformarán en entidades de promoción del desarrollo de las ciudades, relegando a segundo término las funciones de vigilancia de las normas.

Para lograr esto último, el esfuerzo más importante consistirá en generar, y poner a disposición de los particulares, toda la información que requiera el mercado inmobiliario para su funcionamiento eficiente, reduciendo al mínimo la intervención estatal. Dentro de esto, será tarea prioritaria la revisión y simplificación de toda la legislación y las normas que tienen incidencia en el proceso.

A nivel del sistema urbano, la planificación se orientará a la compatibilización del proceso de desarrollo urbano con el modelo global de desarrollo país, creando las condiciones más convenientes para facilitar la operación del mercado de la tierra urbana y estableciendo normas técnicas y procedimientos, de máxima flexibilidad y expedición para el desarrollo de los proyectos de los particulares.

El organismo encargado de implementar esta política es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante una gestión ágil y descentralizada.

El instrumento técnico con que se llevará a la práctica esta gestión será el Plan Regional de Desarrollo Urbano.

A nivel de cada ciudad, la planificación se realizará mediante el Plan Local de Desarrollo Urbano, instrumento que consistirá en: a) una definición global de la estructura urbana, utilizando como base la vialidad y el equipamiento; b) una zonificación, según usos determinados por las demandas más significativas y c) un conjunto de disposiciones mínimas sobre las características públicas de las construcciones, las cuales deberán ser flexibles y de fácil interpretación por los interesados.

Respecto de la expansión de las ciudades.

SE DEFINIRÁN PROCEDIMIENTOS Y SE ELIMINARÁN RESTRICCIONES DE MODO DE PERMITIR EL CRECIMIENTO NATURAL DE LAS ÁREA URBANAS, SIGUIENDO LAS TENDENCIAS DEL MERCADO.

El Plan Regional y el Plan Local de Desarrollo Urbano, determinarán las direcciones del crecimiento de cada ciudad y las restricciones a que dicho crecimiento estará sometido. Estas restricciones se referirán, en general, a condiciones de infraestructura mayor, que deban protegerse, como es el caso de los aeropuertos, puertos, sistemas de telecomunicaciones, etc.; y a condiciones de preservación de zonas naturales, que sean necesarias para el mejoramiento de la calidad de la vida urbana.

La relación de equilibrio entre los usos de suelo urbano y rural estará dada por una curva de precios de la tierra, estructurada en base a la oferta y demanda, según los usos requeridos por el mercado, con rentabilidad equivalente.

En estas áreas así delimitadas, el Estado ejecutará las grandes redes de infraestructura urbana. Fuera de estas áreas no habrá limitación para el crecimiento urbano, salvo en las áreas de restricción que se establezcan en los planes regionales o locales, pero en ellas el estado no comprometerá inversiones en infraestructura hasta que su ocupación alcance las densidades de las áreas urbanas consolidadas.

Respecto de la renovación de las ciudades.

SE LEGISLARÁ EN BENEFICIO DE LOS PROYECTOS QUE PROMUEVAN LA RENOVACIÓN DE ZONAS DETERIORADAS, ESPECIALMENTE DE AQUELLAS UBICADAS EN LAS CERCANÍAS DE LOS CENTROS PRINCIPALES DE LAS CIUDADES.

Se impulsará, por todos los medios, la renovación urbana, favoreciendo tanto los proyectos de remodelación como de rehabilitación de zonas deterioradas, mediante la creación de incentivos tributarios y técnicos.

Las áreas que sean declaradas de renovación urbana, gozarán de gran libertad en las normas técnicas, tanto de orden urbanístico como de construcción, a fin de permitir el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles para dichos proyectos.

Al mismo tiempo, se establecerán incentivos tributarios, para favorecer la demanda.

Las áreas de renovación urbana serán declaradas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo por propia iniciativa, a petición de los Municipios o de los particulares.

La declaración de estas áreas se hará por períodos que permitan a los interesados desarrollar adecuadamente sus proyectos.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo quedará facultado para otorgar subsidios a los comodatarios que residan en las áreas que sean declaradas de renovación urbana, dentro de las disposiciones y características que determinan sus reglamentos para estos fines.

Se otorgará preferencia para la declaración de estas áreas a aquellos sectores de las ciudades principales del país que, encontrándose inmediatos a los centros comerciales e institucionales, hayan sufrido el deterioro lógico del proceso de crecimiento urbano.

Respecto de la Vivienda.

EL ESTADO FOMENTARÁ Y APOYARÁ LA CREACIÓN DE UN MERCADO ABIERTO DE VIVIENDAS, LA RESPONSABILIDAD DE PRODUCCIÓN CORRESPONDE AL SECTOR PRIVADO.

Los particulares, tanto en su condición de demanda (individuos o familias) como de oferta (empresa proveedora) deberán encontrar las herramientas y conseguir los recursos para solucionar sus necesidades de financiamiento y satisfacer sus aspiraciones habitacionales, respectivamente.

El Estado se reserva para sí las funciones de normar, planificar y controlar el proceso, pudiendo también subsidiar, en forma directa, a los sectores de más bajos ingresos.

Dentro de estas funciones, tendrá prioridad el objetivo de lograr y mantener un alto nivel de recuperación de la inversión, a fin de favorecer a la mayor cantidad de demandantes compatibles con la disponibilidad de recursos sectoriales. Igualmente, será preocupación preferente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dar atención a los grupos de la población más necesitados cuya capacidad de ahorro no les permite, por sí solos, resolver el problema del financiamiento de su vivienda.

El traspaso creciente de la responsabilidad del sector vivienda a los particulares, será gradual y se irá complementando con medidas para que favorezcan su rápida adaptación a las nuevas funciones que se le irán entregando.

