

# MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO

DIVISION TECNICA DE ESTUDIO Y FOMENTO HABITACIONAL

**PROPOSICIONES DE IDEAS Y SOLUCIONES  
SOBRE PLANES REGULADORES Y USO DEL  
SUELO - II.**

M722 p  
2591  
c.1

EDITOR : DIVISION TECNICA DE ESTUDIO Y FOMENTO HABITACIONAL

PRESENTACION

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo convocó, a fines de 1976, a través del Convenio MINVU-INCO, a un concurso público de proposiciones de ideas y soluciones sobre distintos temas relacionados con el desarrollo urbano y el medio ambiente en Chile. En atención al gran interés y originalidad que resisten las proposiciones presentadas en algunos trabajos, se ha resuelto difundirlos en esta publicación. El trabajo que se entrega en esta segunda publicación fue premiado por el Arquitecto Sr. Humberto Molina B. con el Primer Premio para el tema PLANES REGULADORES. Los autores, así como los antecedentes que los sustentan, se comprometen al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Colección : viviendas, evento al cual concurren MONOGRAFIAS Y ENSAYOS  
Serie I : ARQUITECTURA Y URBANISMO  
Título : PROPOSICIONES DE IDEAS Y SOLUCIONES  
          : SOBRE PLANES REGULADORES. II.  
Autor : HUMBERTO MOLINA B., ASESORES : MARCO LOPEZ T.,  
          : WALDO LOPEZ M., JAIME MATAS C.  
Publicación : Nº 88  
C.D.U. : 711.4

2501

DIVISION TECNICA DE ESTUDIO Y FOMENTO HABITACIONAL

SANTIAGO DE CHILE, DICIEMBRE 1977

## TEMA: PLANES REGULADORES

### INDICE

#### INTRODUCCION GENERAL

#### 1. ANTECEDENTES

1. El problema del desarrollo urbano 6
2. Los instrumentos para el desarrollo urbano 8
3. El marco institucional y administrativo 16

#### PRESENTACION

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo convocó, a fines de 1976, a través del Convenio MINVU-INCO-MING, a un concurso público de proposiciones de ideas y soluciones sobre distintos temas relacionados con el desarrollo urbano y la vivienda, evento al cual concurrió un numeroso y selecto grupo de profesionales chilenos. En atención al gran interés y originalidad que revisten las proposiciones contenidas en algunos de los trabajos presentados, se ha resuelto difundir aquellos de mayor trascendencia e impacto ante nuestra realidad actual.

El trabajo que se entrega en esta segunda publicación de las obras premiadas, corresponde al estudio presentado por el Arquitecto Sr. Humberto Molina B. que fué distinguido, por el Jurado del Concurso, con el Primer Premio para el tema "PLANES REGULADORES". Cabe señalar que los juicios y opiniones emitidos por el autor, así como los antecedentes que los sustentan, son de su exclusiva responsabilidad y no comprometen al Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

- 2.4. El plan financiero 40
- 2.5. La gestión 41
3. Hacia la implementación del sistema 43

**DIVISION TECNICA DE ESTUDIO Y FOMENTO HABITACIONAL**

## TEMA: PLANES REGULADORES

### INDICE

#### INTRODUCCION GENERAL

#### I. ANTECEDENTES

- |   |    |
|---|----|
| 1. El problema del desarrollo urbano          | 6  |
| 2. Los instrumentos para el desarrollo urbano | 8  |
| 3. El marco institucional y administrativo    | 15 |

#### Bibliografía

ANTECEDENT 23

#### II. PROPOSICION

##### Introducción

- |  |    |
|--|----|
| 1. Características de la proposición   | 25 |
| 2. Sistema de instrumentos que se propone                                    | 26 |
| 2.1. El plan de desarrollo físico microregional                              | 26 |
| 2.2. El plan de desarrollo comunal   | 28 |
| 2.3. El plan regulador y la ordenanza local de construcciones y urbanización | 34 |
| 2.4. El plan financiero  | 40 |
| 2.5. La gestión  | 41 |
| 3. Hacia la implementación del sistema                                       | 43 |

## INTRODUCCION GENERAL

La proposición que se plantea en el presente estudio se basa en las siguientes hipótesis básicas:

1. El desarrollo urbano es un proceso complejo, multifactorial y orgánico en donde las variables espaciales, sociales y físicas son interdependientes. Por lo tanto su identificación no puede estar condicionada por un instrumento único y rígido independiente.
2. Desde el punto de vista territorial el desarrollo urbano no puede concebirse como un proceso independiente del ámbito rural, sino que debe considerarse los flujos de relaciones urbano-rural como una totalidad que se enfrenta en forma integral.
3. El nivel socioeconómico de desarrollo en la zona es el problema dominante del desarrollo urbano, más que los aspectos sociales y territoriales. Los aspectos económicos como producción, distribución y consumo de bienes y servicios regionales y nacionales.
4. El instrumento integral a diseñarse debe basarse en el perfeccionamiento del "Plan Regulador" porque este instrumento, después de haber cumplido una de las funciones del desarrollo urbano es interrelacionado por los diversos sectores. El instrumento a diseñarse debe ser un instrumento flexible que se adapte a las condiciones cambiantes.
5. El Plan Regulador es un instrumento de planificación física y diseño urbano, por lo tanto no se corresponde directamente en forma directa con los problemas del desarrollo socio-económico. Para dar solución a los problemas estructurales que a través de sus programas establezcan los cambios físicos que debe lograr el Plan Regulador.

## I ANTECEDENTES

En primer lugar se expone el contexto fundamental que se abre a la proposición que se presenta en el estudio.

1. El desarrollo urbano debe enfrentarse con un "Sistema de Instrumentos" que el ordenamiento territorial, los aspectos sociales, económicos y físicos.
2. Los instrumentos existentes para la identificación del desarrollo urbano también condicionados para operar dentro del Sistema programando sus reglas y orientándolos al servicio del proceso de ordenamiento territorial dentro del Plan Regulador.
3. El sistema que se propone debe operar dentro de la actual estructura de Administración y Gobierno regional del Estado en cuanto a las entidades administrativas y técnicas, así como del sistema de planificación y programación y en la forma de departamentos.

El estudio que se presenta contiene dos niveles conceptuales. El primero se refiere a los ANTECEDENTES que reflejan un conjunto de conceptos, diagnósticos y lineamientos que preparan la proposición, y la RECONSTRUCCIÓN procedente tal cual del nuevo Sistema mencionado, son los instrumentos específicos que se proponen como fundamentos para el desarrollo en marcha.

## INTRODUCCION GENERAL

La proposición que se plantea en el presente estudio se basa en las siguientes hipótesis básicas:

1. El desarrollo urbano es un proceso complejo, multisectorial y orgánico en donde las variables sociales económicas y físicas son interdependientes. Por lo tanto su planificación no puede estar condicionada por un instrumento único o varios independientes.
2. Desde el punto de vista territorial el desarrollo urbano no puede concebirse como un proceso independiente del ámbito rural, sino que debe captar los flujos de relaciones urbano—rural como un sistema que hay que enfrentar en forma integral.
3. El nivel local (comunal) es una instancia donde la problemática dominante del desarrollo urbano radica en los aspectos sociales y territoriales. Los aspectos económicos como preocupación dominante corresponden a los niveles regional y nacional.
4. El problema central a resolver no radica en el perfeccionamiento del "Plan Regulador" porque este instrumento desde el punto de vista de la planificación del desarrollo urbano es incompleto por ser de naturaleza sectorial. Debe cumplir su rol sin asignarle funciones que no corresponden a su propia naturaleza y objetivos.
5. El Plan Regulador es un instrumento de planificación física y diseño urbano, por lo tanto no le corresponde preocuparse en forma directa del problema del desarrollo socio—económico. Para ello deben existir otros instrumentos que a través de sus programas establezcan las demandas físicas que debe acoger el Plan Regulador.

Es por todo lo expuesto que la tesis fundamental que se aplica a la proposición que se presenta es la siguiente:

1. El desarrollo urbano debe enfrentarse con un "Sistema de instrumentos" que aborden en forma coherente los aspectos sociales, económicos y físicos.
2. Los instrumentos existentes para la planificación del desarrollo urbano deben ser acondicionados para operar dentro del Sistema eliminando sus rigideces y orientándolos al servicio del proceso en su conjunto. Este es entre otros el caso del Plan Regulador.
3. El sistema que se proponga debe operar dentro de la actual estructura de Administración y Gobierno Interior del Estado en cuanto niveles, entidades administrativas y técnicas, entidades e instancias de participación y proceso relativos a la toma de decisiones.

El estudio que se presenta contiene dos capítulos centrales. El primero se refiere a los ANTECEDENTES que constituye un conjunto de conceptos, diagnósticos y lineamientos que preparan la proposición; y la PROPOSICION propiamente tal que define el Sistema mencionado, sus instrumentos específicos y las sugerencias fundamentales para su puesta en marcha.

Por tratarse de un CONCURSO DE IDEAS, muchos aspectos de lo planteado no se desarrollan en forma exhaustiva. El nivel de profundidad definido para el estudio ha tenido como límite, la comprensión fundamental de la proposición.

Para cumplir con el objetivo del presente concurso y "proponer formas adecuadas de orientación y control del proceso de desarrollo territorial urbano" (normas y reglamentos) dando a los instrumentos características esencialmente dinámicas que le permitan adaptarse al proceso de desarrollo, las bases proponen algunos aspectos mínimos a considerar en cuanto al análisis.

— Aclaración conceptual sobre los instrumentos vigentes en Chile y sus alcances. Planos Reguladores y su relación con Planes de Desarrollo Urbano.

— Análisis crítico de sus características positivas y negativas.

1. Para realizar una aclaración conceptual y un análisis crítico de las características de los instrumentos de Desarrollo Urbano mencionados, es necesario establecer, por una parte, un patrón de juicio que nos permita evaluar dichos instrumentos bajo el concepto de desarrollo urbano y por otra, ubicarnos en el tiempo con clara conciencia de "proceso". Es decir, considerar que lo que fue bueno en el momento histórico de su creación, puede no serlo ahora por inadecuado al tiempo actual en que la evolución sobre la concepción del desarrollo requiere nuevos instrumentos acordes con sus exigencias.

2. Por otra parte, es fundamental dentro del análisis, considerar la existencia de otros instrumentos para el desarrollo urbano que han superado los alcances de los Planos Reguladores, pero que no han tenido fuerza legal, ni difusión suficiente ni han sido institucionalizados por los organismos públicos con poder, para garantizar su permanencia. El sentido de ese análisis aunque breve, pretende mostrar la evolución que se ha llevado a cabo en Chile y extraer de dichos instrumentos los valores que aportan a la concreción de nuevas soluciones.

3. Es importante, antes de proponer soluciones o respuestas, analizar brevemente el marco institucional y administrativo dentro del cual deben operar los instrumentos que se propongan, ya que los cambios producidos básicamente por la vía de la Regionalización, Reforma Administrativa y Municipal, el Rol del Estado y del Sector Privado y el Modelo Económico, generan condiciones específicas al proceso de desarrollo urbano y por lo tanto a las características de los instrumentos a utilizar.

En vistas a estas consideraciones se ha definido la siguiente metodología para la presente proposición

## METODOLOGIA

### I. ANTECEDENTES

#### 1. El problema del desarrollo urbano

— El concepto

— Sus características básicas como patrón de juicio para evaluar los instrumentos utilizados en

Chile.

## 2. Los instrumentos para el desarrollo urbano.

### 2.1. Análisis crítico

#### 2.1.1. El Plano Regulador

#### 2.1.2. Los Estudios de Preinversión

#### 2.1.3. La Asistencia Técnica comunal

#### 2.1.4. La Programación Descentralizada

#### 2.1.5. Las Areas Prioritarias de Desarrollo Urbano

#### 2.1.6. El Programa Móvil de Asistencia Técnica.

### 2.2. Síntesis del proceso. Evaluación, valores y problemas.

## 3. El marco institucional y administrativo.

### 3.1. Regionalización y Reforma Administrativa

#### 3.1.1. Objetivos

#### 3.1.2. Estructura administrativa básica

#### 3.1.3. Sistema de planificación

#### 3.1.4. Síntesis y conclusiones.

### 3.2. La nueva ley municipal

#### 3.2.1. Atribuciones básicas

#### 3.2.2. Instrumentos de planificación y acción

##### a. El Plan de Desarrollo Comunal

##### b. El Plan Regulador

##### c. El Plan Financiero

##### d. El programa y el presupuesto anual

##### e. Las empresas municipales

#### 3.2.3. Síntesis y conclusiones.

### 3.3. Rol del Estado y participación del sector privado.

– Conceptualidad

– Intervención del Sector Público en el proceso del desarrollo urbano

– Acción directa

– Subsidiaridad estatal

– Ajuste en la localización de recursos en base a los principios de eficiencia y equidad.

