

## **Informe: Desafíos y Perspectivas para una Planificación Sostenible**

### **Resumen Ejecutivo**

La ciudad de Los Ángeles, al igual que numerosas ciudades intermedias en Chile, se encuentra en una encrucijada crítica en su desarrollo urbano. El debate sobre la extensión de su límite urbano revela una tensión fundamental entre las presiones del crecimiento inmobiliario y la necesidad de un desarrollo territorial sostenible.

Este informe analiza las dinámicas de expansión urbana, el impacto de las "parcelas de agrado" y los loteos irregulares, los desafíos de la movilidad y congestión vehicular, y las limitaciones inherentes a los instrumentos de planificación urbana actuales.

Los hallazgos principales indican que la expansión horizontal no regulada genera costos significativos en infraestructura, intensifica la congestión vehicular, provoca la pérdida irreversible de suelo agrícola de alto valor y contribuye a una fragmentación urbana que debilita la cohesión social. El fenómeno de las "parcelas de agrado" y los loteos irregulares, a menudo amparados en un marco legal impreciso, se ha consolidado como un problema de alcance nacional, con graves consecuencias socio-territoriales y ambientales, incluyendo la deficiencia en la provisión de servicios básicos y el aumento de la congestión. La ciudad de Los Ángeles, en particular, exhibe una creciente dependencia del automóvil y una congestión notable, agravada por una marcada segregación socio-espacial y el progresivo abandono residencial de su centro.

En su condición de instrumento de planificación territorial, el Plan Regulador Comunal (PRC) demuestra ser insuficiente para regular eficazmente las dinámicas del mercado del suelo y adaptarse a la velocidad del crecimiento urbano, con procesos de actualización que se extienden por años.

Ante este panorama, se evalúan recomendaciones estratégicas que abogan por un enfoque integral. Este enfoque incluye la densificación y revitalización del centro urbano, una inversión sustancial en infraestructura de transporte público y modos de movilidad activos, una reforma profunda de la normativa que rige el suelo rural y los loteos irregulares, y la modernización de los instrumentos de planificación para lograr una gestión territorial más ágil, adaptativa y, en última instancia, sostenible.

## 1. La cuestión previa

Ad portas del inicio de un proceso de modificación del plan regulador vigente, resurge entre los actores interesados en el proceso de planificación de la ciudad, el antiguo debate sobre la necesidad (o utilidad) de extender el límite urbano de la ciudad. Los argumentos en uno y otro sentido son diversos y cada uno está basado en hechos y antecedentes que conviene tener a la vista en forma previa, para constituir una opinión fundada que permita abordar el debate de forma constructiva.

De acuerdo a los artículos 52 de la LGUC y 1.1.2. de la OGUC, el Límite Urbano corresponde a la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana establecidas en los instrumentos de planificación territorial, diferenciándolos del resto del área comunal.

Desde el punto de vista instrumental, el límite urbano se encuentra definido por una poligonal conformada por puntos y tramos de referencia que lo caracterizan y que tiene una clara representación en la cartografía del plan, para cada uno de los centros poblados que componen el Instrumento de Planificación Comunal.

Como consecuencia directa de esta forma de delimitar el suelo comunal, se generan 2 tipos de suelo, el **urbano** que responde mayoritariamente a una planificación por zonificación, y el marco legal que la regula se circunscribe a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su ordenanza (las que tienen carácter imperativo).

El suelo **rural** es aquel que está fuera del límite urbano, donde no está permitido formar poblaciones ni levantar construcciones con fines ajenos a la agricultura, ni que originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana-regional, por lo que típicamente acoge usos relacionados a la explotación agrícola y actividades similares. Mientras el primero resulta ser un suelo claramente normado, el segundo queda sujeto a distintas normas inconexas que en su conjunto no han logrado generar un uso armónico del territorio.

En la práctica, aun cuando el plan regulador define el límite correspondiente a la zona urbana, existen estamentos legales de jerarquía superior que permiten obviar dicho límite y extender la ciudad mediante un proceso de suburbanización del territorio rural. Los principales mecanismos de expansión en territorio rural son: el Decreto de Ley N° 3.516/80 y al Artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).

Como es sabido, el Decreto N° 3.516 de 1980, referido a la subdivisión de predios rústicos, fue aprobado en 1980 por el Ministerio de Agricultura, y prohíbe expresamente el cambio de destino de estos predios (e incluso sanciona gravemente la implementación de condominios, comunidades o arrendamientos), esta norma ha dado pie a la transformación del suelo agrícola en loteos o urbanizaciones más conocidas como “parcelas de agrado”. Estos loteos, muchas veces implementados como condominios cerrados, están destinados a grupos de altos ingresos que buscan un estilo de vida alejado de las centralidades urbanas, aunque hoy estas parcelaciones representan

un mercado atractivo para familias de grupos medios, que se establecen en viviendas de autoconstrucción.