Respecto de la Vialidad Urbana.

EN EL CORTO PLAZO LA INVERSIÓN ESTATAL EN VIALIDAD URBANA SE ORIENTARÁ PREFERENTEMENTE A TERMINAR LOS SISTEMAS VIALES INCOMPLETOS, A FIN DE OPTIMIZAR EL USO DE LA INFRAESTRUCTURA EXISTENTE.

El Estado realizará sólo las obras de vialidad necesarias para definir la estructura urbana principal de cada ciudad.

La responsabilidad de financiar y ejecutar las nuevas vías urbanas corresponderá a los urbanizadores y loteadores, sean éstos del sector privado o instituciones públicas.

El MINVU, a través de sus instrumentos técnicos, fijará las normas y asignará las prioridades de inversión para la ejecución de dichas obras, controlando su cumplimiento.

La complementación y conservación del actual patrimonio vial de las ciudades será igualmente responsabilidad de este Ministerio.

El Estado evitará comprometer inversiones para futuros sistemas viales – que no sean los indispensables para el funcionamiento de las actividades vigentes – mientras no se complementen las estructuras de vialidad hoy inconclusas.

Respecto del equipamiento

LA INVERSIÓN EN EQUIPAMIENTO URBANO SE DESTINARÁ PREFERENTEMENTE A ROBUSTECER LA ESTRUCTURA INTERNA Y A DOTAR DE SERVICIOS BÁSICOS A LA POBLACIÓN MÁS NECESITADA.

Las inversiones en equipamiento de nivel urbano estarán destinadas a consolidar la estructuración de centros de actividad de cada ciudad, de modo que, en conjunto con la vialidad, contribuyan a definir el plan de estructuración y forma urbana, que satisfagan los requerimientos básicos de la Sociedad actual.

A nivel de barrio y unidades habitacionales, se promoverá la formación de núcleos de equipamientos comunitarios para la población.

El MINVU elaborará las normas y estudiará los canales de financiamiento más adecuados.

Respecto de la preservación y conservación.

EL ESTADO VELARÁ POR EL INCREMENTO Y PRESERVACIÓN DEL PATRIMONIO HISTÓRICO Y CULTURAL Y DE LOS RECURSOS NATURALES DEL PAÍS, SIEMPRE QUE ELLO NO CONSTITUYA ACTOS DE USURPACIÓN SOBRE LOS BIENES DE LAS PERSONAS.

La preservación de los valores históricos, de los recursos naturales y del patrimonio cultural en general, constituirá preocupación especial del Estado, por lo cual se apoyarán todas las iniciativas tendientes a lograr este objetivo, siempre que ellas no impliquen apropiaciones indebidas del patrimonio de los particulares.

Esto significa que el Estado no declarará monumentos nacionales ni zonas de conservación arquitectónica, sin que quede garantizada la indemnización correspondiente. Tampoco declarará bienes nacionales de uso público, como plazas, parques y otros, en terrenos de particulares, sin dejar establecido el procedimiento de indemnización, con excepción de aquellos casos en que los propios dueños así lo acepten o el interés nacional lo haga necesario.

ANEXOS

CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

1. Introducción

El Supremo Gobierno ha estado particularmente interesado en estructurar un conjunto de ideas destinadas a servir de base a las nuevas normas y disposiciones que orientarán el proceso de desarrollo urbano en el futuro, de modo de asegurar la adecuada complementación del modelo de economía social de mercado - que informa al conjunto de las políticas públicas- con normas, instrumentos técnicos y programas coherentes con los objetivos del desarrollo nacional.

El desarrollo urbano es un proceso complejo, muy sensible a los cambios motivados por las políticas de tipo económico, social o institucional que impone un determinado estilo de desarrollo nacional.

Hasta el presente, el problema de las ciudades, ha sido tratado en nuestro país como una materia exclusivamente de orden intraurbano, desconociendo el carácter sistemático del contexto en que ellas se desenvuelven.

El enfoque de desarrollo urbana, con que actualmente está abordando estas materias el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, concibe a la ciudad como parte de un sistema espacial, integrado por áreas rurales en proceso de urbanización y por áreas urbanas consolidadas el cual, a su vez, es dependiente de otros sistemas mayores del desarrollo nacional.

Por estas razones, la planificación del desarrollo urbano se abordará a partir de un enfoque urbano - regional, dentro del cual los centros poblados se insertan y evolucionan naturalmente como consecuencia de las políticas y planes del desarrollo regional.

El permanente mejoramiento de las condiciones ambientales, en las que se desarrollan las actividades urbanas; la creación de oportunidades para que toda la población pueda

disponer de condiciones adecuadas de equipamiento urbano, servicios públicos y vivienda; y la preservación de los derechos Individuales, para disponer de privacidad, luz, aire y libertad para llevar a cabo sus actividades urbanas, deben quedar garantizadas en esta nueva política, a través del funcionamiento de un eficiente mercado de la tierra; por una adecuada planificación de los recursos públicos destinado a equipamiento e infraestructura, y mediante la fijación de reglas claras e iguales para todos los ciudadanos. Esto último en el sentido que tanto las normas como la zonificación, dentro de las cuales se desenvuelve el mercado de suelo urbano, deben caracterizarse por su transparencia y por la rigurosidad del sector público en cumplirlas. Al mismo tiempo, la acción subsidiaria del Estado en el proceso, debe completarse con programas de vialidad urbana, equipamiento público y servicios de redes para la urbanización, destinados a definir la macroestructura de las ciudades con el fin de asegurar el mejor uso y calidad del espacio urbano disponible.

La recuperación de aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficiente en las ciudades, deberá ser abordada por el sector privado, para lo cual el Gobierno deberá proveer las normas técnicas y legales y los estímulos necesarios que la hagan factible.