### 3.4. El problema de los Administradores y Técnicos.

## 2.3. El Plan Regulador

### II. PROPOSICION

— Características básicas

### INTRODUCCION

— Territorio que cubre

#### 1. Características de la proposición

— Metodología general de su estudio

— Un avance en el proceso histórico, respetando la evolución orgánica de los administradores y técnicos.

— Los puntos esenciales de la proposición

— Realizable en el actual marco institucional y en otros. Medidas de ajuste.

— Compleja. Conjunto de instrumentos y normas de planificación e implementación del desarrollo urbano.

— Características

— Dinámica, acorde con la característica de proceso vital que constituye el desarrollo urbano.

— Rol

— Adecuada a la gestión y concertación de intereses públicos y privados dentro de un orden general amplio de políticas, objetivos, metas, programas y proyectos.

— Integradora de los niveles de planificación y administración del desarrollo nacional, regional y local.

— Organización

#### 2. Sistema de instrumentos que se propone.

##### 2.1. El Plan de Desarrollo físico microregional

##### 2.2. El Plan de Desarrollo Comunal

###### 2.2.1. Introducción

###### 2.2.2. Características básicas

###### 2.2.3. Contenido

— Campos a planificar

— Sectores y subsectores

###### 2.2.4. Metodología general de su estudio

— Políticas, objetivos y metas

— Proyectos

— Programas

— Presupuestos

###### 2.2.5. Información requerida y horizonte del estudio.

###### 2.2.6. Matriz base del Plan de Desarrollo Comunal

###### 2.2.7. Estudio del Plan

### 2.3. El Plan Regulador

- **Objetivos**
- **Características básicas**
- **Relación con el Plan de Desarrollo Comunal**
- **Territorio que cubre**
- **Contenido**
- **Metodología general de su estudio**
- **Normas y Ordenanzas**
- **Cambios básicos al procedimiento de modificaciones**
- **Los planos seccionales, rol y oportunidad**
- **Tipología.**

### 2.4. El plan financiero

- **Definición**
- **Contenido**
- **Rol**

### 2.5. La gestión

- **Definición**
- **Importancia**
- **Contenido**

### 2.6. Hacia la implementación del Sistema.

Por otra parte, la expresión "Desarrollo Urbano" significa que los cambios previstos o deseables han sido localizados en el espacio y se refieren a una magnitud conjunta del destino o al desarrollo de los asentamientos humanos.

Por último a tenerse presente es la circunstancia que los metas u objetivos sectoriales se han integrado en un modelo general y se han dado espacio en el espacio otorgando un nivel de coherencia espacial a que se apoya en una política de estructura o física definida que pretende optimizar el uso de los recursos en orden a alcanzar las metas sociales propuestas.

De lo anterior puede deducirse tres premisas básicas esenciales que deben cumplirse para que un modelo de planificación que englobe al desarrollo urbano y desarrollo regional sea viable:

1. En primer lugar debe haber coherencia, al respecto a los diferentes sectores claves.
2. Por su carácter de urbanización el debe integrar la variable espacial en su proceso de programación. Esto significa que debe compatibilizar metas sectoriales y territoriales. Esto sin duda que afectará a la política que se implemente, así como a la acción que se desarrolle.
3. Por último será necesario que este nivel local se relacione con los niveles regionales y nacional de planificación integrada, así de poder sujetar las decisiones locales dentro de los rangos de variaciones definidos en los niveles superiores de decisión.

## 1. EL PROBLEMA DEL DESARROLLO URBANO

### 1.1. El Concepto.

En este capítulo se pretende definir los conceptos básicos del desarrollo urbano con el objeto de tener un marco de referencia, un patrón de juicio para evaluar desde esta perspectiva, los instrumentos utilizados en Chile y en particular el Plano Regulador.

Sin ánimo de agotar el concepto y mirado desde una perspectiva operacional útil, definiremos al desarrollo urbano (urbano-rural) como "al conjunto de procesos de cambio y ajustes que deberán producirse en una comunidad urbana a fin de que ella puede alcanzar ciertas metas de carácter social amplio." Estas metas habrán aparecido de la confrontación entre una imagen final deseable, dinámica y el diagnóstico de la realidad, también dinámica.

En este sentido, podríamos decir que el desarrollo urbano es finalista. Es decir, encauza su actividad en orden a obtener ciertas finalidades que se presentan como adecuadas a la comunidad. Así entonces, el concepto aparece comprometido con una intencionalidad de carácter fundamentalmente cualitativo pero, que debe necesariamente traducirse en programas y proyectos para alcanzar metas cuantitativas. Es por ello que el ajuste cuantitativo y estructural de la participación de los distintos factores incidentes, será en definitiva la expresión reconocible que adoptará la actividad de planificación del desarrollo urbano.

Por otra parte, la expresión "Desarrollo Urbano" significa que los cambios previstos o deseables han sido localizados en el espacio y se han insertado en una imagen de conjunto del destino o rol especial de los asentamientos humanos.

Por ello, este término significa en última instancia, que las metas u objetivos sectoriales se han integrado en un modelo general y se han desplegado en el espacio alcanzando un nivel de coherencia aceptable que se apoya en una política de estructuración física definida que pretende optimizar la utilización de los recursos en orden a alcanzar las metas sociales propuestas.

De lo anterior pueden deducirse tres primeras condiciones esenciales que deben cumplirse para que un modelo de planificación que pretenda administrar el proceso de desarrollo urbano (urbano-rural) a nivel local, sea eficiente:

1. En primer lugar debe ser intersectorial, abarcando a lo menos los sectores claves.
2. Por su carácter de urbano-rural debe incluir la variable espacial en su proceso de programación. Ello significa que debe compatibilizar metas sectoriales y territoriales. Esto sin duda que afectará a la composición de la estructura de participación que se diseñe.
3. Por último será necesario que este nivel local se interrelacione con los niveles regionales y nacional de planificación integrada, a fin de poder situar las decisiones locales dentro de los rangos de variaciones definidos en los niveles superiores de decisión.

## **1.2. La naturaleza del proceso del desarrollo urbano.**

Importa particularmente aquí, señalar que se trata de un proceso vital, pues es generado por las aspiraciones y las actividades de los ciudadanos y los gobiernos y que por estar en movimiento continuo (vital) produce cambios en las situaciones reales y/o esperadas, generando un dinamismo que no acepta rigideces y que exige una realimentación continua y una flexibilidad adecuada dentro de un orden general amplio.

Es por ello que la planificación del desarrollo urbano no es sólo previsión y provisión, sino que muy especialmente conducción, gestión, administración.

Por todo lo expuesto es que los instrumentos que se diseñen para llevar a cabo el proceso del desarrollo urbano, deben participar de la naturaleza dinámica y vital del proceso o se convierten en retardadores del mismo.

## **1.3. La cuestión de la mentalidad.**

La concepción presentada sobre el proceso de desarrollo urbano como un fenómeno integral intersectorial y multidisciplinario no ha existido siempre. Es producto de la evolución desde una mentalidad mecanicista que capta la realidad por sectores independientes que no se influyen mutuamente, hacia una mentalidad más orgánica o sistémica que percibe la realidad como un fenómeno integrado donde intervienen una multitud de variables interdependientes.

Este proceso de maduración se refleja claramente en el tipo de instrumentos creados en el tiempo para enfrentar el problema del desarrollo global, como veremos en el título siguiente.

## 2. LOS INSTRUMENTOS PARA EL DESARROLLO URBANO.

### 2.1. Análisis crítico.

Como se expresaba anteriormente, los instrumentos que se utilizan en la planificación del desarrollo, están en relación directa en cuanto a sus características fundamentales, con la visión de la realidad que tienen sus creadores.

En la medida que éstos han evolucionado en su pensamiento hacia una mentalidad más cosmovisionaria, integralista y orgánica, también los instrumentos han sufrido a su vez un proceso evolutivo. El proceso no está terminado y tal vez en Chile se está cumpliendo una etapa de maduración para llegar a perfeccionar instrumentos más adecuados a nuestro desarrollo. Podríamos decir que los planificadores en gran medida han evolucionado y han generado algunos instrumentos adecuados a esta nueva situación, sin embargo, no se han institucionalizado las nuevas experiencias permaneciendo los antiguos, vigentes.

#### 2.1.1. El Plano Regulador.

##### i) Aspectos Generales.

Dentro de este enfoque, vemos al Plano Regulador, como un instrumento estético y sectorial, lo que se comprueba al analizar su evolución histórica. Parte de una raíz arquitectónica europea, de un movimiento que pretende crear ciudades hermosas. Hacia la década del 20 se definen estos instrumentos de "ordenamiento urbano" y se les denomina Planos Reguladores. Un poco más tarde, el concepto de función, más allá de la belleza y de la arquitectura, es aplicado por los CIAM, al ordenamiento de las actividades de la ciudad. Se introducen más elementos al análisis urbano y a las proposiciones reguladoras del plan. Se termina su definición, a mediados del siglo, quedando básicamente como un instrumento que propone un modelo físico que organiza las funciones de la vida colectiva en el espacio urbano desde el punto de vista de la localización de actividades y propone y regula el tipo y las modalidades de los edificios, para ser cumplido en cualquier plazo.

Las características básicas del Plano Regulador así planteado, contienen sólo un enfoque sectorial, de espacio físico como orden de actividades y de belleza. Lo social y lo económico están al margen de este orden. Sin embargo, el Plano Regulador tiene el valor en el período de su creación, de ser un inicio de planificación, en cuanto a que se propone una imagen final deseada del desarrollo y establece un diagnóstico frente a una situación actual.

Es un instrumento inmaduro porque no considera la característica de proceso para ese "llegar a ser" y no es utilizado como instrumento de programación. Se limita en cuanto a la gestión, al control de la zonificación, uso del suelo y de la edificación para producir en cualquier plazo la imagen final deseada.

##### ii) Evaluación del Plano Regulador desde el punto de vista del Desarrollo Urbano.

Los problemas fundamentales que presenta el Plano Regulador como instrumento de ser utilizado hoy, son los siguientes:

— Establece una serie de normas orientadas al control de las variables físicas del desarrollo urbano siendo que estas variables, en el desarrollo urbano, son básicamente dependientes y dependen de las exigencias que las plantean los aspectos socio-económicos de este desarrollo. Debe quedar en claro, sin embargo, que la planificación física y el diseño tienen además sus objetivos propios.

— No constituye un instrumento para la programación de inversiones. Presenta una imagen final carente de la idea dinámica de implementación mediante programas y proyectos que se pueden formular a corto, mediano y largo plazo. Por el contrario su estaticidad desanima la iniciativa privada que ante la promoción de una inversión urbana encuentra la respuesta del Plano Regulador convertido en un "se puede o no se puede" según las normas y el diseño.

— La carencia de flexibilidad y de alternativas para la localización de inversiones la hace ineficaz para el proceso de toma de decisiones en un contexto de planificación. Esta es una de las razones por las que la inversión pública de algunos sectores se rige por decisiones propias ignorando la existencia de los Planos Reguladores.

— En cuanto a la participación de la comunidad en la confección del P.R., ésta es casi nula. En su generación, solamente a nivel técnico se solicita un aporte en términos de encuestas o consultas. En el proceso de aprobación del P.R., la comunidad tiene una participación solamente defensiva. La exposición del P.R. ante el público juega el rol de permitir reclamaciones u observaciones de los afectados, pero no existe ni la motivación ni las instancias para obtener una postura dinámica y constructiva. En este sentido el instrumento en su administración va contra el concepto mismo de desarrollo urbano en cuanto a proceso vital.

— El procedimiento de actualización del Plan Regulador también tiene deficiencias importantes. Se preveen actualizaciones a 10, 15 y 20 años plazo, sin embargo, las modificaciones, casi permanentes, que deben realizarse cuando hay algún inversionista público o privado que "insiste", son promovidas por el nivel local pero decididas a nivel central. Es un proceso lento, problemático y poco efectivo. En la mayoría de las veces el P.R. es modificado para resolver casos y no concepciones globales que plantean la planificación regional o microregional. Por esta razón, las instituciones públicas se "saltan" el sistema legal establecido mediante atribuciones contenidas en sus propias leyes orgánicas que suplen las atribuciones y el control de la administración local.