Aunque el decreto no lo señala explícitamente, es comúnmente aceptado, que esta norma permite la construcción de hasta dos viviendas por predio, y las subdivisiones no requieren de la autorización del MINVU ni del Municipio respectivo (se tramitan directamente en el Servicio Agrícola y Ganadero).

Las consecuencias de esta extensa expansión de la vivienda en el suelo rural son conocidas. El municipio no cuenta con herramientas para exigir estándares mínimos de urbanización en suelo rural, por tanto estos loteos o “condominios” no se emplazan según zonificación o vialidad estructurante y se encuentran fuera de las áreas de servicios de infraestructura sanitaria.

La carencia de un instrumento o normativa que disponga una zonificación del suelo rural que identifique dónde estos proyectos se puedan desarrollar, y se restrinjan, según riesgos, potencial habitacional, sobrecarga, aptitudes agrícolas, valor de conservación, ha tenido un impacto pernicioso sobre a calidad de vida de todos los habitantes de la comuna, generando un modelo territorial irreversible.

Frente al dilema de modificar o no el límite urbano, cabe preguntarse entonces, cuáles son los beneficios esperados y los conflictos potenciales que dicha medida generaría en el conjunto de la dinámica urbana.

Los argumentos a favor de ampliar el área urbana, se fundamentan básicamente en lo siguiente:

- El valor del suelo disponible es demasiado alto, y no permite el desarrollo de proyectos inmobiliarios rentables o atractivos comercialmente, por lo que las empresas deben traspasar este mayor costo al precio de venta, que las obliga a desarrollar unidades vendibles de menores tamaños pero más costosos.
- Los propietarios del suelo actúan como especuladores y no se muestran interesados en desarrollar proyectos inmobiliarios o comerciales, por lo que se mantienen eriazos o con edificaciones precarias para evitar el recargo en costo de las contribuciones, lo que afecta el desarrollo de la ciudad.
- El disponer de mayor cantidad de “suelo urbano”, permitiría desarrollar proyectos más atractivos para el mercado, en función del precio y localización.
- Existe suelo disponible en el sector periurbano, y propietarios interesados en desarrollar proyectos inmobiliarios para atender la demanda de vivienda unifamiliar, especialmente en el sector oriente de la ciudad.
- De forma alternativa, no resulta rentable desarrollar la actividad agrícola en las zonas periféricas de la ciudad, considerando el tamaño de los predios, así como por el conflicto que se genera entre los habitantes urbanos y la producción agrícola.

En general esta argumentación se basa en la disponibilidad del recurso suelo, pero no toma en cuenta las externalidades negativas de la ciudad extendida, tales como:

1. Congestión Vial: A medida que la ciudad se extiende, las distancias entre los lugares de interés aumentan. Esto conlleva un mayor uso del automóvil, provocando congestión y tráfico pesado en los ejes de acceso e intersecciones de la ciudad.
2. Aumento en los Costos de Infraestructura: Las ciudades más extensas requieren más inversión en infraestructura, como caminos, puentes, sistemas de agua y alcantarillado, y redes eléctricas. Mantener y expandir esta infraestructura puede ser costoso e inviable en la mayoría de los casos.
3. Impacto Ambiental: La expansión urbana implica la conversión de tierras agrícolas y naturales en áreas urbanizadas, lo que puede dañar los ecosistemas locales y reducir la biodiversidad. Además, la mayor dependencia del transporte motorizado aumenta las emisiones de gases de efecto invernadero.
4. Pérdida de Espacios Verdes: La expansión urbana puede reducir la cantidad de espacios verdes disponibles para los residentes, lo que afecta negativamente la calidad de vida y el bienestar general.
5. Fragmentación Urbana: La extensión de las ciudades puede llevar a una fragmentación urbana, donde las áreas residenciales, comerciales e industriales están muy separadas. Esto puede reducir la cohesión social y dificultar el acceso a servicios y empleos.
6. Aumento del Costo de Vida: En algunas áreas, la expansión urbana puede llevar al incremento de los precios de la vivienda y el costo de vida en general, haciendo que las ciudades sean menos asequibles para muchos residentes.
7. Dependencia del Automóvil: La expansión de la ciudad y de las zonas de residencia fomenta una mayor dependencia del automóvil, lo que no solo contribuye a la congestión y la contaminación, sino que también puede afectar negativamente la salud de los residentes debido a la menor actividad física.

En resumen, no resulta tan evidente concluir que la extensión del límite urbano sea tan beneficiosa como aparentemente se cree.

## **2. El dilema de las parcelas de agrado**

La expansión de la vivienda unifamiliar hacia el territorio rural, debe entenderse como un problema multidimensional, donde se oponen distintos derechos y situaciones fácticas.

Desde el punto de vista de la forma en que se ha desarrollado la parcelación de los predios agrícolas, se pueden distinguir 2 tipologías. Por una parte están las subdivisiones reguladas que generan lotes de media hectárea (Decreto de Ley N° 3.516/80), y por otro están los conjuntos de lotes a partir de la venta de derechos de propiedad.