La preservación de los valores históricos, de los recursos naturales y del patrimonio cultural en general, también constituye preocupación de la política de desarrollo urbano, por lo cual deben apoyarse todas aquellas iniciativas que propendan a lograr este objetivo; esto último, en el entendido que estas iniciativas no significan la usurpación de hecho, de los bienes individuales. Por lo tanto, debieran eliminarse de la ley de los instrumentos técnicos, todas aquellas facultades que permitan actualmente apropiarse por esta vía, del patrimonio de personas e instituciones sin su correspondiente indemnización.

2. Fundamentos

La necesidad de disponer de una política nacional de desarrollo urbano se basa en los siguientes cuatro hechos:

- El nivel de urbanización alcanzado por el país;
- El proceso de desarrollo urbano logrado hasta la fecha y el que se espera a futuro, como consecuencia del desarrollo económico y social;
- La economía social de mercado como el modelo elegido para la asignación de los recursos;
- La consolidación del rol subsidiario del Estado.

2.1. Nivel de Urbanización del País

Es un hecho irrefutable que nuestro país concentra cada día más población en sus principales ciudades, provocando con ello una constante diversificación y crecimiento de las actividades económicas. Esta situación obliga al Gobierno a disponer de políticas de desarrollo urbano que aseguren una oferta eficiente de tierras para satisfacer las necesidades de espacio que dicho fenómeno está generando, tanto en cantidad como en ubicación con respecto a las exigencias del mercado.

Como consecuencia, la magnitud de los problemas inducidos por los usos competitivos del suelo y sus agudos efectos sociales sobre la población, exigen de la autoridad, una permanente vigilancia y corrección de la política de uso de la tierra, como así también de los instrumentos y mecanismos de planificación empleados.

En cifras redondas, sobre el 70% de la población chilena vive y desarrolla sus actividades en centros de más de cinco mil habitantes, lo que en otras palabras está significando que Chile es un país con características urbanas dominantes.

Sin embargo, este alto nivel de urbanización no es homogéneo respecto del territorio, observándose una gran concentración en la zona central y particularmente en las áreas urbanas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y

Concepción, las cuales, en conjunto reúnen el 74% del total de la población urbana del país.

Este sensible desequilibrio territorial deberá verse mejorado en los próximos años, al materializarse los objetivos nacionales de desconcentración espacial de la economía en base a los flujos marginales; y apoyándose en el aprovechamiento de los recursos naturales y en las potencialidades geográficas para revertir la importancia relativa de la concentración actual. Sin perjuicio de lo anterior, la situación obliga a que la política inmediata de desarrollo urbano asigne primordial significación a los problemas que afectan a las áreas de población metropolitana por lo cual, fuera de reconocer a través de las normas e instrumentos técnicos y jurídicos estas diferencias, otorga primera prioridad a las acciones que en ellas deberán llevarse a cabo.

2.2. El proceso de desarrollo urbano logrado como consecuencia de del desarrollo económico y social.

En todo caso, el que haya desarrollo urbano significa que se está produciendo una diversificación de la base económica, debido a lo cual la población tiende a localizarse en el sistema de centros poblados, mostrando su preferencia por la vida urbana, movidos por el interés de captar las economías externas que, en forma natural, genera el crecimiento de las ciudades. Esta actitud de la población, se rige por mecanismos de mercado, de tal manera que hoy en día, después de 168 años de vida independiente, nuestro país presenta una estructura de asentamientos urbanos cuyo origen y modificaciones futuras son determinadas, en gran parte, por el proceso económico y por las ventajas comparativas que muestran algunas áreas en relación con la distribución espacial de los recursos naturales.

El crecimiento de las exportaciones y la construcción del mercado externo, reforzarán la

especialización a que tienden los centros urbanos, como unidades de apoyo a los sistemas de transporte Internacional unos y como centros de apoyo a la actividad productiva Interna, los otros.

La nueva perspectiva de la economía chilena, caracterizada por un mayor realismo y estabilidad, permite esperar el desarrollo de un sistema urbano nacional más equilibrado, orientado al aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece la distribución de los recursos naturales en el territorio, y la apertura hacia un amplio mercado mundial.

La valorización de la seguridad interna, como factor determinante de las políticas territoriales, también deberá contribuir a dicho equilibrio al incorporar aspectos geopolíticos a los criterios de asignación de recursos públicos.

2.3. La economía social de mercado y el desarrollo urbano.

El desarrollo nacional se orienta, en general, por un modelo de economía social de mercado. Esto significa que fundamentalmente son dichos mecanismos los que regulan los procesos de intercambio y las actividades de la población en general, y que el rol del Estado es actuar por subsidiaridad para corregir las imperfecciones que inevitablemente van surgiendo en el sistema, a fin de asegurar condiciones de competencia semejantes para todos los ciudadanos.

En la medida que el sector privado capta las señales del mercado, puede llevar a cabo, libremente, todas las actividades que son demandadas por la población. La labor del Estado se reduce así a aquellos aspectos que temporalmente no resultan atractivos para la iniciativa privada y a la dictación y fiscalización de las leyes y normas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades, como sus objetivos básicos.

En el ámbito del desarrollo urbano, las leyes del mercado operan activamente sobre la demanda y oferta de viviendas, equipamiento de todo tipo y servicios complementarios; y principalmente, sobre el suelo urbano, como el recurso básico indispensable para el emplazamiento y comunicación de todas las actividades urbanas.

Desde el punto de vista de compatibilizar el proceso de desarrollo urbano con el modelo de economía mixta, se trata entonces de crear las condiciones optimas para que opere un eficiente mercado de la tierra urbana por una parte, y por otra, de definir los procedimientos y normas que contribuyan a satisfacer por el mismo mecanismo, las necesidades y aspiraciones de la población en materia de vivienda, equipamiento y servicios urbanos.