— Existencia de una estructura interna del P.R. igual para todos los asentamientos urbanos. Las diferencias que señalan las normas se refieren básicamente a la profundidad de la información según tamaño poblacional y rol socio-económico. Sin embargo, la realidad es que la variación del tamaño poblacional muchas veces cambia sustantivamente la naturaleza del problema, debiendo orientarse las soluciones al modelo de las Normas del P.R. y constituyendo por consiguiente, un esfuerzo inútil cuando los pueblos son pequeños. En estos casos más que instrumentos de control, son necesarios esfuerzos de promoción, inventivación y gestión en general para producir el desarrollo.

Igualmente desadaptadas aparecen las normas cuando se trata de Planos Intercomunales o Areas Metropolitanas. No existe mayor especificidad al respecto en términos de Sistema de Actividades y otros en que los instrumentos de análisis urbano son más complejos.

### iii) Evaluación sobre la administración del P.R.

— Aunque existan los problemas antes señalados, los P.R. podrían ser aún sin modificaciones, instrumentos útiles al desarrollo urbano si los administradores entendieran que se trata de una guía, no de un "dogma" y que extractaran de las proposiciones del plan debidamente actualizadas, conjuntos de proyectos y programas para "negociar" con el sector público, privado y la comunidad organizada, su ejecución. A los administradores, les ha faltado iniciativa y creatividad; son más contralores que gestores del desarrollo, le temen más a la violación de la ley por incumplimiento de las normas que al subdesarrollo. Como en todas las cosas, hay excepciones que en este caso avalan la posibilidad de ser eficaces aún con instrumentos no tan perfectos. En este sentido las actuales Normas para la confección de Planos Reguladores — Urbano — Comunal sugieren el uso del P.R. como instrumento de programación para la inversión municipal y pública, sin embargo, la debilidad de su planteamiento y la falta de una legislación más imperativa en este sentido, hacen de esa sugerencia algo ineficaz.

— Podría sintetizarse esta observación en la carencia de oficinas técnicas con personal técnico y administrativo debidamente capacitado en esta línea de gestión y promoción, de tal manera que el P.R. pudiera ser usado como un instrumento de programación y concertador de los intereses públicos y privados y de las políticas, planes y proyectos elaborados a nivel nacional y regional. La nueva legislación y estructura municipal en este sentido puede presentar ventajas importantes en el cumplimiento de este objetivo, siempre y cuando paralelamente se desarrollen programas importantes de capacitación y se ofrezcan condiciones favorables que interesen a los técnicos a participar en este empeño con dedicación y celo profesional.

#### 2.1.2 Los Estudios de Pre-Inversión (EPI)

Los estudios preinversionales son una fase importante en el proceso de maduración hacia un enfoque más integral del desarrollo urbano a nivel microregional y local. Corresponden fundamentalmente a un estudio de la realidad socio-económica y física local (diagnóstico de situación). Identifican las necesidades y aspiraciones locales en aspectos tales como transporte, vivienda y otros. Presentan una hipótesis de desarrollo urbano local y un Plan General de desarrollo socio-económico y físico compatibilizado con metas nacionales y regionales.

Se pretende también una programación a corto plazo con proyectos alternativos en diferentes sectores del nivel local.

El uso de los EPI, ha sido débil, primero por la calidad de muchos de ellos. Su valor ha sido más bien el de un instrumento informativo.

Por otra parte, su ineficacia se ha debido en forma importante a que el nivel local no está preparado para un instrumento de esta naturaleza, en cuanto a su comprensión y a la implementación programada de sus proposiciones.

Sus valores más relevantes y que aportan en forma clara a las proposiciones que aquí se plantean son los siguientes:

— La estructura metodológica utilizada presenta un enfoque nuevo por su globalidad y por su

énfasis en los aspectos socio—económicos del desarrollo urbano.

— El dejar en segundo plano los ideales de diseño como base para la fijación de metas e introducir parámetros como la potencialidad de generar empleo y los costos de crecimiento por eficiencia de la infraestructura instalada, Los EPI propusieron una dimensión dinámica que no tienen los P.R. y vinieron a completar y justificar decisiones de inversión, con bastante más racionalidad que lo que se había logrado hasta esa fecha.

— Los EPI incluyen un ámbito más amplio que el P.R. el microregional; son intersectoriales, tienen un enfoque más integral de la realidad y por último han tenido el valor pedagógico extraordinario en la formación de los profesionales a través del trabajo interdisciplinario.

El problema central de los EPI es su falta de apoyo legal y el hecho de no haber quedado resuelta su continuidad y actualización.

### 2.1.3. La Asistencia Técnica Comunal.

Durante los últimos 20 años, diversos organismos del Estado, han estado desarrollando actividades de asistencia técnica a los Municipios, pero sólo a comienzos de 1965 esta actividad se transformó en un instrumento operativo para la Planificación Urbana, con objetivos claros y adecuado respaldo gubernamental.

Esto se debió principalmente a un cambio significativo en la interpretación de cómo hacer el desarrollo urbano y de una política decidida de descentralización del poder de decisión.

Se asumió que la responsabilidad sobre las decisiones relacionadas con el desarrollo urbano de una determinada ciudad correspondía preferentemente a sus propios habitantes y a las autoridades e instituciones locales que los representaban. De ésto nacieron las oficinas de Programación Comunal, ubicadas en los Municipios, apoyadas en los estudios de Preinversión y con el respaldo de la Dirección de Planificación del Desarrollo Urbano del MINVU.

El programa de Asistencia Técnica y la creación de oficinas de Programación Comunal se aplicó rígidamente sobre la estructura de polos y focos de desarrollo determinados por ODEPLAN en su estrategia de Desarrollo Regional y se mantuvo invariable hasta 1970; desde 1971 en adelante, este instrumento fue sustancialmente modificado, desvirtuando su objetivo original. En la actualidad dichas oficinas no existen en su forma inicial y han sido reemplazadas por las oficinas Comunales de Planificación y Coordinación vinculadas a una estructura central polarizada en ODEPLAN pero descentralizada regionalmente.

Es recomendable revisar las características básicas de este instrumento como fue originalmente formulado y evaluar las ventajas de una iniciativa realmente innovadora que la nueva Ley Municipal ha sancionado recientemente.

El plazo en que este programa fue sometido a prueba puede considerarse extremadamente breve. Sin embargo, desde el punto de vista de la promoción de acciones concretas en las localidades donde se aplicó y el interés despertado en las distintas organizaciones comunitarias y autoridades locales, puede considerarse todo un éxito. El fortalecimiento de una voluntad

para decidir y realizar proyectos de obvio interés local, es un hecho indiscutible y un avance en el logro de la participación de la colectividad en el proceso de desarrollo urbano.

Quedó demostrado con esta experiencia que la verdadera planificación urbana no nace de hechos físicos, sino que es una consecuencia directa de la evolución, de la estructura socio-económica de la sociedad, la cual tiene su expresión física posterior en el uso del suelo solamente cuando el convencimiento general y el interés público así lo requieran.

#### 2.1.4. La Programación Descentralizada.

Este instrumento para la planificación urbana ha sido muy poco explorado en Chile. Sólo aislados experimentos sectoriales se realizan hacia 1968-69, con los recursos del MINVU.

La idea de programar todas las inversiones públicas y privadas en forma integrada para cada ciudad, rompe los moldes clásicos de las técnicas presupuestarias y obliga a un cambio de mentalidad en la asignación de los recursos que es muy resistida para las oficinas de programación de finanzas y formulación de presupuestos.

Fundamentalmente se trata de manejar una modalidad de programación de los recursos que permita identificar en el presupuesto nacional y en los presupuestos regionales, programas que correspondan a la totalidad de las inversiones urbanas para cada ciudad. Con ello se busca disponer de una real capacidad de coordinación y complementación de las inversiones urbanas.

Este instrumento fue experimentado sólo parcialmente por el MINVU, los municipios y algunas reparticiones vinculadas con infraestructura, durante 1968 y 1969, lográndose vislumbrar enormes posibilidades para ampliar y fortalecer la base local de desarrollo.

#### 2.1.5. Las Áreas prioritarias de Desarrollo Urbano.

Se trata de un instrumento específico de localización de inversiones utilizado en los programas MINVU en 1969.

La idea consistió en identificar en cada ciudad, áreas prioritarias en las cuales se promovería la concentración de las inversiones públicas y privadas de manera de lograr un eficiente uso de los recursos anuales y alcanzar una integración de proyectos compatibles con las capacidades de inversión.

Apoyados en numerosos antecedentes teóricos y prácticos, con el trabajo de especialistas del sector público, con experiencia y real conocimiento de las condiciones de cada Centro, delimitaron y dimensionaron estas áreas para todas las ciudades incluidas en el programa del Ministerio.

Se pudo apreciar desde el momento que se puso en práctica esta modalidad, que ella facilitaba una adecuada coordinación entre los proyectos del sector público y privado y que insinuaba una buena posibilidad para la efectiva conducción del proceso de desarrollo urbano de cada ciudad.

Se preveía, aún cuando no se alcanzó a experimentar, la incorporación de diversos incentivos para motivar al sector privado a asociarse a esta modalidad; lo mismo, se estudió un conjunto de medidas para forzar a los distintos organismos públicos a localizar sus proyectos dentro de estas áreas, coordinando así eficientemente los recursos del Estado.

Es un instrumento de real eficiencia si se asocia a otros instrumentos como los antes citados y debería perfeccionarse una metodología para su eventual recomendación posterior.

### 2.1.7. Programa Móvil de Asistencia Técnica (SMAT)

Este instrumento se menciona, pues fue efectivamente utilizado y produjo resultados efectivos. Se trata de una modalidad de planificación física "sobre la marcha".

Analizando la situación de la mayoría de los centros urbanos del país (menores de 20.000 habitantes), se constató que resultaba casi imposible imaginar como podrían disponer algún día de un Plan Regulador y menos aún de un Plan de Desarrollo Urbano.

Se estimó entonces que era más importante la oportunidad con que se actuaba que la perfección de los resultados y se imaginó una metodología extremadamente sencilla para diagnosticar las perspectivas de desarrollo de esos centros y una modalidad de formular objetivos, metas y proyectos de corto plazo.

Este trabajo se realizó con un reducido "equipo móvil" formado por un arquitecto planificador urbano, un topógrafo, un dibujante, un ayudante del planificador (a veces un ingeniero) y un chofer. Dicho equipo se trasladaba a cada centro por períodos no mayores de 15 días, luego de los cuales preparaba un documento en el que se incluía el diagnóstico pre-diseñado y las recomendaciones correspondientes; éstas incluían un proyecto de estructuración física, determinación de límites urbanos y listado de principales proyectos de equipamiento localizados.

Sería realmente interesante revisar y reactualizar este procedimiento ya que las condiciones deficitarias de los centros menores no han cambiado y sigue siendo éste casi el único medio para poder prestar una ayuda realmente eficiente.

Todo lo expuesto aparece como un desafío para los planificadores en el sentido de generar en base a esta experiencia vivida y enriquecida por la maduración que se ha ido produciendo en cuanto a la concepción intersectorial del desarrollo, nuevos instrumentos de planificación y programación para el desarrollo urbano local. El desafío se hace hoy más perentorio si se pretende implementar adecuadamente la regionalización nacional y hacer efectivo el rol que se asigna a los Municipios en la nueva Ley Municipal.

## 2.2. Síntesis del proceso. Evaluación, valores y problemas.

Del análisis básico realizado a los instrumentos utilizados en Chile para el desarrollo urbano y de las motivaciones que los pusieron en ejercicio podemos extraer las siguientes conclusiones teniendo siempre presente los términos conceptuales del desarrollo urbano:

i) Existe conciencia clara entre los técnicos y administradores del proceso de desarrollo urbano, que no se puede separar la realidad social y económica de la población, sus aspiraciones por mejorar sus condiciones de vida, de la planificación física y del diseño urbano. Dicho en términos positivos, existe claridad que la planificación del desarrollo urbano debe incorporar los aspectos socio-económicos y espaciales como un conjunto interdependiente de variables, al menos en los rubros más relevantes de cada sector.

ii) Que el proceso de desarrollo urbano es un PROCESO VITAL y por lo tanto los instrumentos que se utilicen deben ser por naturaleza flexibles y de fácil adaptación a las demandas que formulan directa o indirectamente las inversiones públicas, privadas y de la comunidad organizada. Esto plantea que la imagen física de la ciudad debe tener al menos las siguientes características:

- Ser una respuesta en lo espacial a los problemas, programas y proyectos sociales y económicos insertos en un set de objetivos coherentes y de una programación de inversiones consecuente con dichos objetivos.