En la primera tipología, el dueño de un predio divide su propiedad en unidades de 5000 m<sup>2</sup> o más, que se conectan entre sí a través de un camino sin urbanizar de ancho no superior a 10 metros (habitualmente inferior a esta dimensión). Esta vía conecta a un camino público y corresponde a una propiedad privada, cuyo dueño es el vendedor original, por lo que mantiene el rol de avalúos matriz.

El comprador adquiere la propiedad debidamente inscrita en el Conservador de Bienes Raíces y cuenta con rol de avalúos individual asignado, lo que le permite tramitar los permisos de edificación necesarios para disponer de su propiedad. En general las edificaciones cumplen con distanciamientos mínimos aplicables.

Las comunidades de propietarios que se generan en estos conjuntos habitacionales, adoptan algún tipo de organización funcional (comité de adelanto, junta de vecinos u otra forma) para administrar el camino y los espacios de uso común, aun cuando estos son de propiedad privada. Para estos efectos establecen un pago de gastos comunes o cuota voluntaria para financiar gastos permanentes, como control de acceso, portón, iluminación, señalización, cámaras de seguridad u otro tipo de mejoras similares. En cada uno de los lotes resultantes, los propietarios construyen una o más viviendas, para lo cual implementan soluciones particulares de agua potable (pozo y bomba), alcantarillado (fosa séptica y drenes) y energía eléctrica a partir de servicios suministrados por empresas distribuidoras (CGE, Frontel, Coopelan).

Considerando la condición de propiedad privada de los caminos, el municipio no puede financiar o ejecutar obras de mejoramiento o urbanización, de manera que son muy pocos los conjuntos habitacionales que consiguen ejecutar obras de pavimentación. Esto también tiene efectos sobre la administración de los “espacios comunes”, donde suelen generarse conflictos entre vecinos por el uso del camino, pago de los gastos comunes u otros de diversa naturaleza, todo lo cual debe resolverse en la Justicia Local, ya que, como se ha expuesto, el municipio no tiene competencias de administración sobre estos bienes privados.

La segunda tipología de parcelación del suelo rural, corresponde a compra de derechos de propiedad o loteos brujos. Esencialmente se trata de un proyecto de división de un predio agrícola en unidades de superficie menor a 5 mil m<sup>2</sup> (desde 400 a 1000 m<sup>2</sup>), respecto del cual el comprador adquiere “derechos de propiedad” sobre una parte del predio mayor, que se encuentra referida al plano de división, pero que no cuenta con ningún tipo de autorización administrativa.

El proyecto de división genera caminos de acceso a los predios, que al igual que las parcelaciones rústicas tienen un ancho menor a 10 metros y es de dominio privado.

El titular de los derechos de propiedad, aspira a poder regularizar el dominio a través de la aplicación de un procedimiento administrativo por el Ministerio de Bienes Nacionales, sea este de Regularización de Títulos de Dominio en Propiedad Particular o Saneamiento de la Pequeña Propiedad Raíz, para lo cual se requiere que hayan habitado el bien raíz en forma pacífica e ininterrumpida por, a lo menos, cinco años.

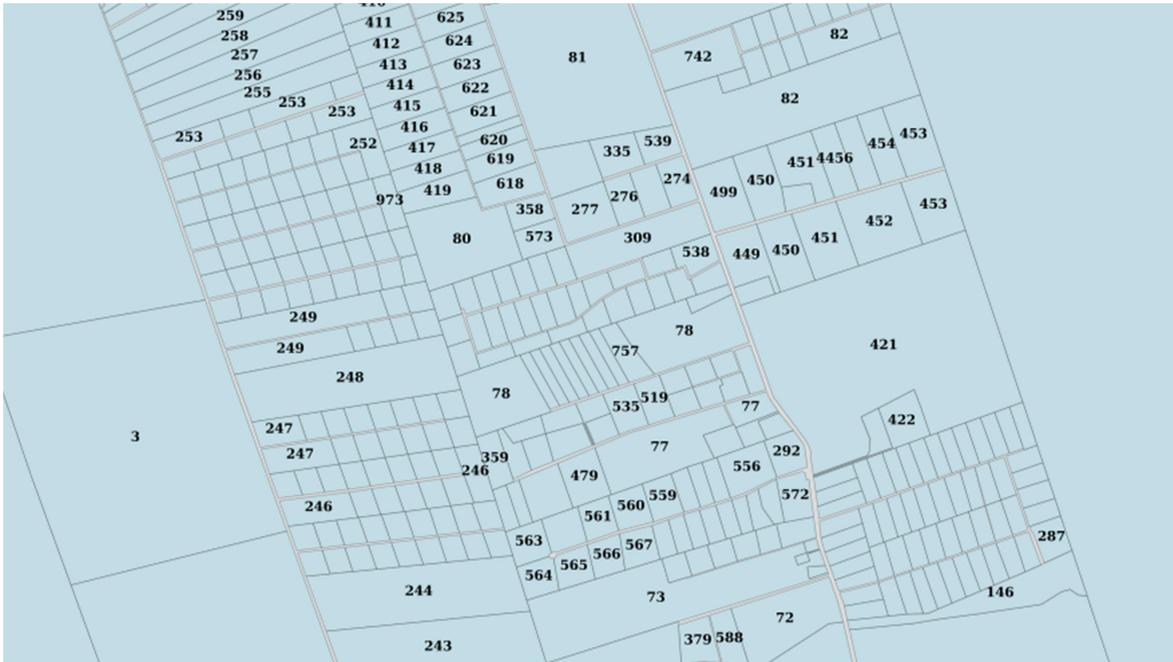
El trámite le permite adquirir el dominio de la propiedad transcurrido el plazo de dos años después de inscrito en el Conservador de Bienes Raíces (prescripción adquisitiva). Así, consolidado el dominio sobre la propiedad, este puede optar a subsidios, programas de mejoramiento, créditos, vender, construir y arrendar.

