



HAL
open science

Principales problemas territoriales en la Región Metropolitana de Santiago

Gerardo Ubilla-Bravo

► **To cite this version:**

Gerardo Ubilla-Bravo. Principales problemas territoriales en la Región Metropolitana de Santiago: Diagnóstico para el eje Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Estrategia Regional de Desarrollo. [reportType_6] Gobierno Regional Metropolitano de Santiago. 2010. halshs-01266636

HAL Id: halshs-01266636

<https://shs.hal.science/halshs-01266636>

Submitted on 3 Feb 2016

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution 4.0 International License



Principales problemas territoriales en la Región Metropolitana de Santiago

Diagnóstico para el eje Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Estrategia Regional de Desarrollo

Elaborado por:

Gerardo Ubilla Bravo

Geógrafo y Licenciado en geografía

Santiago de Chile
Julio de 2010

CONTENIDOS

I. Contexto institucional y territorial	4
II. Principales problemas territoriales de la RMS.....	5
a) Modelo de ciudad.....	5
b) Déficit y Desigualdad espacial	6
c) Uso de los instrumentos de planificación urbana	8
d) Participación ciudadana.....	9
III. Referencias Bibliográficas.....	10

Citar el documento como:

Estilo APA sexta edición:

Ubilla Bravo, G. (2010). *Principales problemas territoriales en la Región Metropolitana de Santiago: Diagnóstico para el eje Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Estrategia Regional de Desarrollo* (p. 12). Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Estilo Elsevier Harvard:

Ubilla Bravo, G., 2010. Principales problemas territoriales en la Región Metropolitana de Santiago: Diagnóstico para el eje Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Estrategia Regional de Desarrollo. Gobierno Regional Metropolitano de Santiago, Santiago, Chile.

Estilo ISO 690:

UBILLA BRAVO, G., 2010. Principales problemas territoriales en la Región Metropolitana de Santiago: Diagnóstico para el eje Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Estrategia Regional de Desarrollo. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

Estilo Vancouver:

Nº. Ubilla Bravo G. Principales problemas territoriales en la Región Metropolitana de Santiago: Diagnóstico para el eje Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Estrategia Regional de Desarrollo. Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago; 2010 Jul p. 12.

Estilo GORE RMS:

Ubilla Bravo G. 2010. "Principales problemas territoriales en la Región Metropolitana de Santiago: Diagnóstico para el eje Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la Estrategia Regional de Desarrollo". Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.

RESUMEN

El presente informe técnico trata sobre los principales problemas territoriales detectados en la Región Metropolitana de Santiago (RMS). Para ello se ha propuesto una primera clasificación de problemas en cuatro áreas: a) Modelo de ciudad, b) Déficit y desigualdad espacial, c) Uso de los instrumentos de planificación urbana y d) Participación ciudadana. Este Diagnóstico de carácter breve es un insumo para el eje Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano de la futura Estrategia Regional de Desarrollo.

PALABRAS CLAVE:

Problemas territoriales, planificación territorial, desarrollo urbano, Región Metropolitana de Santiago.

I. Contexto institucional y territorial

Desde mediados del siglo XX a la actualidad, la planificación territorial y (particularmente la urbana) de la Región Metropolitana de Santiago (RMS) ha pasado por varios modelos de desarrollo. Esto se debe a distintas circunstancias, tales como la introducción de cambios en el marco legal, la creación de instrumentos de planificación territorial, así como la fuerte inclusión de actores clave en la toma de decisiones.

Un hito importante para la RMS fue la elaboración del primer Plan Regulador Intercomunal para Santiago¹ (PRI) el año 1960, “cuya importancia radica en la integración de múltiples variables con una visión sistémica, coordinando las escalas regionales, microrregionales, intercomunales y comunales” (Pavez, 2002). Ésta surge a partir de cambios que hubo en la Ley de Construcción y Urbanización (Decreto con Fuerza de Ley N° 224, 1953) donde se incorporan los siguientes instrumentos: Planes Reguladores Comunales, Planes Reguladores Intercomunales y Planes Regionales.