- Proponer estructuras espaciales fundamentales y amplias, para permitir dentro de un ordenamiento básico de actividades, el máximo de alternativas para decidir la localización de proyectos específicos y evitar en consecuencia, la normalización y el diseño detallado que constituyen elementos de antidesarrollo.

- Deben ser administradas mediante mecanismos expeditos y descentralizados que operen en forma simple las demandas de modificación (que serán las menos) y las aprobaciones de "Estudios seccionales" que se preocupen de normar y diseñar en forma más específica y detallada.

- Considerar al modelo físico como una amplia oferta a la concertación de intereses y de inversiones de todos los sectores.

iii) Que las actividades administrativas para la conducción del proceso de desarrollo urbano estén centradas prioritariamente en la promoción y gestión de programas y proyectos motivando la concertación de los intereses públicos, privado y de la comunidad organizada. En segundo término y con el objetivo de asegurar lo logrado y garantizar un orden general amplio deben esgrimirse las normas y control. Se trata de utilizar "diques" para regular un proceso de desarrollo, sin impedir que este exista.

iv) Que el proceso de desarrollo urbano no se conduce y administra con un sólo instrumento, sea este bueno, regular o malo, sino con un sistema estructurado de instrumentos, relacionados en forma coherente y orgánica cumpliendo cada cual su rol dentro del sistema. Esto concluye que el Plan Regulador aunque se perfeccione no puede cumplir sino una función dentro del proceso de desarrollo urbano y que si se utiliza aisladamente deviene un obstáculo.

v) Que la capacidad de los técnicos y administradores para manejar el proceso y utilizar los instrumentos con inteligencia, conocimiento y oportunidad, es el primer recurso que hay que obtener. La realidad nos muestra después de años de experiencia en el campo del desarrollo urbano a nivel local que en este aspecto hay un gran "cuello de botella" que resolver mediante una acelerada y sistemática capacitación y asistencia técnica en este nivel.

Las conclusiones básicas expuestas deberán considerarse como insumos prioritarios a la proposición que se presenta.

### 3. EL MARCO INSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO.

Interesa en este título resumir brevemente aquellos aspectos del marco institucional y administrativo relevantes al problema del desarrollo urbano a nivel local y que alimentan y condicionan en parte desde su función, la proposición que se presenta.

#### 3.1. Regionalización y Reforma Administrativa.

##### 3.1.1. Objetivo:

Los objetivos que se plantea la Regionalización desde el punto de vista del desarrollo son los siguientes: "obtener un desarrollo descentralizado administrativa y regionalmente para que se materialice en la forma más perfecta posible la coordinación y la participación de las regiones en función de la Integración, la Seguridad, el Desarrollo Socio Económico y la Administración Nacional". (1)

Desde el punto de vista administrativo la regionalización persigue los objetivos que se indican:

- Una organización administrativa descentralizada, con adecuados niveles de capacidad de decisión y en función de unidades territoriales definidas con tal fin.
- Una jerarquización de las unidades territoriales.
- Una dotación de autoridades y organismos en cada unidad territorial con igual nivel entre sí y facultades decisorias equivalentes, de modo que sea posible su efectiva complementación, y
- La integración de todos los sectores, mediante instituciones que los obliguen a proceder en conjunto y no aisladamente.

##### 3.1.2. Estructura Administrativa Básica.

La estructura del Sistema de Gobierno y Administración Interior del Estado plantea tres niveles básicos: Regional, Provincial y Comunal con su correspondiente subsistema jerárquico, (Intendentes, Gobernadores y Alcaldes); su subsistema participativo (Consejos Regionales de Desarrollo, Comités Asesores Provinciales y Consejos Comunales de Desarrollo) y su subsistema técnico o de planificación y coordinación constituido por los SERPLAC Regionales, las Secretarías provinciales de Planificación y Coordinación (en estudio) y las Oficinas Comunales de Planificación y Coordinación.

En subordinación al Sistema Jerárquico se ubican descentralizadamente los Servicios públicos a nivel regional, provincial y comunal, encontrándose además en este último escalón las unidades

(1) Mensaje de S. E. el Presidente de la República, con motivo de la iniciación del proceso de regionalización del país.

de servicios municipales. Encabeza todo el Sistema a nivel Nacional el Presidente de la República a través del Ministerio del Interior, el Consejo Nacional de Desarrollo y la Secretaría Nacional de Planificación y Coordinación (ODEPLAN).

### 3.1.3. Sistema de Planificación.

El sistema administrativo recordado en forma sintética, implica un sistema de planificación del desarrollo que interesa señalar en forma particular para los efectos de la proposición anterior.

La Secretaría Nacional de Planificación elabora las grandes políticas y estrategias nacionales de desarrollo socio-económico y territorial, las que son concretizadas a nivel regional en términos de objetivos específicos y estrategias de desarrollo por la SERPLAC en coordinación con las distintas reparticiones públicas, sectoriales y el Consejo Regional de Desarrollo.

Por otra parte y a partir desde la base, la Oficina Comunal de Planificación y Coordinación debe formular un Plan de Desarrollo Comunal dentro del marco del plan de Desarrollo Regional que es aprobado por el Intendente a presentación del Alcalde Comunal.

### 3.1.4. Síntesis y conclusiones.

Las conclusiones básicas que interesa destacar en cuanto condicionan la proposición son las siguientes:

i) Que la regionalización y la descentralización administrativa posibiliten la planificación socio-económica y física en los distintos niveles dada la coexistencia de autoridades y organismos públicos de distintos sectores y las autoridades y servicios municipales.

ii) Que el nivel local que es donde se localizan las inversiones está inserto en el sistema, lo que permite a los técnicos y administradores municipales gestionar la concertación de las inversiones públicas y establecer coordinadamente con ellos su propia programación de proyectos e inversiones.

iii) Que la posibilidad de estudiar un Plan de desarrollo físico (Plan Regulador) si la estructura administrativa regional es eficiente, permite pensar que los antecedentes socio-económicos que lo apoyan pueden ser más realistas por cuanto serían aportados desde el nivel regional (SERPLAC).

En la medida que la Regionalización del Presupuesto Nacional se haga más efectiva, dichas Secretarías tendrán mayor capacidad de manejo para las inversiones locales con evidentes beneficios para el nivel local en términos de negociación y gestión.

iv) Que la facultad de SERPLAC para obligar a los distintos sectores a proceder en conjunto, otorga indirectamente al municipio la posibilidad de localizar proyectos conjuntos o multisectoriales (proyecto ciudad), de tal manera de implementar en forma más rápida las áreas prioritarias de desarrollo, y cualquiera otra proposición espacial.

v) Que la descentralización administrativa posibilita la agilización de los trámites relacionados

con el manejo de los Planos Reguladores y Planos Seccionales (aprobaciones, modificaciones, etc.) que se realizan actualmente a nivel central.

### 3.2. La nueva ley municipal.

Sin duda que uno de los instrumentos que pueden producir una dinamización importante en el proceso del desarrollo urbano a nivel local, es la nueva Ley Municipal en cuanto a las atribuciones e instrumentos de planificación y acción que se otorgan a los gobiernos locales. Por esa razón nos interesa destacarlas en este título para traerlas a la conciencia y ver su importancia para la proposición que se presenta.

#### 3.2.1. Atribuciones básicas.

El D.L. No. 1289 del 12 de Diciembre de 1975, denominado "Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal", define la naturaleza, funciones y potestades del Municipio.

En su art. 1, "Las municipalidades son instituciones de Derecho Público, funcional y territorialmente descentralizadas, cuyo objeto es administrar la comuna para satisfacer las necesidades locales y promover el desarrollo comunal. Forman parte del sistema de Administración Interior del Estado. Pueden actuar directamente o coordinando su acción con la de otras Municipalidades, con los demás servicios públicos y con las organizaciones del sector privado, dando participación en su acción a la propia comunidad".

Las funciones de mayor relevancia que se le asignan en carácter de privativas son:

- La formulación, ejecución y fiscalización de la política y del plan de desarrollo comunales, con énfasis en los aspectos de carácter social y territorial, de acuerdo con las políticas y planes de desarrollo regional.
- La formulación, ejecución y fiscalización de programas comunales, de acuerdo con el Plan de Desarrollo de la región correspondiente.
- La elaboración, modificación, ejecución y control del Plan Financiero y del Presupuesto Municipal en la forma que dispone la ley.
- La aplicación de las normas sobre transporte y tránsito público, dentro de la comuna, en la forma que determinen las leyes y las instituciones técnicas de carácter general que les imparta el Ministro respectivo.
- La aplicación, dentro de las condiciones que determine el respectivo plan regulador comunal, de las normas legales de construcción y urbanización, sujetándose a las instrucciones técnicas de carácter general que imparta el Ministerio respectivo.

Las funciones más importantes que se le asignan al Municipio en carácter de compartidas con otros servicios públicos son las referentes a la planificación e implementación de:

- Obras de urbanización y de viviendas sociales.
- Comercio e industria.
- Arte y Cultura.
- Alfabetización y Capacitación.
- Salubridad pública e higiene ambiental.
- Deporte y recreación.
- Turismo.
- Asistencia social, fomento y ayuda a las organizaciones de participación social.
- Cesantía y en general concurrir con otros servicios públicos, a la solución de cualquier problema que afecte a los intereses de la comuna.

En el capítulo IX del D.L. 1289 se establecen las relaciones del Municipio con los otros Servicios Públicos de la Comuna.

“En cada comuna existirá un Consejo Coordinador integrado por los Jefes de Servicios Públicos de nivel Comunal (presidido por el Alcalde) cuyas funciones serán las siguientes:

- a) Acordar medidas tendientes a asegurar la participación de todos los servicios en la elaboración del Plan de Desarrollo y del Plan Regulador Comunales.
- b) Proponer medidas de carácter general con el objeto de que todos los organismos integrantes de la Administración del Estado den cumplimiento a los planes antes referidos.
- c) Establecer mecanismos de coordinación para la prestación de los servicios de interés común y para la ejecución de las obras de interés comunal.
- d) Establecer procedimientos adecuados para la tramitación uniforme y en conjunto de expedientes administrativos, especialmente de los relacionados con autorizaciones para el funcionamiento de industrias o para el desempeño de otras actividades.

### 3.2.2. Instrumentos de Planificación y acción.

#### a) El Plan de Desarrollo Comunal.

La planificación del desarrollo de la comuna, establece la nueva ley, se formulará mediante el Plan de Desarrollo Comunal, enfatizando los aspectos sociales y territoriales. Dicho instrumento estará compuesto por el Plan propiamente tal y los Programas socio—económicos que correspondan y el Plan Regulador Comunal.

El Plan de Desarrollo Comunal se formulará de acuerdo con las directrices del Plan Regional de Desarrollo, tomando en consideración los requerimientos de las organizaciones comunitarias y de otras del área privada, expresados principalmente a través del Consejo Comunal de Desarrollo.

Su confección corresponderá a la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación. Esta tarea se efectuará con la colaboración de las reparticiones comunales y de otros servicios de nivel comunal que deben participar en razón de su competencia, y de la naturaleza de sus funciones.

Una vez aprobado por el Alcalde, previa consulta al Consejo Comunal de Desarrollo, se remitirá al Intendente Regional para su sanción definitiva con la asesoría técnica del SERPLAC

Las proposiciones del Plan serán de largo, mediano y corto plazo. Las de largo y mediano plazo se consultarán en el correspondiente Plan Financiero y las de corto plazo se formularán en el Presupuesto Municipal, a través de programas y proyectos específicos.

#### b) El Plan Regulador Comunal.

La ley establece que la planificación territorial de la comuna es parte integrante del Plan de Desarrollo Comunal y se efectuará mediante el Plano Regulador Comunal.

Este comprenderá tanto las áreas urbanas como rurales de la comuna, estableciendo las normas generales o específicas que procedan.

En relación con las áreas rurales, el P.R. consultará obligatoriamente el correspondiente plano de uso del suelo, con el objeto de regular principalmente la ejecución de las obras de equipamiento comunitario y de infraestructura que se agreguen al terreno, y de asegurar la adecuada coordinación con los proyectos regionales.

En relación con los espacios urbanos y urbano—rurales consultará normas para las áreas que se califiquen como consolidadas y para las que sean denominadas como áreas de ampliación o de remodelación. Respecto de las primeras, no podrán efectuarse alteraciones, salvo que ellas sean declaradas en remodelación o se trate de casos debidamente calificados por el Alcalde, previo informe de la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación.