Actualmente este procedimiento se encuentra restringido a casos muy justificados, donde la venta de derechos no es reconocida como un medio lícito de adquisición de la propiedad, en tanto vulnera la normativa sobre planificación territorial vigente.

De esta forma el suelo rural adyacente al límite urbano ha sido fragmentado inorgánicamente sin que el municipio pueda actuar como regulador del proceso, estableciendo condiciones o adoptando medidas preventivas de los posibles conflictos que genera este modelo de crecimiento.

En los hechos se han generado cientos de lotes de distinta superficie, que se sirven de una red de caminos privados de ancho y estándar diverso, cuyos ocupantes y propietarios concurren a la ciudad para trabajar o estudiar, lo que se traduce en un flujo permanente de vehículos particulares, generando congestión en los diversos puntos de acceso al área urbana.





La experiencia internacional, sugiere que el proceso de extensión de la ciudad sea un proceso regulado, donde se anticipe debidamente las infraestructuras viales, sanitarias y de servicios para atender las demandas del nuevo suelo urbano. En los hechos, resulta muy difícil proyectar y ejecutar infraestructura en suelo no constituido.

### 3. Congestión: un problema sin solución

Frente a la consulta sobre los problemas más apremiantes que enfrenta nuestra ciudad, los conflictos de movilidad son, por lejos, lo más señalados por el ciudadano común. Frente a este problema cada quien tiene su propia teoría y una o más soluciones para resolverlo. Veamos:

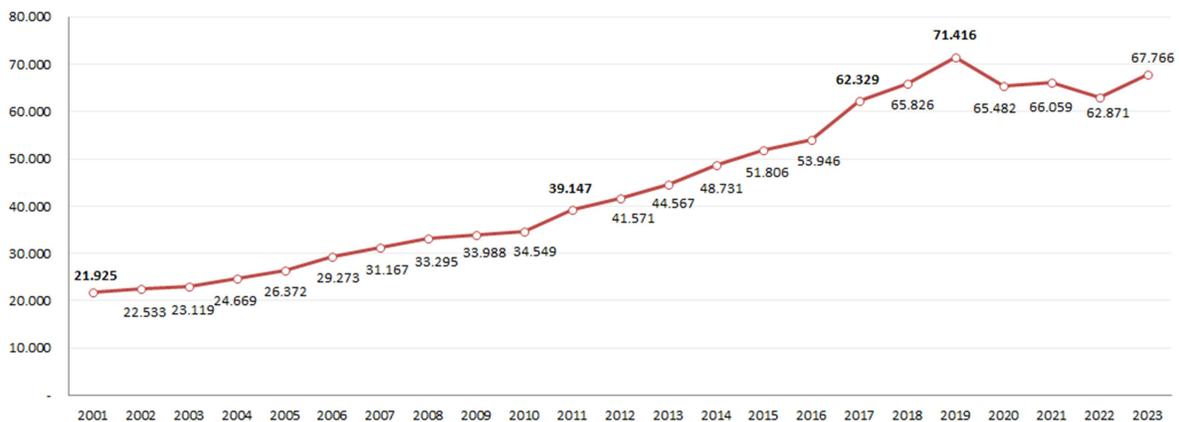
- Transporte público de mala calidad: Existe un relativo consenso de que el sistema de transporte público no es una alternativa.
- Falta de vías alternativas: La trama vial no atiende satisfactoriamente las rutas de viaje dentro del área urbana, lo que congestiona algunos ejes, los que se convierten en rutas únicas de circulación.
- Insuficiente capacidad de las vías existentes: Si bien la red vial básica, en general, se compone de calzadas de 7 metros de circulación unidireccional, el caso es que la capacidad de las mismas se ve reducida por el estacionamiento de vehículos particulares.
- Exceso de estacionamientos: El estacionamiento en la vía pública se encuentra permitido en la mayoría de las calles de la ciudad con algunas excepciones en avenidas y calles del casco central.

Es un hecho de que la situación actual de Los Ángeles, es compartida por la mayoría de las ciudades de tamaño medio a nivel país, y no es una situación exclusiva de nuestro contexto, y genera una disyuntiva de difícil solución.