2.4. Consolidación del rol subsidiario del Estado

La consideración de los aspectos anteriormente tratados, deja en evidencia que es el sector privado el principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano que demanda la población, mediante la generación de una adecuada oferta de bienes y servicios.

La subsidiaridad del Estado en este campo queda enmarcada dentro de la competencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual es el encargado de determinar las políticas que orientarán dichas relaciones de mercado en orden a preservar el bien común y las condiciones más favorables del medio ambiente urbano, dentro del cual deben desarrollarse las actividades económicas y sociales de la población.

Consecuente con lo anterior, aun cuando casi todas las acciones del sector público tienen incidencia en este "proceso", la política de desarrollo urbano debe considerar preferentemente aquellos factores que más directamente permitan apoyar los mecanismos del mercado urbano.

Entre estos últimos, la presente política se basa directamente en el recurso suelo y en la inversión pública en infraestructura urbana - vialidad, equipamiento de servicios públicos, vivienda y obras complementarias de la urbanización- como los factores determinantes que deben ser normados para agilizar y hacer cada vez más eficiente la economía de la ciudad.

Finalmente, los distintos grados de concentración en el territorio hacen recomendable que las políticas reconozcan los desequilibrios espaciales, identificando situaciones diferenciales entre áreas metropolitanas, centros urbanos intermedios y asentamientos menores, de tal manera que los instrumentos y normas financieras, técnicas y jurídicas se ajusten a la realidad del proceso.

3. Ideas para orientar la Política Nacional de Desarrollo Urbano

3.1. Política de Suelo Urbano

El mercado de la tierra urbana está representado por las áreas tradicionalmente incluidas dentro de los límites urbanos, pero también por tierras potencialmente urbanizables fuera de dichos límites.

Por ello, la política de suelo urbano debe discriminar procedimientos y normas respecto del espacio construido, diferentes de las que se aplicarán a las tierras de la periferia rural que presentan potencialidad urbana.

Se diferenciará igualmente, entre el recurso suelo destinado a satisfacer las demandas en forma equilibrada, y las condiciones en que se llevará a cabo la urbanización y posterior construcción del mismo.

Dentro del primer aspecto, permanentemente se ha insistido que el suelo urbano es un recurso escaso e irremplazable, lo cual ha contribuido a que su precio sufra frecuentes distorsiones en el mercado al restringir artificialmente la oferta.

La presente política, por el contrario, parte del principio que el suelo no es un recurso escaso, sino que su aparente escasez es provocada en la mayoría de los casos, por la ineficiencia y rigidez de las normas y procedimientos legales aplicados hasta la fecha para regular el crecimiento de las ciudades. Por ello, el recurso suelo debe ser considerado como un bien que se transa en forma abierta, con la sola limitación que le imponen la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones. Este principio se basa en que los distintos usos que se den al suelo disponible en el territorio nacional quedan determinados por su rentabilidad, según los intereses y derechos de sus respectivos propietarios, dentro de las restricciones que le fije el Estado, en beneficio del interés general y de la eficiencia de los servicios prestados.

En realidad, la tierra es un recurso disponible que tiene que distribuirse entre todos los usos dominantes requeridos para el desarrollo de las actividades económicas y sociales de la población. Al presente, el conjunto de las ciudades del país ocupa un reducido porcentaje del suelo disponible, inferior al 1% de la superficie habitable del territorio nacional, realidad que por lo tanto reduce su fricción con otros usos de menor rentabilidad social.

En efecto, si se asigna una densidad promedio de 50 habitantes por hectárea a la población urbana estimada para 1980 (7.902.400 hab.), la demanda total de suelo urbano llegaría a sólo 1.580 km²., cifra poco relevante si se compara con los 220.000 km² de territorio habitable con que actualmente cuenta el país en el área continental. Esta superficie resulta de descontar de los 756.000 km² que constituyen el territorio continental del país: las cordilleras, ríos, islas inaccesibles, lagos y demás accidentes geográficos, considerados hasta el presente como áreas inhóspitas para la vida humana.

La densidad utilizada para este análisis lleva implícita la consideración de una baja ocupación de suelo por construcciones, lo cual significa que parte importante de dicho suelo urbano considerado, estaba destinado a áreas verdes y espacios abiertos en general.

De ser así, resulta evidente, que como consecuencia directa, se estaría obteniendo un mejoramiento en la calidad del medio ambiente urbano, con adecuados niveles de preservación ecológica y sensible aumento de la plusvalía.

A pesar de ello, para la formulación de la política, se ha tenido presente que no existe un mercado nacional de tierras como lo hay para los demás bienes y artículos, ya que no es posible trasladar físicamente las tierras de una zona a otra, ni producirlas, si bien ahora es posible aumentar su intensidad de uso mediante la incorporación de nuevas tecnologías. Esto lleva a determinar que deberán reconocerse situaciones diferenciales entre las distintas regiones del país en función de las características propias del mercado en cada zona. Por lo tanto, las normas podrán ser diferentes de acuerdo a distintos tipos de externalidades que caracterizan a cada área.

El análisis desagregado de estas situaciones diferenciales, permite observar que la política de suelo, necesariamente debe adoptar normas particulares en las diferentes zonas del país.

En las regiones del Norte Grande, la definición de las áreas de crecimiento urbano deberá considerar como restricción relativa las zonas de microclimas y los oasis. Por lo tanto, esta situación queda definida más bien por aspectos de equilibrio ecológico que por razones de producción agropecuaria.