En cuanto a la formulación y la aprobación del Plan Regulador Comunal la nueva ley establece nuevas instancias regionales de supervigilancia e informe para la aprobación final, pero en definitiva se mantiene centralizada la aprobación, tanto del Plan original como de las modificaciones.

Respecto de las obras relativas a las áreas consolidadas éstas serán consultadas en el Plan Financiero y las que correspondan a las áreas de ampliación y remodelación, en el Presupuesto Municipal.

#### c) El Plan Financiero.

Aunque no ha sido establecida su forma de elaboración ni reglamentada por el Ministerio de Hacienda su operatoria, el sentido de este instrumento es prever el financiamiento en cuanto a fuentes y montos de los proyectos y programas de mediano y largo plazo definidos en el Plan de Desarrollo Comunal.

El valor de este instrumento es por una parte exigir al municipio, tener una carpeta de proyectos a negociar con organismos públicos, privados, nacionales y extranjeros, planteando una interesante labor de gestión a realizar y por otra, poner en actividad los proyectos socio—económicos y espaciales que proponga el Plan de Desarrollo y Plan Regulador, evitando la improvisación financiera que sólo conduce a la no ejecución o paralización de obras.

#### d) El Programa y el Presupuesto Anual.

Dos instrumentos dirigidos hacia la implementación, son el Programa y el Presupuesto Anual de Inversiones.

Interesa destacar que la existencia de formular y evaluar proyectos de inversión y de ordenarlos en el tiempo de acuerdo a los recursos, pondrá a los Municipios en una perspectiva más dinámica.

La programación de obras y actividades en el corto, mediano y largo plazo deberán ir concretizándose anualmente a través del presupuesto, que aunque no se ha explicitado en la ley, se espera que el reglamento específico plantee la forma de presupuesto por programa superando la antigua forma del presupuesto por ítems.

e) Importa destacar el establecimiento del Régimen de Empresas Municipales: al respecto la ley señala que "en casos calificados, cuando se trate de atender necesidades imprescindibles que no puedan ser satisfechas por particulares, podrán establecerse empresas municipales".

"Estas sólo podrán actuar en el ámbito de competencia municipal y tendrán por objeto atender actividades de equipamiento o de servicios asistenciales, recreativos, culturales y cualquier otro, tendientes a satisfacer necesidades comunales o intercomunales".

Estas empresas podrán ser municipales o intermunicipales. Asimismo las Municipalidades podrán integrar empresas formadas por el Estado o empresas de economía mixta, sin que rijan limitaciones de ninguna especie en cuanto a porcentajes de capital o de control mayoritario municipal en su administración.

### 3.2.3. Síntesis y Conclusiones.

Las atribuciones e instrumentos para el desarrollo urbano local con que la ley ha dotado a los Municipios sugiere la siguiente síntesis y conclusiones:

- El Municipio puede actuar en la orientación y promoción de las actividades y funciones urbanas en forma más integral y ampliar su territorio jurisdiccional a la totalidad de la comuna (urbano y rural). Más sectores y más territorio.
- Dada su inserción en el sistema de Administración y Gobierno interior del Estado, la descentralización de los servicios públicos a nivel regional, provincial e incluso local, para muchos de ellos y la facultad del Alcalde de presidir el Consejo Coordinador Comunal, se da la posibilidad de realizar una buena acción de gestión y concertación intersectorial para la localización de inversiones urbanas y rurales del sector público y coordinar los programas regionales y locales en un todo orgánico.
- Si los miembros que constituyen el Consejo de Desarrollo Comunal son realmente representativos de las actividades económicas y sociales de la comuna es posible concretar la acción de ambos organismos para la elaboración e implementación del Plan de Desarrollo Comunal y los programas y Proyectos que de él se devenguen en el campo socio-económico y físico.

— Los instrumentos con que cuenta el municipio constituyen un sistema que debe operar como tal. La posibilidad que el Plan Regulador se pueda incorporar efectivamente al sistema y no se mantenga como algo separado de la gestión para el desarrollo dependerá de la eliminación de sus rigideces y de la incorporación efectiva de sus proposiciones “en el papel” en términos de programas y proyectos específicos.

— Aparece por el momento como deficiencia dentro del sistema, la falta de establecimiento de una metodología general para la elaboración del Plan de Desarrollo Comunal y la programación y presupuestación de inversiones. Satisfacer esta necesidad es fundamental para que el sistema pueda partir y en particular para que el Plan Regulador encuentre su elemento dinamizador.

Lo mismo ocurre con el Plan Financiero; es necesario definir las fuentes financieras para la ejecución de proyectos con el objeto de que los municipios puedan programar al mediano y largo plazo con cierta garantía y realidad.

### **3.3. Rol del Estado y participación del sector privado.**

#### **3.3.1. Conceptualidad. (1)**

Respecto del rol del Estado, la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile” define que el fin del Estado es el bien común general, es decir, crear o posibilitar “el conjunto de condiciones sociales que permita a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal”.

En el logro de este bien común se plantea el principio de la libre iniciativa en el campo económico en contraposición a una centralización excluyente de toda actividad económica del Estado. De acuerdo con lo anterior, corresponde al Estado “asumir directamente sólo aquellas funciones que las sociedades intermedias o particulares no estén en condiciones de cumplir adecuadamente, ya sea porque de suyo desbordan sus posibilidades (caso de la Defensa Nacional, labores de Policía o las Relaciones Exteriores) o porque su importancia para la colectividad aconseja dejar entregadas a grupos particulares restringidos (caso de los servicios o empresas estratégicas fundamentales para la nación) o porque envuelven una coordinación general que por su naturaleza corresponden al Estado”.

Respecto al resto de las funciones sociales, sólo puede entrar a ejercerlas directamente cuando las sociedades intermedias, que de suyo estarían en condiciones de asumirlas convenientemente, por negligencia o faltas no lo hacen después de que el Estado haya adoptado las medidas para colaborar a que esas deficiencias sean superadas. En este caso, el Estado actúa en subsidio por razón del bien común.

De lo anterior se deduce que el Estado, además de cumplir sus funciones típicas o tradicionales, debe asumir un papel de coordinación y armonización del proceso de desarrollo y, llevar a cabo tareas de fomento e impulso como productor de bienes y servicios en aquellos casos señalados en la Declaración.

(1) Textos tomados del documento “Chile hacia un nuevo destino”. CONARA.

La organización que se defina deberá contemplar, entonces, una adecuada institucionalidad para desarrollar tareas de fijación de políticas, aquellas de carácter normativo y de control (tanto para el Sector Público como el Privado), las de planificación y asignación de recursos y por excepción, tareas típicamente empresariales o sea referentes a la producción misma de determinados bienes y servicios.

De lo anteriormente expuesto y mirado bajo el lente del Desarrollo Urbano debería entenderse, en lo fundamental que la acción del estado estaría canalizada hacia:

- La definición de la Gran Política Pública Global y Sectorial.
- La elaboración de las Estrategias Nacionales de Desarrollo Urbano y Regional.
- Definición del tipo de acciones.
- Creación de la estructura institucional y de los instrumentos adecuados para llevar a cabo el desarrollo en cuestión.
- Actuar en los sectores claves estratégicos con inversión directa y en aquellos que generan las condiciones básicas de infraestructura social económica y física para estimular y promover la acción del sector privado.
- Actuar subsidiariamente cuando por la imperfección del sistema de libre mercado, so incapacidad del sector privado no se cumplan ciertos roles.
- Producir como consecuencia de lo anteriormente planteado, ajustes en la localización de los recursos para evitar los desequilibrios regionales y urbanos.
- Actuar para producir ajustes en la distribución del bienestar y la renta y asegurar una cierta estabilidad económica.

Todo ello teniendo como gran telón de fondo regulador de su acción, los criterios de eficiencia y equidad.

### **3.4. El problema de los Administradores y Técnicos.**

Sin duda que cualquier modelo como el que se ha ido esbozando indirectamente a través de la evaluación crítica de los instrumentos y del marco institucional y administrativo en el cual se insertan y las conclusiones que en cada título se han ido señalando, requieren de un cuerpo de administradores y técnicos debidamente mentalizados en dicho modelo, su intencionalidad y operatoria y capacitados técnicamente y administrativamente para su conducción. Este es sin duda el problema más serio para la implementación del sistema que se propondrá a continuación, y requerirá de un esfuerzo sistemático y sostenido de capacitación y asistencia técnica como se expondrá con mayor detalle en la proposición que a continuación se presenta.

## BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

- *Declaración de principios del Gobierno de Chile.*
- *Chile hacia un nuevo destino — CONARA —*
- *Simposio Nacional.*  
Apoyo al Desarrollo local desde los puntos de vista institucional, técnico y financiero en el contexto jurídico del municipio chileno. CIDU—IPU — M. Interior — OEA.
- *Consideraciones acerca de la formulación de un subsistema de planificación para el desarrollo local integrado. — OEA.*  
Revista Interamericana de Planificación. Vol. VI No. 24 — Diciembre 1972.
- *Una interpretación Estratégica de los Instrumentos de Planificación Urbano—Regionales en Chile.*  
Ignacio Santa María D. T. No. 80 — CIDU—IPU.
- *Programación a corto plazo del Desarrollo Urbano.*  
Juan B. Astica.
- *El Plan General Urbano.*  
T.J. Kent Jr.
- *Política Administrativa para el Desarrollo Urbano.*  
Francisco Uribe Echevarría — Humberto Molina Bravo — D.P.D.U. — MINVU — CHILE.
- *Ley General de Urbanismo y Construcciones.*
- *Normas para la confección de los Planes Reguladores Urbano—Comunal.*  
D.P.D.U. — MINVU — CHILE
- *Ordenanza General de Construcciones y Urbanización — MINVU.*
- *Ley Orgánica de Municipios y Administración Comunal.*

## INTRODUCCION

## II PROPOSICION

De lo planteado en el Capítulo I, FUNDAMENTOS, se puede concluir que el desarrollo japonés no está condicionado en cuanto a planificación por la calidad de un instrumento específico, sino por un conjunto de instrumentos técnicos y jurídicos y administrativos que posibilitan una actividad de planeación y coordinación de los intereses de los inversionistas públicos, privados y de cooperación.

Es por ello que el tema que plantea la presente proposición va más allá del perfeccionamiento del Plan Regulador para incorporar los aspectos de desarrollo urbano, que aquí propone un "Sistema de instrumentos para el desarrollo urbano" que ya administrados pueden manejar con miras a la integración con el desarrollo urbano.

Al hacer de estos elementos el eje de la nueva instrumentación de dichos instrumentos dentro del proceso de planificación e implementación de desarrollo urbano en el país, se donde cada uno tenga un funcionamiento autónomo.

Es por ello que los instrumentos existentes al ser incorporados al Sistema deben ser acondicionados eliminando sus aspectos contradictorios al resto del proceso en su conjunto. Este es el caso del Plan Regulador.

El sistema que se propone se inserta en la actual estructura de Administración y Gobierno Interior del Estado y acorde los instrumentos planteados en el sistema de Planificación Nacional, Regional y Local; las funciones y atribuciones que la nueva ley municipal otorga a los municipios para el desarrollo local y las disposiciones de la nueva Ley General de Urbanismo y Construcción.

## 1. CARACTERÍSTICAS DE LA PROPOSICIÓN

1.1. Características de la Proposición

La proposición que se plantea en el presente proyecto de ley tiene como finalidad principal la de perfeccionar el sistema de instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano, en el sentido de que se proponen los instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano que se mencionan en el artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de que se proponen los instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano que se mencionan en el artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de que se proponen los instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano que se mencionan en el artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

1.2. Características de la Proposición

Con esta proposición se pretende mejorar el sistema de instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano, en el sentido de que se proponen los instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano que se mencionan en el artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de que se proponen los instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano que se mencionan en el artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de que se proponen los instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano que se mencionan en el artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

1.3. Características de la Proposición

La proposición que se plantea en el presente proyecto de ley tiene como finalidad principal la de perfeccionar el sistema de instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano, en el sentido de que se proponen los instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano que se mencionan en el artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de que se proponen los instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano que se mencionan en el artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en el sentido de que se proponen los instrumentos de planificación urbana y de desarrollo urbano que se mencionan en el artículo 10 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

## INTRODUCCION

De lo planteado en el Capítulo I, ANTECEDENTES, se puede concluir que el desarrollo urbano no está condicionado en cuanto a planificación por la calidad de un instrumento específico, sino por un conjunto de instrumentos técnicos y jurídicos y administrativos que posibilitan una actividad de gestión para la concertación de los intereses de los inversionistas públicos, privados y de la comunidad.