Según reporta la Encuesta Origen Destino (EOD) efectuada en el año 2022, la población de Los Ángeles está compuesta por 165.755 habitantes y 52.294 hogares, con un tamaño medio del hogar de 3,17 personas.

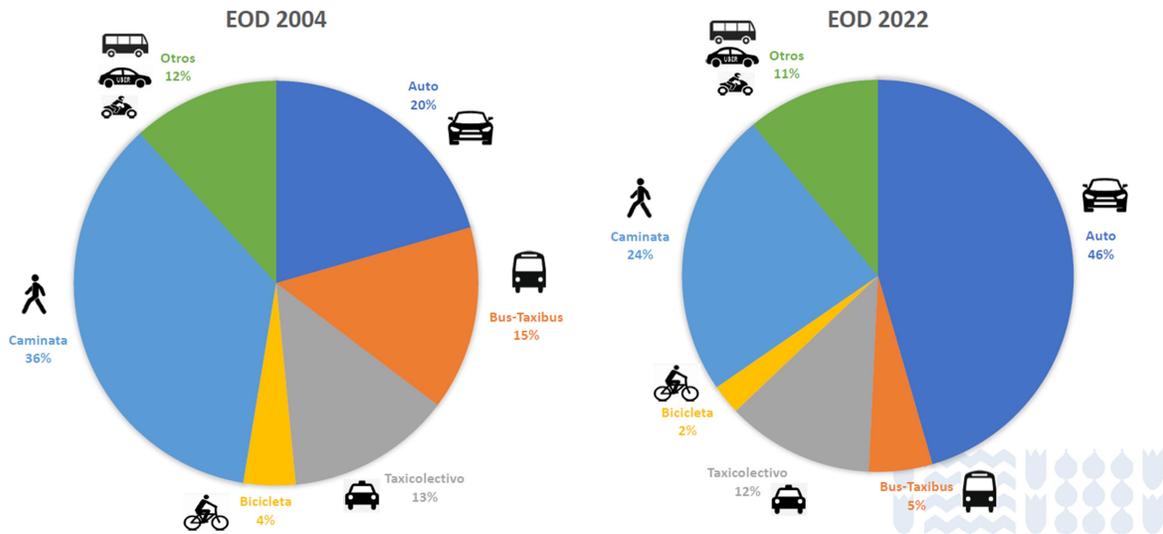
La tasa de motorización es una de las más altas a nivel país, y es de 0.91 vehículos por hogar, esto equivale a 289 vehículos cada 1,000 habitantes. El aumento de la Tasa de Motorización de los hogares, genera que mayor número de personas tengan acceso al automóvil, y por lo tanto la proporción de los viajes de este modo aumente.

Lo anterior se confirma con los datos del INE, respecto de la cantidad de permisos de circulación pagados en la comuna al año 2023 y que fueron 67.766. Esto representa un crecimiento del 209 % respecto del año 2001, triplicando el volumen de permisos de circulación en un período de 20 años.



El gráfico anterior refleja la tendencia creciente del volumen de vehículos motorizados de la comuna, la cual tuvo una baja durante el período de pandemia, pero que al año 2023 ya superaba los valores anteriores a 2019. Resulta esperable que esta tendencia se mantenga al alza en tanto no se implementen medidas que apunten a fortalecer el transporte público, y se desincentive el uso del automóvil particular. Si consideramos la misma tasa de crecimiento interanual, podríamos llegar a un universo de 88 mil vehículos motorizados al año 2031.

En un día laboral normal se realizan en la ciudad un total de 550.321 viajes, de los cuales, el 46% se realizan en auto particular. A continuación se muestra los resultados comparados de las EOD 2004 y 2022.



Se aprecia un aumento significativo de los viajes en modo Auto particular, pasando del 20% al 47% de los viajes totales, en tanto la participación del transporte público se mantiene en un minoritario 17% (73.390), donde un 22% (16.146) son en Bus urbano y el 78% (57.244) en Taxi colectivo.

En cuanto a los motivos, el 27% de los viajes diarios tiene propósito Trabajo, el 15% propósito Estudio y el 58% propósito Otro (compras, salud, recreación, trámites, etc.). Es un hecho de que los viajes dentro de la ciudad son necesarios e inevitables. Las personas deben desplazarse para cumplir con sus actividades diarias, como ir al trabajo, estudiar, hacer compras o acceder a servicios esenciales. Estos desplazamientos son fundamentales para el funcionamiento de la vida urbana, pero su frecuencia y duración pueden generar problemas como la congestión del tráfico, la contaminación y la sobrecarga del transporte público.

Por tanto, es esencial repensar la planificación urbana para reducir la necesidad de estos desplazamientos, promoviendo una mayor accesibilidad a servicios y empleos dentro de las zonas residenciales, y fomentando alternativas de transporte más sostenibles y eficientes.