Los casos de Arica, con su expansión natural sobre el Valle de Azapa; de algunos poblados asentados en las inmediaciones de los oasis en el interior de Iquique; de Calama, sobre el Valle del Loa; y de Vallenar y otros centros urbanos

menores en las cercanías de pequeñas zonas fértiles, requieren una aplicación restringida de esta política de suelo, adoptando normas especiales respecto a la preservación de aquellas áreas escasas.

En la Cuarta Región también se deberán observar normas de restricción relativas para complementar políticas ya definidas, destinadas a detener el avance del desierto y a preservar ciertas áreas de fertilidad, expuestas a riesgos producidos por la expansión de los centros urbanos.

En la Zona Central, en cambio, este tipo de restricciones no será considerado en forma significativa para la política de suelo urbano, en consideración a que más del 30% de la superficie total presenta potencialidad agrícola y por lo tanto, la expansión de los centros urbanos no significa un peligro para dicha actividad.

En efecto, entre la V y la IX regiones, incluyendo la Región Metropolitana, existen más de 47.000 km² de tierra potencialmente agrícola, mientras que el conjunto de centros urbanos requerirá no más de 1.300 km² en su expansión estimada al año 2000; esta apreciación se basa en el supuesto que las áreas urbanas se duplicarán en superficie en dicho período, situación poco probable dado el proceso natural de densificación de los centros intermedios. Si todo el crecimiento fuera sobre áreas agrícolas, ello representaría alrededor del 2.75% de la superficie con aptitud agrícola, situación claramente poco significativa frente a las perspectivas de desarrollo económico que los asentamientos urbanos pueden generar.

En otras palabras, la eventual disminución de tierras agrícolas no implica necesariamente reducir la producción agropecuaria ya que el recurso puede sustituirse por un incremento en las tecnologías correspondientes. En el resto del territorio, constituido por la Zona Sur, no se aprecian situaciones conflictivas que pudieran

restringir la política enunciada, salvo en situaciones aisladas, como lo son los bordes de lagos en las Regiones IX y X, por ejemplo.

Reafirmando lo anterior, es necesario insistir que el país está enfrentado a una realidad que hace indispensable considerar el crecimiento urbano como un proceso irreversible. Las ciudades han crecido aceleradamente en los últimos 20 años y con seguridad lo seguirán haciendo en el futuro inmediato, de manera que cada vez requerirán más espacio para albergar a la nueva población y para satisfacer demandas por mejores estándares ambientales.

Frente a esto, la Autoridad debe conciliar los intereses de los que requieren disponer de nuevas tierras para el desarrollo de proyectos urbanos, con aquellos de los que están explotando eficientemente sus suelos en actividades productivas como la agricultura, el turismo, etc. Para ello, orientará la expansión urbana hacia aquellas direcciones en que la competencia por usos contrapuestos sea de menor significación.

En todo caso, la demanda de suelo para usos urbanos, se concentra mayoritariamente en los tres centros metropolitanos del país -y con una preferencia marcada por la capital-- por lo cual, lo que en ellos suceda, representa el problema de principal preocupación en la política nacional de desarrollo urbano.

En efecto, de la estimación anterior sobre demanda de suelo urbano, a Santiago le corresponde más del 20%, aun considerando que la densidad de la región metropolitana es más alta que el promedio adoptado en este análisis.

3.1.1. Crecimiento en extensión

El crecimiento de las ciudades sobre el espacio rural, incide sobre otros usos no urbanos de la tierra. Estos otros usos se dan en el área rural como consecuencia de las ventajas comparativas que presentan cierto tipo de recursos naturales, siempre que la productividad de esos suelos

rurales permita que su precio sea competitivo con el precio de las áreas urbanas periféricas de bajo costo. En este caso los usos de tipo rural han podido sostenerse sin grandes problemas.

La relación de equilibrio entre usos de suelo urbano y rural está dada por una curva de precios de la tierra estructurada en base a la oferta y demanda, según usos requeridos por el mercado con rentabilidad equivalente. El perímetro de las ciudades presiona por expandirse debido a la demanda de más espacio para la vivienda, la industria y cierto tipo de servicios. La demanda de suelo rural se orienta, según las distintas zonas del país, hacia usos agrícolas, mineros, parques y reservas naturales, turismo e infraestructura económica.

Consecuente con esto último, la oferta de suelo, en cada caso, no puede estar restringida sólo por delimitaciones y zonificaciones basadas en estándares teóricos y normas rígidas. Para una operación adecuada del mercado de suelo, tanto urbano como rural, es conveniente que siempre exista la posibilidad fácil de incorporar nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda. Este aspecto es básico en la comprensión de la política de suelo urbano, tanto en las preferencias por localizarse dentro o fuera del perímetro, como por usar zonas centrales ya urbanizadas.

Para el primer caso, la política consistirá en reconocer las tendencias del mercado como el principal indicador para determinar la cantidad de terreno que requerirá el desarrollo de las actividades urbanas y la dirección de crecimiento dominante.

En base al criterio anterior, la política se orientará a apoyar el crecimiento futuro, reconociendo las áreas potenciales de la periferia que podrán ser usadas para la expansión urbana, dentro de las cuales se deberán incluir reservas de suelo suficientes como para asegurar la operación de un mercado

amplio de la tierra. Con esta medida, los precios se regularán automáticamente mediante equilibrio razonable entre oferta y demanda.

En otras palabras, la autoridad determinará las direcciones hacia donde se limitará el crecimiento por razones de protección o seguridad, dejando el resto de las áreas libres para la expansión. Dentro de estas últimas el Estado definirá aquellas zonas donde prestará su apoyo a la iniciativa privada con otras de infraestructura y equipamiento. Esta norma se regulará automáticamente mediante mecanismos de densidad de ocupación del suelo, deducidos de las tendencias que muestran las demandas de los particulares a través de sus proyectos.