Es por ello que la tesis que plantea la presente proposición va más allá del perfeccionamiento del Plan Regulador para hacerlo más útil al desarrollo urbano, sino que propone un "Sistema de instrumentos para el desarrollo urbano" que los administradores pueden manejar con miras a la implementación de ese desarrollo.

Al hablar de sistema se quiere significar la necesaria interrelación de dichos instrumentos dentro del proceso de planificación e implementación del desarrollo urbano a nivel local, en donde cada uno juega un rol claramente asignado.

Es por ello que los instrumentos existentes al ser incorporados al Sistema deben ser acondicionados, eliminando sus rigideces y orientados al servicio del proceso en su conjunto. Este es el caso del Plan Regulador.

El sistema que se propone se inserta en la actual estructura de Administración y Gobierno interior del Estado y acoge los instrumentos planteados en el sistema de Planificación Nacional, Regional y Local; las funciones y atribuciones que la nueva ley municipal otorga a los municipios para el desarrollo local y las disposiciones de la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones.

## 1. CARACTERISTICAS DE LA PROPOSICION

### a) Respecto al proceso histórico.

La proposición que se plantea no pretende anular el proceso histórico ocurrido en Chile en cuanto a los instrumentos utilizados para el desarrollo local. Esto sería inorgánico, utópico e irrealizable, sino que por el contrario, asumir los valores encontrados en la evolución de dicho proceso, incorporar los instrumentos que tuvieron un valor reconocido y que no fueron institucionalizados y ordenarlos en forma creativa para hacerlos útiles a la gestión para el desarrollo.

### b) Realizable en el actual marco institucional.

Como se planteaba en el estudio de ANTECEDENTES y en la Introducción del presente capítulo, la proposición debe operar en el actual marco institucional, es más, toma los instrumentos que señala la nueva legislación vigente y los ordena en forma sistemática ajustándolos según lo requiere la adaptación al conjunto.

### c) Compleja.

La proposición no consiste en mejorar solamente las actuales condiciones del Plan Regulador, sino que lo incorpora al conjunto coherente de instrumentos que constituyen la base de apoyo de la gestión que deben realizar los administradores y los técnicos en su oportunidad.

### d) Dinámica.

El sistema pretende asumir la naturaleza del proceso de desarrollo urbano, es decir quiere ser un sistema vital, realimentable según el metabolismo propio del proceso que se encamina hacia la consecución de objetivos concretos. Es por ello que la dominante estará en facilitar el cumplimiento de las metas a mediano plazo en base a estrategias de gestión continuas y programas de corto plazo.

### e) Adecuada a la gestión y concertación.

Pretende facilitar la gestión y concertación de los intereses públicos, privados y de la base comunitaria dentro de un orden general amplio, de políticas, objetivos, metas, programas y proyectos.

Las metodologías de programación pretenden ser coherentes e integrales para racionalizar armónicamente el proceso de toma de decisiones y evitar los desequilibrios sectoriales.

Los instrumentos del sistema pretenden ser útiles a la gestión, la herramienta de la negociación de los recursos financieros y de la promoción para la localización de las inversiones.

### f) Integradora de la planificación del desarrollo nacional, regional y local.

Siendo el nivel local donde finalmente se localizan las inversiones tanto rurales como urbanas, aparece la planificación local como la gran receptora de las grandes políticas nacionales, los objetivos, programas y proyectos regionales y las aspiraciones de la comunidad local. Es en este sentido que el nivel local de sus programas especiales y espaciales aparece como el territorio de la concertación y por ello de la integración de los sectores.

## 2. EL SISTEMA DE INSTRUMENTOS QUE SE PROPONE.

El sistema que se propone está compuesto por los siguientes instrumentos básicos.

- El Plan de Desarrollo Físico Microregional.
- El Plan de Desarrollo Comunal.
- El Plan Regulador.
- El Plan Financiero y
- La gestión.

### 2.1. El Plan de Desarrollo Físico Microregional (P.D.F.).

En términos generales estos estudios sobre los cuales en Chile no hay una experiencia importante, constituyen el primer escalón superior que debe interesar a la Planificación urbana a nivel local por ser su marco de referencia más inmediato en el nivel superior y por ser los que desde el punto de vista físico contribuyen a la realización de las políticas, objetivos, programas y proyectos regionales de desarrollo.

Su territorio de preocupación es la microregión o áreas de desarrollo intraregional a ser definidas a nivel regional por las SERPLAC y las Secretarías Regionales del MINVU. Este instrumento de desarrollo físico que se propone debe constituir parte de los Planes Regionales de Desarrollo Urbano que señala la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su art. 33.

#### 2.1.1. Objetivos

Los objetivos del Plan de Desarrollo Físico Microregional son los siguientes:

- Definir el uso del suelo en su nivel para entregar un marco de referencia a las políticas, objetivos, programas y proyectos regionales de desarrollo.
- Determinar los proyectos infraestructurales básicos a ser implementados por los distintos sectores de la administración pública y abrir perspectivas a la inversión privada.
- Establecer un programa de inversiones intersectoriales para el corto, mediano y largo plazo, de tal manera que el desarrollo a producir sea armónico y equilibrado.
- Establecer un marco referencial al nivel comunal que sumado al Plan de Desarrollo Regional, enmarquen los Planes de Desarrollo Comunal.

#### 2.1.2. Campos de preocupación.

Los campos de preocupación fundamentales de los P.D.F. por tratarse de planificación regional del desarrollo urbano-rural microregionalizada y siendo su temática central el uso del espacio, deben ser los siguientes:

**Producción:** En cuanto a producción forestal, agropecuaria y minera:  
Planificación del uso potencial del suelo y aguas y definición de áreas de explotación.

En cuanto a producción industrial:

Reserva de espacios abiertos potenciales de localización industrial de acuerdo a los recursos naturales como insumos básicos industriales.

### **Transporte, comunicaciones y energía.**

— En cuanto a transporte terrestre:

Definición del sistema carretero y localización de terminales.

— En cuanto a transporte aéreo:

Localización de aeropuertos.

En cuanto a transporte marítimo:

Localización de puertos.

— En cuanto a energía:

Localización de recursos energéticos.

— En cuanto a líneas de comunicación:

Distribución de redes microregionales, telefónicas y del sistema de correos y telégrafos.

— En cuanto a ductos, canales y acueductos:

Distribución de redes de regadío y matrices de acarreo a los centros urbanos cuando proceda.

### **Espacios no utilizables.**

Definición de áreas de suelos inestables, fallas geológicas y áreas escarpadas para el desarrollo intensivo.

### **Áreas especiales.**

— Áreas fronterizas.

Definición de áreas de desarrollo espaciales.

— Áreas de protección de bosques.

Definición de dichas áreas.

— Tierras para aprovisionamiento, reservas y para proteger la calidad del agua.

Definición de áreas de pozos subterráneos y vertientes.

Delimitación de las áreas de protección.

— Control de aguas servidas y de drenaje.

Definición de áreas de control.

— Preservación de habitantes naturales.

Definición de áreas de preservación de flora, fauna y vida natural.

— Hitos geológicos.

Definición de hitos a preservar.

- Sitios y lugares históricos y culturales.
- Definición de estos lugares para su preservación y explotación turística—educacional.

### **Servicios**

- Equipamiento educacional.
- Localización del equipamiento para la educación secundaria y técnica.
- Reserva de espacios abiertos para uso educacional potencial.

- Equipamiento de salud.
- Localización de hospitales regionales.
- Reserva de espacios abiertos para uso hospitalario potencial.

### **Vivienda**

- Definición del sistema de centros poblados microregionales con asignación de roles socio—económicos y administrativos.
- Localización de centros poblados.

### **Turismo y Recreación.**

- Identificación de áreas naturales o creadas.
- Definición de circuitos turísticos.

#### **2.1.3. El estudio del Plan.**

El Plan deberá ser estudiado por la Secretaría Regional Ministerial del MINVU y el SERPLAC o por encargo a equipos interdisciplinarios privados y deberá realizarse en conformidad con las políticas y Normas de Desarrollo Urbano que imparta el MINVU desde el nivel central.

#### **2.1.4. La Implementación del Plan.**

La planificación física resultante deberá concretarse en un set de proyectos programados para el corto, mediano y largo plazo a ser implementado por los distintos sectores de la administración pública en forma coordinada. Dicha coordinación será realizada a nivel regional por la SERPLAC.

El sector público deberá canalizar sus inversiones básicamente a los proyectos infraestructurales para crear las condiciones de estímulo que posibiliten la inversión privada y den una referencia importante a los Planes de Desarrollo Comunal.

## **2.2. El Plan de Desarrollo Comunal.**

### **2.2.1. Introducción.**

Para emprender la gestión administrativa y técnica del desarrollo de una Comuna es fundamental contar con un instrumento que fije las políticas a seguir, es decir, los objetivos y las metas de carácter básico para los distintos sectores que compete al Municipio desarrollar, sea por si mismo o en concertación de la comunidad y las instituciones del Estado.

La fijación de estas políticas dará paso a la formulación de proyectos sectoriales específicos dentro del marco de los recursos y del tiempo, constituyendo la programación de actividades que la entidad de gobierno local deberá manejar para el desarrollo de su espacio jurisdiccional.

A estas instituciones obedece el instrumento "Plan de Desarrollo Comunal" cuyas características y utilidad se describen a continuación.

### 2.2.2. Características.

Las características fundamentales de este instrumento son las siguientes:

– **Integridad.**

Supone la planificación coordinada de los sectores fundamentales en el campo de lo social, económico y físico como elementos de una misma totalidad interdependiente.

– **Dinamicidad.**

Supone una programación continua y coherente entre el corto, mediano y largo plazo, establecida con criterios suficientemente amplios para introducir las modificaciones que demanden una evaluación continua y las coyunturas administrativas y financieras que la gestión del desarrollo presente.

– **Comprensividad.**

El planteamiento del Plan debe ser presentado a la comunidad, tanto en su etapa de formulación, como en las de ejecución con modalidades pedagógicas simples de modo que a través de su comprensión y posible discusión se logre un grado aceptable de consenso, indispensable para su adecuada implementación.

– **Realismo.**

En este sentido el plan debe, dentro del marco de la necesaria altitud de miras, ubicarse en un plano realista respecto de los recursos humanos y financieros. Este realismo no necesariamente debe significar restricción, sino búsqueda del apoyo institucional, técnico y financiero que organismos nacionales y extranjeros puedan otorgar.

Respecto de la utilidad del Plan de Desarrollo se puede señalar lo siguiente.:

– Conduce el desarrollo urbano con claridad y perspectiva evitando la improvisación y los inmediatismos.

– Racionaliza los recursos humanos y financieros según metas claras debidamente priorizadas.

– Fundamenta y posibilita la gestión para la obtención de recursos.

– Da seguridad a la comunidad en cuanto a la conducción de su propio desarrollo al eliminarse la improvisación, lo que garantiza una mayor participación en la implementación de los proyectos que se definan.

– Permite encauzar la iniciativa privada hacia las grandes metas propuestas y orienta la gestión de promoción a dicho cuerpo social.

– Define los estudios necesarios de contratar para el desarrollo de los proyectos de cada sector, con el objeto de mantener un stock de proyectos para ser presentados a las instituciones financieras públicas o privadas, nacionales o extranjeras.

– Permite llevar desde el nivel local la iniciativa del desarrollo dentro del marco de las políticas nacionales y regionales y coordinar en su nivel la inversión pública según lo establece la legislación vigente.

### 2.2.3. Contenido del Plan.

Definido el Plan como un conjunto de políticas sectoriales compatibilizadas insertas en un modelo de desarrollo urbano deseado corresponde determinar en forma genérica los campos, sectores y subsectores sobre los cuales deben formularse dichas políticas e identificar el conjunto de programas a desarrollar y el tipo de proyectos que cada uno debería contener.

La prioridad de los programas y proyectos la deberá señalar el análisis de la realidad concreta a planificar.

Campos a planificar.

#### a) Planificación social.

En este vasto campo es necesario definir las siguientes políticas básicas con sus correspondientes programas.

##### aa) Política Participativa.

Esta política deberá considerar los siguientes aspectos:

– Organización y Capacitación de la comunidad para la participación en las diversas estructuras y niveles que el Municipio se dé para ejercer su función de gobierno. Estas políticas deberán cubrir los diversos campos en donde la comunidad desarrolla sus actividades: lo rural y urbano, lo funcional y lo comunitario.