Ante la falta de opciones, las familias de los rangos de ingreso medio y alto, realizan sus viajes diarios en vehículo particular, donde la tenencia de vehículos por hogar alcanza a 1,5 unidades.

Es un hecho de que no existe oferta de transporte público equitativa en el territorio de la ciudad. Mientras los sectores habitacionales más densos (normalmente asociados a menores ingresos) tienen una mayor oferta de servicios de transporte público, en la forma de taxi buses y taxi colectivos, las zonas de menor densidad (y mayores ingresos) no cuentan con servicios disponibles, lo que se resuelve con transporte privado.

Las vías de acceso a la ciudad, se ven demandadas diariamente por 2 tipos de viajes:

1. Transporte público y privado interurbano que concurre a la ciudad en demanda de servicios terciarios (trabajo y estudio).
2. Vehículos privados de residentes de las zonas periurbanas (parcelas de 5 mil m<sup>2</sup>).

El problema de congestión se hace evidente en las horas punta y en sectores específicos de la ciudad. En un día normal el acceso al centro entre las 7:30 y las 8:30 horas presenta retrasos significativos, en circunstancias que pasada la hora punta, las mismas vías presentan holgura y capacidad suficiente para la demanda.

La literatura plantea diversas estrategias para mitigar la congestión, y mejorar la calidad de vida urbana, siendo las más relevantes las siguientes:

1. Fomentar el transporte público: Mejorar la eficiencia y cobertura del transporte público puede hacer que más personas lo usen en lugar de los automóviles. Esto incluye la ampliación de redes de autobuses, trenes y metros, así como la mejora de la frecuencia y puntualidad de los servicios.
2. Promover el uso de bicicletas y caminar: Crear infraestructura adecuada para ciclistas y peatones, como carriles bici seguros y aceras anchas, puede incentivar a la gente a optar por estos medios de transporte más sostenibles.
3. Desarrollo urbano compacto: Planificar ciudades más compactas donde las personas puedan vivir cerca de su lugar de trabajo y servicios esenciales, reduciendo así la necesidad de largos desplazamientos.
4. Teletrabajo y horarios flexibles: Fomentar el teletrabajo y horarios laborales escalonados puede reducir la demanda de viajes durante las horas punta, distribuyendo mejor el tráfico a lo largo del día.
5. Sistemas de gestión del tráfico: Implementar tecnologías de gestión del tráfico, como semáforos inteligentes, sistemas de navegación en tiempo real y control de acceso a zonas congestionadas, puede mejorar el flujo vehicular.
6. Peajes urbanos: Aplicar peajes en zonas de alta congestión durante las horas pico puede desalentar el uso del automóvil y generar fondos para mejorar el transporte público.
7. Zonas de bajas emisiones: Establecer áreas restringidas donde solo puedan circular vehículos eléctricos o de bajas emisiones puede reducir la congestión y mejorar la calidad del aire.
8. Políticas de estacionamiento: Regular y limitar el estacionamiento en las zonas céntricas puede desalentar el uso del automóvil y promover el uso de medios de transporte alternativos.
9. Educación y concienciación: Campañas de educación y concienciación sobre los beneficios de utilizar medios de transporte más sostenibles pueden cambiar los hábitos de desplazamiento de la población.

#### 4. Los límites de la zonificación

En el año 2024, los barrios más caros para vivir en España se ubicaban en las áreas centrales de Madrid (Chamberí, Salamanca y Centro) y Barcelona (Sant Martí, Gracia y Ciutat Vella). En estos lugares el precio de la vivienda duplicaba el precio medio de arriendo en toda España, y es el lugar donde residen los estratos económicos más altos de la sociedad. Esta situación se replica en la mayoría de las ciudades europeas.

Por el contrario, en las ciudades chilenas, las áreas centrales han experimentado un progresivo abandono residencial y una creciente concentración de comercios, lo que ha generado una ciudad fragmentada, dependiente del automóvil y con problemas de congestión y seguridad durante las horas nocturnas.

Hasta finales de la década de 1980, la mayor parte de la población de ciudad de Los Ángeles residía en el damero central, sector Pueblo Nuevo y poblaciones adyacentes a estos barrios a una distancia no mayor a 1,5 kms de la Plaza de Armas. La vivienda en el medio rural era la excepción, y la periferia urbana solo acogía algunos conjuntos habitacionales para viviendas sociales.

Como efecto de la política de liberalización del mercado del suelo, los sectores más acomodados de la población buscaron suelo para su residencia hacia el oriente de la ciudad (aguas arriba), en tanto la vivienda social se emplazaba aguas abajo, hacia el poniente y sur del área urbana, en terrenos de menor valor comercial, generando áreas segregadas, que poco tienen que ver con la ciudad mixta y densa, rica en actividades donde se pueda vivir y evitar los viajes desde la periferia.