El perímetro de crecimiento futuro deberá seguir las tendencias preferenciales de localización que se expresen en el mercado, sin más restricciones que las que establezca el criterio general de preservación del bien común; de la infraestructura estratégica existente, como los aeropuertos, puertos, sistemas de comunicación, etc., y las normas conducentes a procurar condiciones ambientales compatibles con el desarrollo integral de la sociedad.

En este sentido, el perímetro no es un límite jurídico, sino que el reconocimiento de las tendencias naturales de crecimiento de la ciudad en un determinado momento. El crecimiento natural quedará enmarcado dentro de una norma técnico-jurídica que permitirá al sector privado, generar nuevos desarrollos en las direcciones de expansión urbana previamente identificadas.

Dentro del área o perímetro definido por los ejes de crecimiento, la inversión pública irá apoyando el desarrollo de nuevas zonas, con inversiones en vialidad, equipamiento y servicios públicos. Estas inversiones se basarán en una política de precios reales para las obras de infraestructura, la cual será ampliamente difundida al sector

privado de modo que éste oriente la expansión urbana hacia donde sus costos sean menores y sus beneficios mayores.

Igualmente, las características del mercado contribuirán a establecer una zonificación amplia que reconozca las preferencias expresadas por la demanda, salvo para aquellos usos especiales como industria molesta o nociva, comercio exclusivo, y equipamiento público, que por su impacto de escala urbana deben ser determinados por la Autoridad competente. Esta zonificación, una vez acordada, se mantendrá obligatoria por períodos equivalentes a los plazos que se establezcan para la amortización de las inversiones que se realicen dentro de ella, según el tipo de uso asignado y no se modificará durante dicho período sin mediar indemnización a los propietarios afectados, salvo en el caso que una proporción mayoritaria de ellos acceda al cambio. La zonificación se complementará con normas de urbanización y construcción específicas, reguladas por criterios de flexibilidad y usos alternativos.

Fuera del perímetro, la Autoridad reconocerá el derecho de los particulares para llevar a cabo proyectos urbanos, pero en este caso, el Gobierno no se obligará a realizar obras de vialidad, de equipamiento, ni de servicios públicos, salvo aquellas que sean necesarias para el desarrollo de las actividades rurales; por lo tanto, no garantizará su futura incorporación al perímetro urbano y al mismo tiempo impondrá normas de uso, urbanización y construcción distintas a las acordadas para las inversiones que se realicen dentro del perímetro.

Ambas situaciones se manejarán con los planes regionales de desarrollo urbano, mediante los cuales se normarán los perímetros de los centros urbanos y se asignarán usos de suelo en las áreas internas de la ciudad y en la periferia potencialmente urbana.

La herramienta principal con que el Estado regulará todas estas disposiciones estará constituida por una norma técnica que establecerá la modalidad de utilización progresiva de tierras para usos urbanos a medida que las demandas de crecimiento definidas por el mercado así lo hagan necesario; complementada por un régimen tributario sobre los bienes raíces proporcional al valor que vayan alcanzando las inversiones inmobiliarias. Este procedimiento permitirá captar un mayor volumen de Impuestos en relación directa a la valorización de las nuevas áreas desarrolladas en el proceso de expansión de las ciudades, mediante la aplicación de mecanismos automáticos de retasación; esta mayor recaudación facilitará a su vez la acción del Estado en la dotación de infraestructura y equipamiento público. Una vez que los particulares hayan definido sus proyectos y realizado los estudios de mercado respectivos, la Autoridad reconocerá los usos de suelo dominantes y establecerá o aplicará la norma técnica que garantice dicha inversión. Esto último se logrará mediante una zonificación y normas flexibles de urbanización y construcción que se aprobarán de acuerdo a dichos proyectos elaborados por el sector privado.

Esto significa que, previo a determinar la zonificación, el sector privado interesado en desarrollar proyectos en dichas áreas, deberá realizar estudios de mercado que permitan reconocer los usos de suelo sobre los cuales exista mayor demanda, de manera de asegurar a aquellas actividades más dinámicas, la disponibilidad de una oferta compatible con sus necesidades.

Con ello se pretende evitar la repetición de errores como los provocados con numerosos planes reguladores, al reservar superficies para usos determinados con criterios teóricos, las cuales nunca fueron utilizadas, frenando con ello el desarrollo de otras actividades para las cuales sí que existía demanda.

Los usos preferentes corresponderán a los de mayor demanda en el mercado de la tierra, sin desconocer la necesidad de fijar ciertas restricciones que permitirán preservar recursos naturales no renovables; protección y reservas para elementos de comunicación, como carreteras, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, etc.; y áreas de esparcimiento deseadas por la población.

Esta política se pondrá en práctica dando preferencia a las regiones donde se ubican las concentraciones urbanas con características metropolitanas, entendiendo por tales, los centros urbanos de más de 250.000 habitantes.

Por lo tanto, el suelo urbano y el suelo rural con potencialidad urbana, dejarán de ser recursos sujetos a planificación rígida, regulándose su incorporación progresiva a los usos urbanos de acuerdo a las condiciones de la oferta y la demanda para las distintas alter-nativas de utilización que requiera el desarrollo de la comunidad.

Por otra parte, el Estado preservará el desarrollo armónico de las ciudades, estableciendo zonificaciones que respeten, por plazos razonables, las preferencias y deseos de sus habitantes para localizar sus residencias en áreas de baja o alta densidad; de uso exclusivo, o mixto con comercio; y de áreas especiales para aquellas industrias que requieran mantenerse lejos de las zonas residenciales, por sus características contaminantes y riesgosas.