Otro hito es la inclusión de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) dictada durante la dictadura militar (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1979), la que “...cambió la tendencia histórica, con la paulatina pérdida de las medidas de planificación para el Ordenamiento Territorial, con un proceso paulatino de desconstruccionismo [...] y su correspondiente impacto en el paisaje urbano y regional” (Pavez, 2002, p. 5). Este argumento se respalda en el de otros autores, como por ejemplo: “...las políticas urbanas fueron radicalmente transformadas a favor de esquemas de liberalización, privatización y fortalecimiento de los derechos de propiedad [...] dejando el crecimiento urbano sujeto a criterios de rentabilidad en los mercados” (Montes, 1999, pp. 2–3)².

Además, en esta política se declara que el suelo “no es un recurso escaso” y de esta manera se deroga el PRI, lo que favoreció la liberalización y el mercado del suelo, al eliminar el límite urbano, cuyo efecto tuvo repercusión en los procesos de expansión urbana. Esta situación cambia (desde el discurso) mediante un ajuste a dicha Política (Ministerio de Vivienda y Urbanismo, 1985). En esta nueva PNDU se declara que el suelo “es recurso escaso” para así frenar los procesos de expansión ya generados.

¹ Dicho Plan comprendía a 16 comunas: Santiago, Conchalí, Providencia, Ñuñoa, San Miguel, Maipú, Quinta Normal, Renca, Quilicura, Barrancas, Cisterna, Las Condes, La Florida, La Granja, Puente Alto y San Bernardo.

² Para conocer con más detalle sobre los cambios que implicó tal política, leer “Iniciativas sobre Desarrollo Urbano enunciadas por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo” de Parrochia (1979). Compilada como memoria histórica por la *Revista de Urbanismo* N° 4, año 2001.

Respecto de la situación más reciente en la planificación urbana, para el caso de la RMS se puede destacar la elaboración del instrumento Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS). El ámbito territorial de ésta se fue modificando progresivamente, abarcando a las comunas de la Metrópoli de Santiago³ desde 1994 (Resolución N° 20). A partir de 1997 (Resolución N° 39) incluye la provincia de Chacabuco y Cordillera, y desde fines de 2006 (Resolución N° 76), ésta incorpora a todo el territorio de la RMS (áreas urbanas, rurales y naturales) a escala intrarregional.

II. Principales problemas territoriales de la RMS

A partir del contexto indicado, una serie de efectos comenzaron a generarse en la RMS, los que en la actualidad constituyen los principales problemas. A continuación se enuncian los cuatro más relevantes: a) Modelo de ciudad, b) Déficit y desigualdad espacial, c) Uso de los instrumentos de planificación urbana y d) Participación ciudadana.

a) Modelo de ciudad

Este concentra su análisis en el tipo y visión de Ciudad que se quiere a futuro para la Metrópoli de Santiago y su influencia dentro de la RMS. Este modelo está directamente relacionado con el patrón de urbanización (ya sea concentrado o disperso) que se desea y con los procesos territoriales que se pueden desatar de éste, como por ejemplo: conurbación del sistema de asentamientos, expansión progresiva de las parcelas de agrado, impacto en el medioambiente de las actividades humanas en el espacio, incorporación de viviendas sociales en las áreas rurales y la introducción de nuevas formas de (des)planificación territorial: los Desarrollos Urbanos Condicionados (DUC) (Resolución N° 107, 2003), entre otras.