##### ab) Política Sanitaria.

Estas políticas deberán cubrir los aspectos más relevantes en conformidad y concertación con los organismos nacionales pertinentes.

##### aba) Saneamiento ambiental.

Este rubro deberá considerar los subsectores de infraestructura sanitaria (alcantarillado, agua potable, pavimentación, luz eléctrica).

Abarcará además políticas referentes al tratamiento de los sectores más deteriorados de la ciudad

en conjunto con las políticas de renovación y rehabilitación urbana. Políticas de control sanitario industrial y de relocalización de industrias nocivas o molestas.

**abb) Políticas de Salud.**

Deberá considerar los aspectos más relevantes en cuanto a:

- Preservación sanitaria.
- Educación de la comunidad para la formación de plataformas sanitarias.
- Equipamiento primario de salud y su administración.

**ac) Política Educacional.**

Deberán definirse políticas para los siguientes aspectos:

- Capacitación laboral
- Alfabetización
- Desarrollo cultural
- Educación deportiva
- Equipamiento educacional
- Preservación de valores urbanos
- Saneamiento del esparcimiento.

**ad) Política habitacional.**

**ae) Política asistencial.**

Bajo este aspecto deberán plantearse políticas referente a:

- Protección de la infancia y los ancianos.
- Calamidades públicas y casos aflictivos.

**b) Planificación económica.**

La planificación de aspectos económicos deberá considerar aquellos que son relevantes y alcanzables al nivel local y orientada por las metas regionales sobre el sector.

Deberán definirse políticas sobre los siguientes aspectos específicos.

**ba) Generación de empleos.**

- Fomento industrial
- Empleo mínimo.

**bb) Abastecimiento Alimenticio y energético.**

- Comercialización de productos agropecuarios.
- Fomento de la producción agrícola.
- Organización para la producción.

bc) Vialidad y transporte urbano—rural.

bd) Turismo.

- Explotación de valores turísticos
- Equipamiento turístico básico.

c) Planificación física.

Las políticas sobre el desarrollo físico de la comuna deberán responder a las demandas de las políticas sociales y económicas definidas además de aquellas tendientes a la organización racional de las actividades en el espacio dado y futuro.

En este aspecto deberán definirse políticas sobre los siguientes subsectores:

ca) Uso del suelo urbano y rural.

Destino, crecimiento, valor del suelo urbano, densificación, áreas prioritarias de desarrollo.

cb) Renovación y/o rehabilitación urbana.

cc) Vivienda y equipamiento urbano y rural.

cd) Sistema de transporte.

Vialidad y transporte urbano y rural.

ce) Diseño Urbano.

Políticas tendientes a la preservación del medio ambiente natural y construído y a la implementación del Plan Regulador en sus aspectos físico—espaciales.

d) Políticas Financieras.

Políticas tendientes a la captación de nuevos recursos y al uso racional de los existentes.

e) Política Administrativa.

Deberá comprender las líneas básicas de organización de las estructuras municipales con miras a obtener un sistema y recursos humanos adecuados a la implementación y realimentación del Plan y una ágil modalidad para la gerencia de proyectos específicos.

**2.2.4 Metodología general a utilizar.**

El Plan de Desarrollo Comunal se estudiará siguiendo la metodología general que a continuación

se explicita:

- a) Definición del rol de la comuna dentro de su región o áreas metropolitanas. Este deberá ser un dato entregado por el SERPLAC y la Secretaría Regional Ministerial del MINVU.
- b) Formulación de un modelo normativo básico frente al cual confrontar el análisis sectorial y emitir un diagnóstico que permita orientar la formulación de políticas.
- c) Análisis de los sectores a planificar, poniendo énfasis en aquellos que las autoridades y la comunidad consideran más relevantes por su importancia estratégica o situación problemática.
- d) Análisis de las políticas públicas sobre los sectores a planificar y las prioridades de inversión a nivel regional.
- e) Formulación de Políticas Sectoriales a nivel comunal.
- f) Identificación de proyectos sectoriales para la implementación de las políticas.
- g) Elaboración de programas de corto y mediano plazo con un horizonte mínimo de 10 años con definición de la entidad implementadora.
- h) Elaboración de un Plan Financiero a cinco años, comprendiendo dos rubros básicos; estudios y ejecución de proyectos específicos.
- i) Metodología para la concreción de la programación de corto y mediano plazo en presupuesto por programas de inversión anuales.
- j) Metodología para la evaluación, control y realimentación del plan.

## 2.2.5. Información requerida y horizonte del estudio.

El estudio deberá basarse fundamentalmente en información de segundo grado (información existente), salvo en aquellos sectores relevantes en que la información está obsoleta. En dichos casos se elaborará información ad-hoc.

El horizonte estimado para el Plan de Desarrollo Comunal será de 10 años realimentables.

## 2.2.6. Matriz base del Plan de Desarrollo Comunal.

En la matriz que se adjunta se explicitan los sectores y subsectores a planificar, las políticas generales de los sectores y las específicas de los subsectores: los programas integrales de uno hasta n, indicando el número de proyectos de cada programa por subsector, señalando la entidad ejecutora (municipalidad, servicio público fiscal, organizaciones comunitarias, sector privado industrial u otro) y los costos de los proyectos por subsector, por programa y el costo total del Plan a modo de referencia.

Los proyectos definidos en el plan deben ser gestionados para su ejecución con los organismos públicos, el sector privado o la comunidad organizada y constituyen el objeto de la preocupación básica de los Alcaldes o administradores. Los proyectos que vayan a ser ejecutados con entidades y recursos fiscales deben pasar a constituir los programas de inversión de dichas entidades dentro de los plazos fijados por el Ministerio de Hacienda para su programación presupuestaria.

Los proyectos a ser ejecutados por el Municipio deben constituir el presupuesto-programa anual de inversiones de capital.

### 2.2.7. Estudio del Plan.

El plan será estudiado por la Oficina de Planificación Comunal en coordinación con los servicios públicos localizados a nivel comunal o por entidades privadas por encargo del Municipio.

El procedimiento de aprobación será el que indica la nueva ley Municipal.

### 2.2.8. Necesidades legislativas y administrativas.

La nueva ley de Municipalidades, establece las facultades y procedimientos suficientes para el estudio, aprobación e implementación de estos Planes.

No es recomendable establecer mayores normas o reglamentos, mientras no se hagan necesarios. Es importante tener una experiencia de varios años al respecto antes de proponer mayores reglamentaciones.

## 2.3. El Plan Regulador y la Ordenanza Local de Construcciones y Urbanización.

### 2.3.1. Definición y Objetivos.

El Plan Regulador es un instrumento de planificación cuyo objetivo fundamental es contribuir a la creación de un medio ambiente físico adecuado para el desarrollo de las actividades de la población comunal.

Los aportes al mejoramiento de las condiciones de habitabilidad del Plan Regulador se tratan de cumplir mediante dos medios básicos:

- La estructuración espacial de la comuna mediante la localización racional de las actividades urbanas y rurales a través de la definición, regulación y control del uso del suelo y la infraestructura vial.
- La proposición de la forma urbana que cobija las actividades de sus habitantes, estética y funcionalmente y señale las direcciones de su crecimiento (vertical u horizontal).

## MATRIZ BASE PLAN DESARROLLO COMUNAL

SECTORES sub sectores	POLITICAS	programa integral 1 ent. ejecut.		programa integral n ent. ejecut.		costo proy. sector
<b>SOCIAL</b>	<b>GRAN POLITICA</b>					
participación	política especific.	PSP 1 2	Municipali- dades, soc.	PSP 1 2	u. c. municip.	Σ PSP
sanitario	"	PSS 1 2	s n s s n s	PSS 1 2	e. medic. s n s	Σ PSS
salud	"	PSA 1 2				Σ PSA
educación	"	PSE 1 2	Municip. m.educac.			Σ PSE
habitación	"	PSH 1	serviu	PSH 1 2	serviu emp.priv.	Σ PSH
asistencial	"	PSAS 1 2	org. com. municip.			Σ PSAS
<b>ECONOMICO</b>	<b>GRAN POLITICA</b>					
empleo	política especific.	PEE 1 2	industria municip.			Σ PEE
abastecimiento	"					
vial transp.	"	PEVT 1 2	mop municip			Σ PEVT
otro	"					
<b>FISICA</b>	<b>GRAN POLITICA</b>					
uso del suelo	política especific.					
renov. urbana	"	PFRU 1	emp. priv.	PFRU 1	serviu	Σ PFRU
vivienda	"	PFV 1 2	sinap serviu	PFV 1 2	emp.priv.	Σ PFV
equip. comunit.	"					
otro	"					
<b>FINANZAS</b>	<b>GRAN POLITICA</b>					
fuerza int.	política especific.	PFIN 1 3 2	municip.			Σ PFIN
fuerza ext.	"	PFEX 1 2	banc. est.			Σ PFEX
otros	"					
<b>ADMINISTRAT.</b>	<b>GRAN POLITICA</b>					
estructur.	política especific.	PAE 1 2				Σ PAE
capacitación	"	PAC 1 2	e n a u. c.			Σ PAC
otros	"					
costo programa		Σ PS+PE+n		Σ PS+PE+n		Σ PLAN

PSP = Proyecto Social Sanitario  
 PEE = Proyecto Económico Empleo  
 PFRU = Proyecto Físico Renovación Urbana

### 2.3.2. Características Básicas.

Las características básicas del Plan Regulador deberán ser las siguientes:

- Flexibilidad de sus proposiciones en cuanto a zonificación y normas, presentando el máximo de alternativas posibles de localización y normalización para el uso del suelo y la forma urbana.
- Ser la contraparte física—espacial del Plan de Desarrollo Comunal en cuanto a la localización de los proyectos definidos en dicho Plan, de tal manera, de actuar en cierta medida como variable dependiente de la programación socio—económica.
- Abordar sus objetivos en términos de proposición de carácter "macro" de tal manera que la estructuración y forma de carácter "micro espacial" se formule mediante los "Planos Urbanos Seccionales". A este instrumento de diseño urbano deberá dársele una importancia máxima como medio de implementación ordinaria del plan.

### 2.3.3. Relaciones con el Plan de Desarrollo Comunal.

Las proposiciones físicas del Plan Regulador deberán constituirse en proyectos específicos para ser insertos en los programas de inversiones del Plan de Desarrollo Comunal.

Por otra parte las demandas de localización de proyectos específicos que determine la programación socio—económica deberán ser implementados en el Plan Regulador mediante los Planos Urbanos Seccionales.

### 2.3.4. Territorio.

El territorio que debe cubrir el Plan Regulador debe abarcar la totalidad de la comuna, de tal manera de orientar desde el punto de vista espacial las relaciones urbano—rural como un binomio de realidades inseparables en su funcionamiento.

### 2.3.5. Contenido.

Las normas para la confección de los Planos Reguladores Urbano Comunales establecen los contenidos del Plan, referido exclusivamente a las áreas urbanas. Es necesario ampliar los rubros de preocupación, al área rural.

El contenido básico de un Plan Regulador deberá ser el siguiente:

#### a) Zonificación general del uso del suelo urbano y rural.

La zonificación deberá plantearse para el mediano plazo (5 años) y el largo plazo (10 años).

#### aa) Urbano.

- Zonas de vivienda señalando densidades con amplios rangos de variación.

- Zonas de equipamiento
  - de importancia regional y comunal
  - de barrios.
- Zonas industriales según tipo y señalando alternativas locacionales.
- Zonas de servicios industriales o especiales (bodegas, instalaciones ferroviarias, plantas de tratamiento de aguas servidas).
- Zonas de espacios abiertos (potenciales de localización de proyectos específicos según sector).
- Zonas de futura expansión urbana (zonas alternativas).

#### ab) Rural.

- Zonas de cultivos agropecuarios, de explotación minera u otro que determinen los recursos naturales y las actividades económicas del área. Al respecto es necesario considerar la información del Plan de Desarrollo Físico Microrregional.
- Zonas especiales de infraestructura productivas o energéticas (tranques, plantas hidroeléctricas, etc.).
- Zonas turísticas.
- Zonas industriales potenciales, para aquellas industrias que por factores de localización convenga se instalen en el ámbito rural.
- Zonas de equipamiento productivo (acopio, servicios mecánicos).
- Zonas de equipamiento institucional, de servicios (correos, escuelas rurales, postas).

Para la localización de este tipo de equipamiento, será necesario considerar el sistema de centros poblados establecidos para el nivel microrregional.