Igualmente contribuirá al logro de este desarrollo armónico, definiendo su inversión en vialidad, equipamiento e infraestructura sanitaria, vivienda y espacios abiertos, de modo de asegurar a todos los habitantes la provisión de servicios y accesibilidad, a costos iguales por unidad, dentro de un área determinada por el mercado de suelo. Esta área, que quedará establecida en los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, se revisará y actualizará

periódicamente por las secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Además se incorporarán normas y procedimientos especiales para dar garantías a todos los ciudadanos, de que los efectos secundarios de aquellos proyectos urbanos que sobrepasen o modifiquen las normas establecidas, serán controlados, de modo de asegurar que ellos no afectarán negativamente los intereses de las personas.

Fuera del perímetro, no se comprometerán anticipadamente inversiones públicas en los rubros citados, durante la vigencia del Plan Regional de Desarrollo Urbano, a excepción de las indispensables para el desarrollo de las actividades de carácter rural (agricultura, minería, pesca, turismo) por lo cual los costos en vialidad, agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y equipamiento comunitario que demanden los proyectos que resuelva emprender el sector privado en dichas áreas (escuelas, postas, retenes, etc.), serán de cargo exclusivo de los particulares que lleven a efecto desarrollos con carácter urbano fuera del área definida para estas funciones.

Además, las normas para que el sector privado realice obras fuera del perímetro, serán diferentes a las propuestas dentro del mismo y se establecerán de modo de minimizar los riesgos que los nuevos proyectos que allí se desarrollen, pudieran afectar a terceros adquirentes potenciales de inmuebles, asegurando así el cumplimiento de lo dispuesto sobre inversiones públicas fuera del perímetro.

3.1.2. Mejoramiento urbano

Una de las aspiraciones preponderantes de las autoridades locales y de la comunidad en general, es reducir las áreas deterioradas de los centros urbanos, lo cual conduce habitualmente a la promoción de campañas forzadas de renovación o de remodelación urbana, destinadas a "cambiarle el rostro a la ciudad".

Esta preocupación, siendo legítima, a menudo se inspira más en objetivos estéticos o en desviaciones de los principios de status local, que en efectivos propósitos de beneficio económico y local.

Son bastante conocidos los efectos negativos de dichas acciones, cuando se llevan a cabo en forma masiva e indiscriminada, especialmente cuando implican expropiaciones a pequeños inversionistas. En general, puede sostenerse que los programas de remodelación inspirados sólo en los objetivos antes descritos, representan un alto costo social y un notorio daño económico para los antiguos ocupantes del área afectada. Casi siempre, los habitantes del área de remodelación son pequeños propietarios o arrendatarios cuyo único bien es el inmueble en el cual residen o llevan a cabo sus actividades productivas (generalmente pequeños comercios, artesanías o servicios).

El daño que deben sufrir estas personas no alcanza a ser compensado con la correspondiente indemnización en dinero. Al verse obligados a emigrar, pierden su área de mercado cuando son pequeños comerciantes, artesanos o prestadores de servicios; o su relación con sus fuentes de trabajo, si son residentes de hogares.

Además, el eventual mejoramiento de la renta del suelo que pueda generar la remodelación, es captado por terceras personas, privando a sus ocupantes originales de cualquier beneficio económico en el proyecto, como efectivamente les correspondería por el sólo hecho de haber aportado al ahorro nacional con su esfuerzo de inversión inmobiliaria o de capital para la instalación comercial o de servicio.

Todos estos argumentos conducen a la idea que la renovación de áreas centrales deterioradas, debe ser abordada también como un proceso natural, basado en iniciativas lícitas del sector privado y con amplio reconocimiento de los

derechos y ventajas de los propietarios que han constituido su patrimonio en el sector.

Igualmente, corresponde al Estado mejorar la calidad del medio ambiente, a través de la Inversión sectorial y municipal, en obras de accesibilidad, equipamiento y áreas verdes, con el objeto de convertir las zonas beneficiadas en áreas atractivas y rentables para la inversión privada.

Por lo tanto, la política de desarrollo urbano en esta materia, se orienta más bien a buscar el mejoramiento de la renta inmobiliaria ya constituida y a premiar el esfuerzo inversor de los ciudadanos, que a lograr efectos externos de orden estético o de aumento del status urbano. En este sentido, se impulsarán medidas conducentes a promover el aumento del valor inmobiliario mediante el mejoramiento de lo existente, a través de normas y procedimientos destinados a mejorar la calidad ambiental del respectivo sector, como paso previo a los procesos de renovación y remodelación propiamente tales. Con ello se espera contribuir a incorporar efectivamente al mercado de suelo urbano, a todos los propietarios e inversionistas inmobiliarios.

El Gobierno y sus instituciones, como consecuencia, no desarrollarán iniciativas destinadas a reemplazar por nuevas construcciones, los sectores antiguos o deteriorados de las ciudades. Sólo se limitará a crear incentivos para que el sector privado pueda llevarlas a cabo, resguardando el funcionamiento de un efectivo mercado inmobiliario, con amplia participación de todos los inversionistas.

Para ello, se estudiarán normas técnicas y jurídicas, y mecanismos de exención tributaria que, premiando el esfuerzo de ahorro en bienes inmobiliarios realizados por pequeños o grandes propietarios, abra perspectivas a la acción masiva de remodelación de los sectores

centrales de las ciudades, por parte de la iniciativa privada.

3.2. Inversión pública del desarrollo urbano

El rol de la inversión pública en los centros urbanos, estará principalmente destinada a definir la estructura espacial-funcional de la ciudad y a determinar el área de operación del mercado de suelo urbano. En este sentido, la vialidad y el transporte urbanos; el equipamiento institucional y de servicio; y las matrices y colectores de agua y alcantarillado, constituyen los rubros que serán manejados por la planificación urbana, a fin de asegurar accesibilidad y servicios a todos los ciudadanos y al mismo tiempo, servirán para delimitar el radio de acción del mercado de la tierra urbana.