El estudio del Plan Maestro del Barrio Centro, encargado por la Municipalidad en el año 2018, determinó que existe un progresivo abandono del centro por parte del uso residencial, la que se limita a conjuntos de departamentos y viviendas unifamiliares. Según datos del INE, en el año 1992, el 11,37% de la población de la ciudad vivía en el barrio centro, el año 2002 se redujo al 6,86% y para el año 2017, tan solo el 3,79% de la población de Los Ángeles residía en este barrio.

El plan de regeneración urbana financiado por el MINVU (2010) y el subsidio de renovación otorgado por SERVIU, han resultado ineficaces para revertir la tendencia que experimenta la ciudad, alejando la posibilidad de un equilibrio entre la vivienda y el comercio, en el mediano plazo. Los proyectos inmobiliarios de nueva vivienda se han desarrollado con mayor intensidad hacia el lado sur de avenida Ricardo Vicuña en el barrio de Pueblo Nuevo. Es en ese lugar donde se halla una gran reserva de suelo y es posible que se pueda desarrollar un modelo de ciudad similar a lo que sucede en el centro de Concepción pero con una menor densidad y altura.

De esta forma, resulta poco probable de que los viajes que se realizan diariamente desde la periferia de la ciudad hacia el centro, con motivo de trabajo o estudio (reportados en la encuesta de origen destino), disminuyan significativamente si el centro no se recupera como un espacio para la vivienda.

Ante esta situación, surge la pregunta: ¿cómo hacer atractivo el centro de la ciudad? ¿Cómo revertir la tendencia hacia la segregación y enfocar las políticas y proyectos en aumentar la oferta de suelo destinado a la vivienda, tanto general como central, que sustente proyectos de equipamiento más diversos?.

Por lo pronto, el modelo de ciudad que hemos construido, es el de la ciudad segregada con gran dependencia del automóvil, con tendencia a la suburbanización y expansión horizontal, que se ve afectada por los problemas de congestión en las horas punta, y abandono e inseguridad en las noches.

El sector centro, lejos de ser un lugar dinámico y rico en actividades, pasa a ser un territorio sin habitantes y que una vez que pasa el horario de comercio se vacía y se transforma en un espacio inseguro, generando un escenario proclive a la delincuencia. La falta de actividades culturales y recreativas contribuye a la degradación urbana, incrementando la sensación de abandono y la marginalización social, y limitando las oportunidades para la revitalización del área.

Nos enfrentamos entonces al dilema de cuál es el mejor uso que podemos dar a un centro que dispone de servicios de todo tipo, que cuenta con una urbanización completa, acceso a transporte público pero que no resulta atractivo para vivir.

El desafío entonces, consiste en encontrar el equilibrio entre la vivienda y el comercio, para enriquecer y dar vida a las calles centrales de la ciudad en complemento de generar sub centros en la periferia que permitan disminuir la cantidad de viajes que se realizan hacia el centro.

Los límites de la planificación están entonces, ya no en lo que el plan regulador permite en un determinado lugar, sino en la voluntad y motivaciones de los propietarios de suelo y los desarrolladores inmobiliarios para construir proyectos que aporten al desarrollo urbano.

Conviene tener presente que, cuando un plan regulador permite el uso de suelo comercio en una zona, no puede discriminar el tipo y clase de comercio. No existen normas que establezcan qué tipo de tienda o qué tipología de edificación que se está relacionando al uso de suelo equipamiento comercial, por lo que es el privado, en función de su expectativa y del valor del suelo, quien tiene la libertad de desarrollar un proyecto tan complejo y rico en actividades como un mall o bien una bodega comercial de repuestos automotrices. El instrumento no puede discriminar entre un tipo de comercio u otro, ya que su propósito es establecer las condiciones generales para el uso del suelo, sin interferir en las decisiones del mercado respecto al tipo de actividad que se desarrolle en cada ubicación.

Similar situación es la que ocurre con la vivienda, en todas las zonas donde el uso residencial está permitido, es el valor del suelo el que indirectamente condiciona el tipo de vivienda que se puede desarrollar allí.

Si bien el plan regulador establece las condiciones generales para el uso del suelo, son factores como el costo del terreno, la demanda del mercado y las expectativas del desarrollador

quienes determinan la tipología de la vivienda, ya sea un complejo de alta densidad, viviendas unifamiliares o desarrollos de menor escala. En este sentido, el valor del suelo influye significativamente en la rentabilidad del proyecto, lo que, a su vez, define el tipo de desarrollo residencial que se lleva a cabo.

El instrumento, y en este caso el municipio, carecen de herramientas para establecer regulaciones más allá de la densidad, superficie de subdivisión predial mínima u otras normas urbanísticas que sólo tienen que ver con lo que se permite, pero no son determinísticas como sí sucede con otros instrumentos de planificación, o como bien pudiera ser un plan seccional donde se defina el tamaño de los predios incluso hasta la silueta de los edificios.

La falta de mayor oferta de comercios y servicios, no obedece entonces a una deficiente zonificación ni a la carencia de un proyecto de desarrollo urbano, sino más bien a un mercado pequeño e inmaduro que es incapaz de ofrecer volúmenes de demanda suficientes para atraer capitales y actores con proyectos de inversión. De esta forma, la demanda insuficiente es un factor clave que impide el crecimiento económico y la diversificación de servicios.