Respecto de la configuración territorial y algunas de sus características en los últimos años, De Mattos (1999, p. 29) indica tres tipos de transformaciones para la Metrópoli: “Primero, la emergencia de una ciudad de cobertura regional, suburbanizada y policéntrica, de límites imprecisos, configurada como archipiélago, cuya dinámica expansiva ha ido incorporando a diversos centros urbanos aledaños y áreas rurales, que han

³ La Metrópoli de Santiago al año 2005 está compuesta por las áreas urbanas de las 32 comunas de la provincia de Santiago, además de Padre Hurtado, San Bernardo, Puente Alto, Pirque y las localidades de La Obra y Las Vertientes (Instituto Nacional de Estadísticas, 2005).

pasado a formar parte de un extenso periurbano. Segundo, el hecho de que si bien persiste una distribución del ingreso altamente regresiva que ha contribuido a mantener una ciudad extremadamente segregada y fragmentada, también se produjo una importante reducción de los niveles relativos de pobreza e indigencia. Y, tercero, la irrupción y afirmación de un conjunto de nuevos artefactos urbanos (*shopping malls*, grandes superficies comerciales, condominios y barrios cerrados, centros empresariales descentralizados, múltiple y nuevos espacios para el esparcimiento, etc.) que comienzan a tener una fuerte incidencia en la estructuración y articulación del nuevo espacio metropolitano”.

En cuanto a la forma de la ciudad, la Metrópoli de Santiago presenta un proceso que se sustenta en el “concepto de ciudad difusa, la que tendría como denominador la desconcentración de las redes jerárquicas heredadas, provocadas por los fenómenos de la periurbanización, así como –y sobre todo por la difusión de la urbanización del territorio” (Dematteis, 1998; En: Fuentes y Sierralta, 2004, p. 24). Junto con ello De Mattos afirma que “en definitiva el conjunto de cambios producidos en este período no implican ninguna ruptura fundamental con la ciudad heredada y parecen estar perfectamente funcionales a la afirmación de los cimientos establecidos en el pasado. Esto por cuanto las políticas de liberalización y desregulación permitieron remover los obstáculos con los que las políticas keynesianas habían intentado frenar la expansión; de esta forma, la mancha urbana ha podido seguir avanzando hacia la configuración de una suerte de archipiélago urbano central” (1999, p. 54).

Como parte de la discusión, también se puede agregar que “si bien la tendencia a la expansión es clara en Santiago, respecto a la delimitación física creemos necesario señalar que la ciudad podría ser considerada aún como una ciudad relativamente compacta con una tendencia hacia la dispersión tentacular, siguiendo las autopistas interurbanas, asemejándose a una ciudad en forma de estrella. Las causas del tal fenómeno se deben principalmente a dos hechos: la geografía de la cuenca de Santiago, y la falta de infraestructura intraurbana [...] Debido a esto último, Santiago debe considerarse como una ciudad en profunda transformación, quizá la más importante de su historia por la magnitud de los cambios y por la profundidad que pueden alcanzar los fenómenos de dispersión, configurando en definitiva una nueva geografía urbana” (Fuentes y Sierralta, 2004, p. 24).

b) Déficit y Desigualdad espacial

Esta tema se ha mantenido a lo largo de toda la historia de los asentamientos humanos tanto en la RMS, así como en general de todo Chile. Si bien existe una

multiplicidad de temas donde se genera este fenómeno, para efectos de este eje se considera pertinente actuar con prioridad sobre las siguientes brechas:

- **Áreas verdes de valor natural.** La Región posee un conjunto de Áreas Protegidas en diferentes categorías: Parques Nacionales, Reservas Nacionales y Monumentos Naturales. Pese a ello, no existe una acción coordinada entre las instituciones responsables de administrarlas. La superficie protegida total alcanza alrededor de 2/3 de la superficie regional, pero en su gran mayoría carecen de un sistema organizado de vigilancia y control, así como de fácil acceso, que permita cumplir con los objetivos de protección para los cuales fueron diseñadas (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y Universidad de Chile, 2003).
- **Áreas verdes urbanas.** Para el caso de las áreas verdes urbanas, el análisis se orienta principalmente a las comunas de la Metrópoli de Santiago. En general se puede señalar que existen fuertes disparidades en la distribución espacial de esta variable, considerando como indicador base los m^2 /habitante urbano. Ésta utiliza como insumo la información de m^2 áreas verdes de la Comisión Nacional de Medioambiente Región Metropolitana de Santiago (1997, 2004) y la población proyectada del Instituto Nacional de Estadísticas y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2008). A modo de ejemplo, se indica que las comunas de Vitacura, Providencia y Huechuraba poseen más de 20 m^2 /habitante, mientras que comunas como El Bosque, Quilicura, Cerro Navia, La Granja, la Pintana, Lo Espejo, Quinta Normal, Renca y San Bernardo tienen cada una menos de 2 m^2 /habitantes (Ubilla Bravo *et al.*, 2009).
- **Manejo de riesgos naturales.** Las condiciones geomorfológicas y meteorológicas de la Región condicionan la ocurrencia de episodios catastróficos naturales relativamente periódicos. Las zonas cordilleranas concentran las áreas de alto riesgo por remoción en masa, mientras que las zonas del valle, con problemas de drenaje por sellamiento, características del sustrato o estructura del suelo, así como las que tienen niveles freáticos superficiales, presentan alto riesgo por inundación. Por ello, falta un ordenamiento de actividades con un plan asociado a un manejo adecuado para el territorio (Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y Universidad de Chile, 2003). A partir del próximo año, el Gobierno Regional Metropolitano de Santiago se ha comprometido con financiamiento de estudios específicos para este tema.
- **Disposición de suelos para viviendas sociales.** En relación con el volumen de viviendas sociales por comuna, se advierte que éstas se emplazan en las comunas periféricas del Metrópoli de Santiago, específicamente en aquellas de nivel socioeconómico medio bajo

y bajo, donde se destaca el caso de Puente Alto como área de concentración de viviendas sociales. En 2009, el déficit habitacional ascendió a 242 mil 971 unidades, datos que se deben ajustar tras el evento sísmico del 27 de febrero de 2010.

- **Localización de NIMBY⁴**. El tema es relevante y necesario de analizar (tanto para los actuales y como para los proyectados), ya que es un factor geográfico de repulsión que la población considera al momento de elegir su residencia. Si bien estos son necesarios para la sociedad, en general son considerados como equipamientos que generan externalidades negativas (molestos o peligrosos) tanto del punto de vista social (instalación de viviendas, goce visual del paisaje), económico (instalaciones de empresas) y ambiental (perjuicios para la salud). Si además se agrega un importante crecimiento de la población en la RMS⁵, así como también la rápida expansión de las áreas urbanas consolidadas y otro tipo de instalaciones humanas, resulta imprescindible abordarlo desde el Ordenamiento Territorial. Desde el punto de la desigualdad espacial, se puede indicar que las comunas que más concentran este tipo de equipamientos son Maipú, Padre Hurtado, Talagante, Tiltil, Colina, María Pinto y San Pedro.

c) Uso de los instrumentos de planificación urbana

Para el caso de la RMS, tal como se mencionó anteriormente, existe el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS), que abarca toda la superficie de la Región⁶ a partir de Octubre de 2006. Éste corresponde al principal instrumento de planificación de la Región y el único de carácter vinculante a escala regional.

En la actualidad, según el sector de vivienda y urbanismo, se presenta una situación de carencia de suelos con carácter de ‘urbanizable’, en relación a la población proyectada para la Región⁷. Debido a este diagnóstico, la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo Región Metropolitana de Santiago (2008) elabora una propuesta de Modificación NC 100 al Plan Regulador Metropolitano, la que contempla la incorporación de 9.709 ha de extensión urbana, de las cuales 5.892 ha corresponderían a nuevas zonas

⁴ Los NIMBY (del vocablo inglés “*Not In My Back Yard*”, traducción al español: “no en mi patio trasero”) existentes en la RMS, son: rellenos sanitarios, cárceles, planta de generación de energía termoeléctrica y hidroeléctrica, industrias molestas y peligrosas, cementerios, tranques de relave, pozos de áridos, agroindustrias (los que no cumplen con la ley) y plantas de tratamientos de aguas servidas.