La inversión en vialidad urbana se orientará a completar los sistemas viales ya existentes o determinados en los planes de desarrollo urbano, de manera de hacerlos eficientes para el uso de la población actual, evitando comprometer inversiones para futuros sistemas que no sean los indispensables para el funcionamiento de las actividades vigentes.

La inversión en equipamiento de nivel urbano, igualmente se destinará a consolidar la estructuración de centros de actividad de cada ciudad, de modo que, en conjunto con la vialidad, constituyan el plan de estructura y forma urbana que satisfaga los requerimientos básicos de la sociedad actual.

Consecuentemente, la inversión en agua potable y alcantarillado se destinará a completar las grandes redes de distribución y recolección hoy día en ejecución, definiendo con ello el área a ser servida en los próximos años (corto y mediano plazo), lo que definirá, en parte importante, la superficie que quedará incorporada al perímetro urbano.

A fin de hacer efectivas estas metas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo actualizará y

adecuará los actuales planes urbanos, de los principales centros del país, de acuerdo con los objetivos de esta política, al más breve plazo, definiendo las áreas de extensión natural de las ciudades dentro de las cuales estas inversiones serán compatibilizadas.

3.3. Legislación y normas

La política esbozada, requiere también de una revisión a fondo de la base jurídica y de los conceptos normativos en que ha estado apoyada la gestión pública en desarrollo urbano. Las ideas de "Crecimiento natural"; normas flexibles; reconocimiento del mercado como el generador de referencias eficientes para la determinación de normas de zonificación, uso del suelo; edificación, urbanización y coordinación de las inversiones públicas en desarrollo urbano, etc., obligan a una revisión profunda de todos los principios en que se han sustentado hasta ahora, las normas jurídicas y las normas técnicas, en materia de desarrollo urbano.

Como consecuencia de lo anterior, la presente política regulará la localización de proyectos urbanos cuyo funcionamiento posterior pudiera provocar efectos secundarios negativos sobre los bienes de terceros o sobre las propias personas. Entendido esto último en el sentido que dichos proyectos puedan generar cambios sensibles en las condiciones ya existentes dentro de la zona de influencia del proyecto; sea que ellos afecten las características ambientales, la funcionalidad del sistema urbano o los valores inmobiliarios, en cuanto a provocar un deterioro en los precios de mercado.

Por lo tanto, las normas técnicas estarán orientadas a resguardar a todos los habitantes de cada una de las zonas de la ciudad, de que los efectos secundarios de un proyecto urbano de naturaleza semejante a la descrita, no alteren las condiciones de su propiedad, de acuerdo a los principios siguientes:

- a) Que no afectarán la rentabilidad de las inversiones ya realizadas en el área. Este

principio es particularmente importante cuando dichos proyectos modifican la zonificación del uso del suelo o su intensidad de uso, dado que la zonificación y sus normas se consideran como una garantía para los inversionistas.

- b) Que no provocarán trastornos en el sistema ya establecido de tránsito y transporte. Cualquier proyecto que no pueda resolver a su costo y dentro de su propiedad aquellos problemas derivados de estas materias, como congestión en el tránsito, aglomeración, déficit de estacionamiento, etc., deberá ser corregido.
- c) Que no serán causa de cambios negativos en las condiciones ambientales del barrio o sector en que se emplazada el proyecto. Esto significa que cualquier proyecto que no pueda resolver satisfactoriamente y a su costo, situaciones que generen cambios sensibles en la tranquilidad, seguridad, ventilación y asoleamiento del sector; o que provoquen contaminación de cualquier naturaleza, del aire o el agua, o produzcan polución dañina para el organismo humano o vegetal, podrán ser objetados.

De todo lo expuesto, resulta indispensable disponer de una nueva ley de Urbanismo y Construcción y, lógicamente, de una nueva Ordenanza General, a fin de incorporar las ideas enunciadas en este documento, especialmente las relativas al régimen del suelo, su urbanización y construcción.

Además, es necesario incorporar una clasificación de proyectos urbanos, desde los más corrientes a los más complejos, de modo de poder identificar aquellos cuyos efectos secundarios sobre el precio de la tierra, las estructuras de comunicación, (como la vialidad y el transporte) y la calidad del medio ambiente urbano, hagan recomendable una evaluación previa de su impacto, de modo de proteger los intereses de terceros frente a los daños

previsibles, antes de otorgarles la respectiva aprobación.

4. Conclusiones

Todos los conceptos incorporados en este documento para servir de base a la formulación de las políticas de desarrollo urbano, deberán traducirse luego en cursos de acción del Gobierno y, más particularmente, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para llevar a cabo sus objetivos. Por lo tanto, cada uno de ellos dará origen a una política específica en su correspondiente materia; y también permitirá rediseñar el instrumental técnico y legal que le servirá de respaldo. Por de pronto, se han iniciado los estudios para elaborar la nueva Ley General de Urbanismo y Construcción, su Ordenanza y las normas técnicas correspondientes. Se encuentran en revisión los planes intercomunales de Santiago, Valparaíso y Concepción, a fin de adecuarlos a las nuevas ideas de política y se están contratando los estudios que servirán de base para la futura elaboración de los planes regionales de desarrollo urbano.

Las disposiciones establecidas en el D.L. 458; en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización; en los planes reguladores comunales e intercomunales y demás normas sobre la materia, continuarán vigentes hasta que se elaboren los nuevos instrumentos.

Su reemplazo será gradual y ampliamente informado a la opinión pública, a medida que se concreten las disposiciones legales que procedan.