Así las cosas, es posible identificar las siguientes limitaciones de la planificación:

- Flexibilidad del mercado: El mercado inmobiliario, guiado por la rentabilidad, decide qué tipo de proyectos desarrollar.
- Insuficiencia de los instrumentos de planificación: Los planes reguladores establecen normas generales, pero no pueden controlar el tipo de comercio o vivienda que se construye.
- Falta de demanda: Un mercado pequeño e inmaduro dificulta atraer inversiones en proyectos de mayor escala y diversidad.

La literatura sugiere que para revitalizar los centros urbanos, es necesario:

- Promover la vivienda en el centro: Aumentar la oferta de viviendas, tanto de alquiler como de venta, para atraer a una población más diversa.
- Fomentar el comercio local: Apoyar a los pequeños comercios y servicios para crear una oferta más variada y atractiva.
- Mejorar la movilidad: Invertir en transporte público y fomentar el uso de la bicicleta para reducir la dependencia del automóvil.
- Crear espacios públicos de calidad: Diseñar plazas, parques y otros espacios que inviten a la convivencia y al disfrute de la ciudad.
- Fortalecer la gobernanza: Implicar a los ciudadanos en la toma de decisiones y coordinar las acciones de los diferentes actores involucrados.

En conclusión, la revitalización del centro es un desafío complejo que requiere de una visión a largo plazo y de la coordinación de diferentes actores, principalmente privados. El marco de actuación del gobierno local es limitado, por lo que la actuación del sector privado es esencial para lograr un desarrollo sostenible y efectivo.

## 5. Funcionamiento de un Plan Regulador

De acuerdo al Artículo 41° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, “se entenderá por Planificación Urbana Comunal aquella que promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social”, la cual se realizará por medio del Plan Regulador Comunal.

El Plan Regulador es un instrumento constituido por un conjunto de normas sobre adecuadas condiciones de higiene y seguridad en los edificios y espacios urbanos, y de comodidad en la relación funcional entre las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

Sus disposiciones se refieren al uso del suelo o zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamiento, jerarquización de la estructura vial, fijación de límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, en función de la factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y demás aspectos urbanísticos.

Operativamente, es una herramienta jurídica a través del cual se define cómo está estructurado el espacio público y privado dentro de determinada área urbana. Tal como su nombre lo indica, regula y establece sus propias reglas en lo que respecta al uso del suelo y las condiciones para el desarrollo de las diferentes edificaciones. Además, delimita los espacios públicos, áreas verdes, protección de los patrimonios y afines.

Se compone de una Ordenanza Local, la cual contiene las normativas y disposiciones específicas que rigen el desarrollo urbano dentro de la comuna, y un conjunto de planos, que corresponden a la representación gráfica de estas regulaciones, mostrando la zonificación, los límites de construcción, las áreas verdes, entre otros aspectos.

En la teoría, su objetivo principal es favorecer el desarrollo comunal, buscando crear un desarrollo armónico en el territorio, considerando además las dinámicas económicas, sociales y ambientales presentes en éste. En la práctica constituye un marco de referencia para otorgar licencias de construcción de un determinado territorio (área urbana / comuna).

Desde luego, sus determinaciones han sido establecidas a partir de un proceso de análisis de los múltiples factores que intervienen en el territorio y responden a los objetivos de desarrollo territorial que se busca alcanzar en un determinado contexto. Es el redactor del plan, el que a la vista de múltiples antecedentes técnicos diagnósticos sobre las dinámicas del territorio, es el que establece (en la forma de normas legales) restricciones y condiciones que deben cumplir los proyectos que se materializan en la ciudad.

Así las cosas cuando un particular desea ejecutar un proyecto dentro del área normada, debe tener a la vista las normas del plan, las que deben ser interpretadas de forma integrada y complementaria.

El artículo 1 del Código Civil establece que “la ley es una declaración de la voluntad soberana que, manifestada en la forma prescrita por la constitución manda, prohíbe o permite”. Es así como un plan regulador, en su condición de cuerpo legal permite, prohíbe o condiciona los usos de suelo, morfología y edificaciones dentro del territorio normado.

En las áreas cuya vocación es esencialmente habitacional, el uso de suelo o residencia estará siempre permitido, en tanto restringirá otros usos como el de equipamiento, el almacenaje o la industria. A la vez prohibirá aquellos que se contrapongan a los objetivos del plan o cuya operación signifique generar conflictos con la vivienda como puede ser las cárceles, la discoteca, los bares, los centros de servicio automotor o actividades en general cuya operación conflictos a los vecinos del sector. De esta forma, todos los habitantes de la ciudad están sujetos a las determinaciones del plan y es un instrumento de obligado cumplimiento.

  
**MAURICIO CARRASCO CARRASCO**  
**ASESOR URBANISTA**

Los Ángeles, julio de 2025