⁵ Para el año 2020 se proyecta una población de 7.460.708 habitantes.

⁶ Según el Instituto Nacional de Estadísticas (2001), la RMS posee una superficie de 1.540.340 ha.

⁷ Ver nota N° 5.

urbanas (incluye áreas industriales, residenciales, mixtas y de reconversión) y 3.817 ha para áreas verde.

Finalmente cabe señalar que este instrumento se usa fundamentalmente para la localización de construcción de viviendas (sociales o de mercado) y no contempla una intención en la creación de servicios urbanos (más allá de la simple declaración de subcentros). De allí la importancia del uso que se le pueda dar al instrumento, ya que es necesario para generar las transformaciones físicas de la ciudad, aportando la visión de lo analizado en el apartado de la letra a) modelo de ciudad y la letra b) déficit y desigualdad espacial.

d) Participación ciudadana

En varios ámbitos o dimensiones de la realidad (ya sea social, económica, ambiental), tanto del país como de la región, el tema de la participación ciudadana ha sido uno de los que ha tenido menor desarrollo. En este sentido se puede resaltar lo que indica Valdivieso (2008), el que señala que la participación es la base de la sustentabilidad democrática. Considerando que existen varios tipos de participación y de características deseables (coordinada, permanente y vinculante); y en relación con lo que existe en Chile en la actualidad, algunos de los elementos de brecha son:

- **Idiosincrasia Territorial.** No existe una consideración respecto de la idiosincrasia territorial. Esto implicaría un llamado a los representantes de la comunidad, para que ellos, junto con la población que representan, seleccionen quienes lo representarán en el proceso de planificación y gestión. Así también es necesario considerar la integración de las asociaciones de empresas privadas (sean pequeños, medianos o grandes) y las ONG que tengan tanto injerencia como interés en el territorio en cuestión. Luego, es necesario que se definan los roles y recursos (ya sean físicos, financieros, humanos y/o tecnológicos). Todo ello comprende un sistema de participación de tipo territorial, con todos sus actores relevantes.
- **Proactividad y articulación.** Esto implica que la población pueda generar propuestas y se responsabilice del proceso de gestión territorial, para así modificar en parte al modelo actual preponderante de planificación vertical, y no ser un mero receptor de sus políticas, planes o programas. Esto implica la creación de mesas de trabajo en conjunto para las distintas etapas de la gestión territorial: planificación, implementación, seguimiento y evaluación para cada territorio (lo que implica a su vez, la definición de objetivos, metas,

indicadores, plazos).

- **Cogestión vinculante.** Para la profundización de la democracia es indispensable avanzar hacia un modelo de cogestión en función de negociaciones colectivas. La idea es cambiar la forma de relaciones de poder de tipo vertical (*top-down*), por una horizontal (*bottom-up*), estableciendo convenios de trabajo que contengan los recursos y las etapas con sus respectivos plazos. Para esto es pertinente que la participación ciudadana tenga carácter ‘vinculante’ y no de tipo indicativo (informativo). Finalmente se puede señalar que la comunidad deberá aprobar cada etapa del proceso en conjunto con las autoridades. Con esto se descarta la clásica forma de participación informativa que prevalece en la actualidad.

III. Referencias Bibliográficas

- **Comisión Nacional de Medioambiente Región Metropolitana de Santiago.** 1997. “Catastro de áreas verdes”. Santiago, Chile.
- **Comisión Nacional de Medioambiente Región Metropolitana de Santiago.** 2004. “Levantamiento en terreno de 18 comunas del Gran Santiago”. Santiago, Chile.
- **De Mattos C.** 1999. “Santiago de Chile, Globalización y expansión Metropolitana: Lo que existía sigue existiendo”. *Revista EURE*, (76). <http://ref.scielo.org/j2czs8>
- **Fuentes L, y Sierralta C.** 2004. “Santiago de Chile, ¿ejemplo de una reestructuración capitalista global?”. *Revista EURE*, (91). <http://ref.scielo.org/qfvdh7>
- **Gobierno Regional Metropolitano de Santiago y Universidad de Chile.** 2003. “Diagnóstico del territorio de la Región Metropolitana de Santiago”. Santiago, Chile.
- **Instituto Nacional de Estadísticas y Comisión Económica para América Latina y el Caribe.** 2008. “Chile: Proyecciones y Estimaciones de Población. Total País 1950-2050”. Santiago, Chile.
http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/demografia_y_vitales/proyecciones/Informes/MicrosoftWordInforP_T.pdf