#### b. Sistema vial.

##### b.a A nivel comunal.

- Consideración de las vías de importancia nacional y Regional y Microrregional, definidas por el Plan de Desarrollo Regional y el Plan de Desarrollo Físico Microrregional.
- Definición de la vialidad básica comunal y las vías de distribución con su correspondiente sistema de tránsito central, periférico y radial.
- Definición de medios de conexión y empalme entre vías (pasos a nivel y a distinto nivel).
- Perfiles de vías.

##### b.b A nivel urbano.

- Determinación y diseño de las vías estructurantes y secundarias más importantes. Las vías de distribución deberán ser definidas por los Planes Urbanos Seccionales.

#### c. Areas Prioritarias de Desarrollo.

Estas áreas deberán ser alternativas y su priorización deberá ser relativa a los intereses y coyunturas que presente el proceso, con el objeto de evitar rigideces.

Para evitar la distorsión que se produce entre una imagen objetivo final a 10 años y la realidad actual en términos de localización de inversiones, la zonificación del uso del suelo deberá señalarse para dos plazos, el mediano plazo (5 años) y el largo plazo (10 años), de tal manera que si no se cumplen las metas socio—económicas de los Planes de Desarrollo Regional y Comunal, la ciudad no quede desarticulada por la construcción de obras que se hacen en el hoy localizadas en una estructura "ideal" a 10 años que no se cumple.

Se trata de proponer alternativas intermedias a la estructura y forma final, que sean completas, es decir que si la alternativa final no puede cumplirse porque el desarrollo económico no prosperó según las metas programadas, la ciudad tenga una estructura y forma armónica.

Las áreas prioritarias de desarrollo deben constituir la herramienta para que el planteamiento anterior pueda implementarse, paulatinamente en el corto plazo.

Lo planteado permitirá al inversionista definir mediante un estudio de prefactibilidad su localización en el zoning de mediano plazo o largo plazo decidiendo en definitiva su localización según el tiempo de amortización de inversión. Los factores que deberán motivar su decisión entre localizarse entre un punto u otro serán el costo de su inversión, plazo de amortización y los estímulos que le ofrezca el Municipio.

d. Estudio y proposición del sistema general de redes de infraestructura sanitaria y energética.

#### 2.3.6. Metodología General del Estudio.

Aunque el art. 35 de la nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones ha reemplazado el Expediente Urbano por una Memoria Explicativa, las Normas para la confección de Planes Reguladores no han sido aún modificadas.

Al respecto, las Normas para la confección de los Planes reguladores urbano—comunal deberán ser modificadas en los siguientes aspectos:

a. Respecto al tipo de Planes Reguladores.

Actualmente se utiliza una fórmula que utiliza indicadores que no han sido revisados, tal es el caso del J.O. — Jerarquía establecida por ODEPLAN.

Las políticas de desarrollo urbano a nivel regional y el sistema de centros poblados que definan las Secretarías Regionales Ministeriales del MINVU y las SERPLAC, deberán definir el rol socio—económico y estratégico de cada centro urbano. Por lo tanto, el estudio del Plan Regulador deberá recibir esa información como dato.

En cuanto a la profundidad de la información requerida para el estudio del Plan, es suficiente determinarla según el volumen de población ya que, en general, dicho volumen determina la complejidad de la actividad urbana.

b. Respecto de la información requerida.

En cuanto al expediente urbano que propone las Normas actuales, sería necesario establecer las

siguientes modificaciones:

Eliminación de los siguientes estudios por corresponder al estudio del Plan de Desarrollo Comunal:

a) Estructura socio—económica.

Tendencias de la Economía Urbana

Mercado de Empleos

Estratificación socio—económica

Participación de la Comunidad.

b) Del Diagnóstico Urbano habría que eliminar, por la misma razón los siguientes estudios:

— Impacto de la Estrategia Regional—Comunal

— Sectores Dinámicos del Desarrollo Local.

Al respecto los Planes de Desarrollo Regional y Comunal establecerán las demandas de localización espacial.

— Organización de la comunidad.

En términos generales, el Plan de Desarrollo Comunal y el Plan Regulador deberían estudiarse en forma simultánea, de tal manera de integrar la información y producir la coherencia entre ambos instrumentos,

Las metodologías deberán ser elaboradas por los equipos que realicen los estudios, señalando las Normas Nacionales, el listado de los contenidos básicos de los estudios.

### 2.3.7. La Ordenanza Local de Construcciones y Urbanización.

En general, debieran participar de las características del Plan Regulador en cuanto a señalar criterios normativos amplios para la Reglamentación del Plan Regulador y dejar la iniciativa sobre normas específicas a los planes urbanos seccionales, a la legislación sobre "conjuntos armónicos", y a las normas sectoriales existentes.

El esquema general que plantean las normas actuales para la confección de ordenanzas es adecuado.

### 2.3.8. Cambios básicos al procedimiento de modificaciones.

Los cambios básicos al procedimiento de modificaciones del Plan Regulador que se proponen son los siguientes:

— Todas las modificaciones que deben ser aprobadas según la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Decreto MINVU No. 458 del 18 de Diciembre de 1975) por el Ministerio de la Vivienda y que actualmente se realizan a nivel central, deben ser aprobadas por las Secretarías Regionales de este mismo Ministerio. De tal manera de hacer más expedito el trámite. Esto significa, además, usar la vía de la Resolución u otro medio legal pertinente en vez del Decreto.

Cuando se trate de una actualización general del Plan, su aprobación será igual que con el estudio original, materia del MINVU a nivel central. (D.D.U.).

La nueva Ley General ha resuelto en gran medida el procedimiento de las modificaciones menores, otorgando al municipio facultades para hacerlo sin consulta al MINVU (art. 45).

### 2.3.9. Los planos seccionales: rol y oportunidades.

Aunque este aspecto ya fue mencionado en puntos anteriores de esta proposición, conviene acentuar su importancia como el gran instrumento implementador de los aspectos "micro espaciales" del Plan Regulador. Es el instrumento que permite al P.R. ser general y flexible por una parte, y por otra, impide el desorden y la arbitrariedad.

Deberán ser estudiados por la Oficina de Planificación Comunal o exigidos a los inversionistas que proponen localizar inversiones en zonas del Plan Regulador que no están estructuradas internamente o en áreas de remodelación o rehabilitación urbana.

Su aprobación deberá ser materia de las Secretarías Regionales del MINVU, y su contenido, el indicado en el art. 46 de la Ley General.

Deberán ser estudiados en forma preferencial en las áreas definidas como "Áreas prioritarias de Desarrollo", y en aquellas zonas necesarias para localizar las actividades programadas por el Plan de Desarrollo Comunal.

### 2.3.10. Tipología.

La tipología que establece la Ley General y las exigencias básicas para estudio y administración son suficientes. Importa señalar que la flexibilidad que se pretende dar a los Planos Reguladores en esta proposición, a sus Normas Generales para los estudios y a las Ordenanzas Locales, son garantía suficiente en su adaptación a los distintos grados de complejidad urbana. Por otra parte, cabe destacar que la complejidad urbana demanda mayor profundidad en el estudio de las variables que intervienen en el problema, pero que en lo fundamental, no agrega variables nuevas.

## 2.4. El Plan Financiero.

El Plan Financiero constituye otro instrumento del sistema que debe cubrir las demandas por financiamiento del Plan de Desarrollo Comunal y del Plan Regulador y de otras actividades administrativas y técnicas del Municipio.

Las fuentes básicas de recursos que debe contemplar, serán las siguientes:

- El 5 o/o de Fondos Regionales para la Inversión Municipal, según sistema de distribución de dichos fondos.
- Los recursos de inversión de las instituciones públicas sectoriales programables según los progra-

mas anuales, trienales y decenales de dichas reparticiones. Esta fuente es posible ya que las inversiones se localizan en definitiva a nivel comunal. Es de particular relevancia este sistema para las obras de equipamiento institucional y de servicios.

— Fondos ordinarios de inversión en bienes de capital de los Municipios. Para ello es necesario estimar la proyección de esos fondos al mediano y largo plazo (5 y 10 años).

— Se propone la creación del “impuesto de valorización” utilizado en varios países de América Latina y que constituye una forma de captar por parte de la administración pública, la plusvalía generada por las propias inversiones fiscales. Actualmente esta plusvalía es captada por los particulares sin realizar ninguna inversión directa. Esta proposición supone un estudio específico, posible de realizar en el corto plazo.

— Aportes privados para proyectos específicos cuya ejecución les signifique beneficios directos o indirectos.

— Crédito bancario nacional o extranjero o de instituciones de apoyo financiero nacionales o foráneos. En este sentido el aval debería ser el fisco a través del Banco del Estado o de un Banco Municipal cuya creación se ha sugerido en numerosos Congresos de Municipalidades y comisiones de estudio sobre el problema financiero de dichas entidades.

— Fondos para estudios provenientes del Instituto de Desarrollo Municipal creado por la nueva Ley Municipal y cuya implementación se encuentra en proceso.

El Plan Financiero debería cumplir dos instancias, el corto plazo (5 años) y el largo plazo (10 años) realimentable periódicamente según vaya cumpliendo su objetivo y según la carga de crédito que haya acumulado.

## **2.5. La gestión.**

Es conveniente establecer que no es suficiente la proposición de un sistema de instrumentos para el desarrollo comunal ni dinamizar los existentes, sino que, es necesario establecer una mecánica de relaciones en la fase de la programación para comprometer en la ejecución de acciones del corto plazo, un número suficiente de organismos y grupos de poder a nivel regional y local.

La idea de la concertación de intereses se concretiza mediante la gestión de los administradores y técnicos con dichas instituciones y grupos.

En este sentido la participación del Sector privado cobra una relevancia fundamental.

La gestión en este sentido se podría definir como el conjunto de actividades complementarias y paralelas al proceso de planificación, destinadas a posibilitar la materialización de los proyectos incluidos en los programas.

La estructura administrativa y de Gobierno Interior del Estado mediante los Consejos Regionales y Comunales de Desarrollo, permite que esta labor de gestión pueda realizarse con relativa facilidad. El rol de las oficinas de Planificación y Coordinación Comunal en este sentido es básico.

Es importante que esta labor incluya una acción concientizadora hacia la comunidad, de la programación que se quiere llevar a cabo mediante el uso de los medios de comunicación social, tanto a nivel local, regional y nacional. En este sentido se ofrece todo un campo apenas explorado y que debería concretizarse en un programa nacional de Televisión y Prensa conducente a promover una actitud protagónica de los ciudadanos en el proceso del desarrollo en todos sus niveles y sectores.

... y Asesoría Técnica dirigida a los Administradores y Técnicos del ...  
... La Fundación ... recursos humanos ad-custos para el ...  
...  
... el ... Nacional de Adiestramiento, los ...  
... el ... Desarrollo Municipal ...  
... Programa Nacional de Capacitación ...  
...  
... de Asistencia Técnica (SMAT) analizó en los ...  
... por el ... del MINVU, dirigido a ...  
...  
... la legislación, compatibiliza la Ley General de ...  
... Municipalidades, debido a las contradicciones ...  
...  
... un Sistema Nacional de Informa ...  
... en los distintos niveles, ...  
... territorial ...  
... para la formulación de ...

### **3. HACIA LA IMPLEMENTACION DEL SISTEMA.**

Además de las labores de gestión señaladas, se hace indispensable establecer un programa de Capacitación y Asistencia Técnica dirigido a los Administradores y Técnicos del nivel regional y local. Es fundamental contar con los recursos humanos adecuados para el manejo de los instrumentos propuestos.

En este sentido las Universidades, la Escuela Nacional de Adiestramiento, los equipos privados con experiencia en esta materia y el Instituto de Desarrollo Municipal pueden concertar sus actividades dentro de un Programa Nacional de Capacitación patrocinado y financiado por el MINVU y el Ministerio del Interior.

La experiencia del programa de Asistencia Técnica (SMAT) analizado en los ANTECEDENTES podría actualizarse y ser realizado por las Secretarías Regionales del MINVU, dirigido a aquellos municipios técnicamente más débiles.

Se hace imprescindible desde el punto de vista de la legislación, compatibilizar la Ley General de Urbanismo y Construcciones con la nueva Ley de Municipalidades, debido a las contradicciones internas que se detectan.

Por otra parte, se hace evidente una vez más la implantación de un Sistema Nacional de Informaciones que destaque los datos relevantes para la planificación en los distintos niveles, actualizables periódicamente y que permita agregaciones y desagregaciones por unidad territorial de información. Esto es fundamental, tanto para la formulación como para la realimentación de planes y programas.