- **Instituto Nacional de Estadísticas.** 2005. “Chile: ciudades, pueblos, aldeas y caseríos. Censo 2002”. Santiago, Chile: Instituto Nacional de Estadísticas.
- **Instituto Nacional de Estadísticas.** 2001. “Chile: División Política-Administrativa y Censal 2001”. Santiago, Chile.
http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/territorio/division_politico_administrativa/pdf/dpa2001.pdf
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo.** 1979. “Política Nacional de Desarrollo Urbano”. Santiago, Chile.
- **Ministerio de Vivienda y Urbanismo.** 1985. “Política Nacional de Desarrollo Urbano”. Santiago, Chile.
- **Montes C.** 1999. A 20 años de la liberalización de los mercados de suelo. *Revista de Urbanismo* (1), 7. <http://doi.org/10.5354/0717-5051.1999.11743>
- **Parrochia J.** 2001 [1979]. Iniciativas sobre Desarrollo Urbano enunciadas por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Chile). *Revista de Urbanismo* (4), 7. <http://doi.org/10.5354/0717-5051.2001.11798>
- **Pavez M. I.** 2002. Planificación urbano-regional y paisaje: los planes de 1960-1994 para Santiago de Chile. *Revista de Urbanismo* (6), 29. <http://doi.org/10.5354/0717-5051.2002.12912>
- **Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo Región Metropolitana de Santiago.** 2005. “Ordenanza del Plan Regulador Metropolitano de Santiago. Actualización de abril 2005”. Santiago, Chile.
- **Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo Región Metropolitana de Santiago.** 2008. “Actualización Plan Regulador Metropolitano de Santiago”. Santiago, Chile. http://metropolitana.minvu.cl/wp-content/uploads/2013/09/2.1.1.3.2.5-Memoria_PRMS01.pdf
- **Ubilla Bravo G., Robles Vargas R., Núñez Pino C., Sepúlveda Miranda N., Montecinos Concha T., Mombiela Garrido M. C. y Contreras Alonso, M.** 2009. “Atlas Regional. Región Metropolitana de Santiago” (G. Ubilla Bravo y C. Núñez Pino,

ed.). Santiago, Chile: Gobierno Regional Metropolitano de Santiago.
<http://dx.doi.org/10.13140/2.1.4956.6089>

- **Valdivieso P.** 2008. “Propuesta para el progreso de la Administración Pública y la gestión local con participación ciudadana: desde la perspectiva del caso de Chile”. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal* (11).
<http://ref.scielo.org/xscmjw>

Normas jurídicas

- **Decreto con Fuerza de Ley N° 224.** 1953. Fija el texto de la Ley General de Construcciones y Urbanización. *Derogado*.
- **Resolución N° 20.** 1994. Aprueba Plan Regulador Metropolitano de Santiago.
<http://bcn.cl/1mgtf>
- **Resolución N° 39.** 1997. Aprueba Modificación de Plan Regulador Metropolitano de Santiago. <http://bcn.cl/1m1de>
- **Resolución N° 76.** 2006. Deja sin efecto Resolución N° 115, de 2005 y modifica Plan Regulador Metropolitano de Santiago. <http://bcn.cl/1q8dy>
- **Resolución No 107.** 2003. Modifica Plan Regulador Metropolitano de Santiago.
<http://bcn.cl/1qa7w>

GUB