

RADIOGRAFIA DE LA METROPOLI

EL PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL DE

SANTIAGO

La ciudad de Santiago se extiende actualmente sobre un área que comprende 17 diferentes Comunas. Hasta 1960, cada uno de estos Gobiernos Comunales gozaba de la más amplia autonomía para adoptar disposiciones relativas al desarrollo urbano, perjudicando de esta manera la natural coordinación que debía existir en una metrópoli que constituye una sola unidad.

Imaginemos los conflictos originados en el tránsito, si —por ejemplo— la Comuna de Nuñoa traza una vía expresa de alta velocidad que no empalma correctamente al rematar en la Comuna de Las Condes. Extendamos este ejemplo a la localización de las zonas industriales, de vivienda, áreas verdes, etc., para entender las razones que justifican sobradamente la existencia de un organismo metropolitano de coordinación urbana, destinado a planificar el desarrollo armónico de la ciudad. Tal organismo es el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS), sancionado mediante el Decreto Supremo N° 2387 del 1° de Noviembre de 1960, instrumento indispensable para el desenvolvimiento de la capital y conquista ejemplar en el ámbito latinoamericano.

LOS MOTIVOS DE UNA CRISIS

Semejante a casi todas las metrópolis del mundo, Santiago ha experimentado en los últimos decenios una alta concentración demográfica, económica, cultural y educativa. Este fenómeno ha determinado una aglomeración de 2.400.000 habitantes en 1965, que en los próximos veinte años se elevará a 5.000.000 y cuya expansión ya ha sustraído del cultivo agrícola más de 20.000 hectáreas.

La situación se complica por una serie de otros factores, entre los cuales cabe mencionar los siguientes:

- * Ausencia de mecanismos institucionales y legales destinados a coordinar la labor administrativa y ejecutiva de los Municipios entre sí y de éstos con los organismos del Estado que actúan en el área.
- * Las disposiciones legales han forzado a los Municipios a planificar el desarrollo urbano en forma aislada e incompleta. Sus escasos recursos les impiden elaborar estos estudios con la profundidad requerida y no disponen de las atribuciones necesarias para participar en la programación del desarrollo económico de su jurisdicción.
- * Conforme a su política de concentración y centralización de funciones, el Estado ha ido sistemáticamente despojando a

las Municipalidades de sus atribuciones y recursos, especialmente en materias de administración, planificación y construcción de los sistemas de infraestructura urbana tales como la energía eléctrica, el alcantarillado, la locomoción colectiva, la salubridad, que han pasado a depender de diversos Ministerios sin ninguna coordinación efectiva y permanente.

- * El surgimiento anárquico de nuevas urbanizaciones que los Municipios fomentan como una manera de incrementar sus ingresos y de respaldar, con el consecuente aumento de la población, sus peticiones frente al Estado.
- * La concentración en la capital del 50% de los establecimientos industriales del país, la mitad de los cuales se ha radicado en las comunas centrales del área metropolitana.

Todos estos factores contribuyeron, en consecuencia, a acentuar la crisis del desarrollo urbano en Santiago.

REACCION ANTE LA CRISIS

Con el objeto de encarar integralmente el caos que amenazaba a la metrópoli, el Gobierno aprovechó la modificación a la Ley General de Construcciones y Urbanización promulgada mediante Decreto con Fuerza de Ley en Agosto de 1953, para establecer las bases generales de la Planificación Intercomunal en todas las comunas comprometidas. En definitiva, después de prolongados estudios, debates y aprobación de los numerosos organismos fiscales y municipales relacionados con esta materia, el PRIS fue consagrado en carácter de obligatorio para toda el área metropolitana mediante la dictación del Decreto Supremo N° 2387 del 10 de Noviembre de 1960.

En los tres años de estudios que precedieron a la promulgación del Decreto mencionado, las corporaciones municipales mantuvieron una firme actitud de colaboración en orden a ir aplicando las disposiciones que emanaban de los estudios efectuados.

El Ministerio de Obras Públicas organizó una oficina especial con la misión de velar por el estricto cumplimiento del Plan y de actualizar permanentemente sus estudios para adaptarlo con flexibilidad a las variaciones del desarrollo urbano.

PRINCIPALES MATERIAS REGULADAS POR EL PLAN REGULADOR INTERCOMUNAL DE SANTIAGO

El Plan determina los límites de las áreas urbana y suburbana; define la zonificación de las áreas industriales, de las áreas verdes, de las áreas habitacionales y del

equipamiento comunitario y, finalmente, contempla la solución a los problemas de vialidad y transporte.

A.— DEFINICION DEL AREA INTERCOMUNAL URBANA Y SUBURBANA

Al iniciarse los estudios del PRIS, se constató que la metrópoli cubría una superficie urbanizada o semiurbanizada de 12.000 hectáreas de extensión, con una densidad promedio de 144 habitantes por hectárea. No existían límites de las áreas urbanas o suburbanas claramente delimitados en muchas de las comunas y se corría el riesgo de que el crecimiento urbano siguiera absorbiendo zonas mucho más aptas para otro destino. El Plan fijó dichos límites atendiendo a un crecimiento razonable de la ciudad en los próximos veinte años y determinó un área que comprende las siguientes comunas:

- 1) Santiago; 2) Conchalí; 3) Renca; 4) Quilicura; 5) Providencia; 6) Las Condes; 7) Nuñoa; 8) San Miguel; 9) La Florida; 10) La Granja; 11) La Cisterna; 12) Puente Alto; 13) San Bernardo; 14) Pirque; 15) Quinta Normal; 16) Maipú; 17) Las Barrancas.

Algunas de estas Comunas quedan comprendidas en su totalidad dentro del radio urbano. Otras, quedan con un sector incluido en el área urbana y el resto dentro del radio suburbano. Las restantes, cuentan con zonas urbanas o suburbanas y, además, con extensas áreas rurales.

B.— ZONIFICACION

Se regula el uso de las áreas suburbanas con el objeto de defender e intensificar la producción agrícola al mismo tiempo que se crea un cinturón verde entre las zonas urbanas y rurales.

Se proponen las siguientes zonas en el área suburbana:

- * **Parcelas Agrícolas:** Con dimensiones de 5.000 a 15.000 m². en las cuales se permite levantar sólo las construcciones necesarias para la explotación agrícola del inmueble y la vivienda de su propietario o arrendatario;
- * **Reservas Forestales:** Destinadas a bosques, en conformidad al Reglamento de Parcelaciones Agrícolas y cuyas eventuales subdivisiones se regulan por esas disposiciones legales;
- * **Reservas Agrícolas:** Corresponden a terrenos de buena calidad agrícola situados en las inmediaciones de la ciudad. Se mantendrá su actual destinación económica mientras el desarrollo urbano no determine justificadamente el cambio de esa función.

PLANO INTERCOMUNAL DE SANTIAGO



EDICIONES AUCA IMPRESOS PLANET

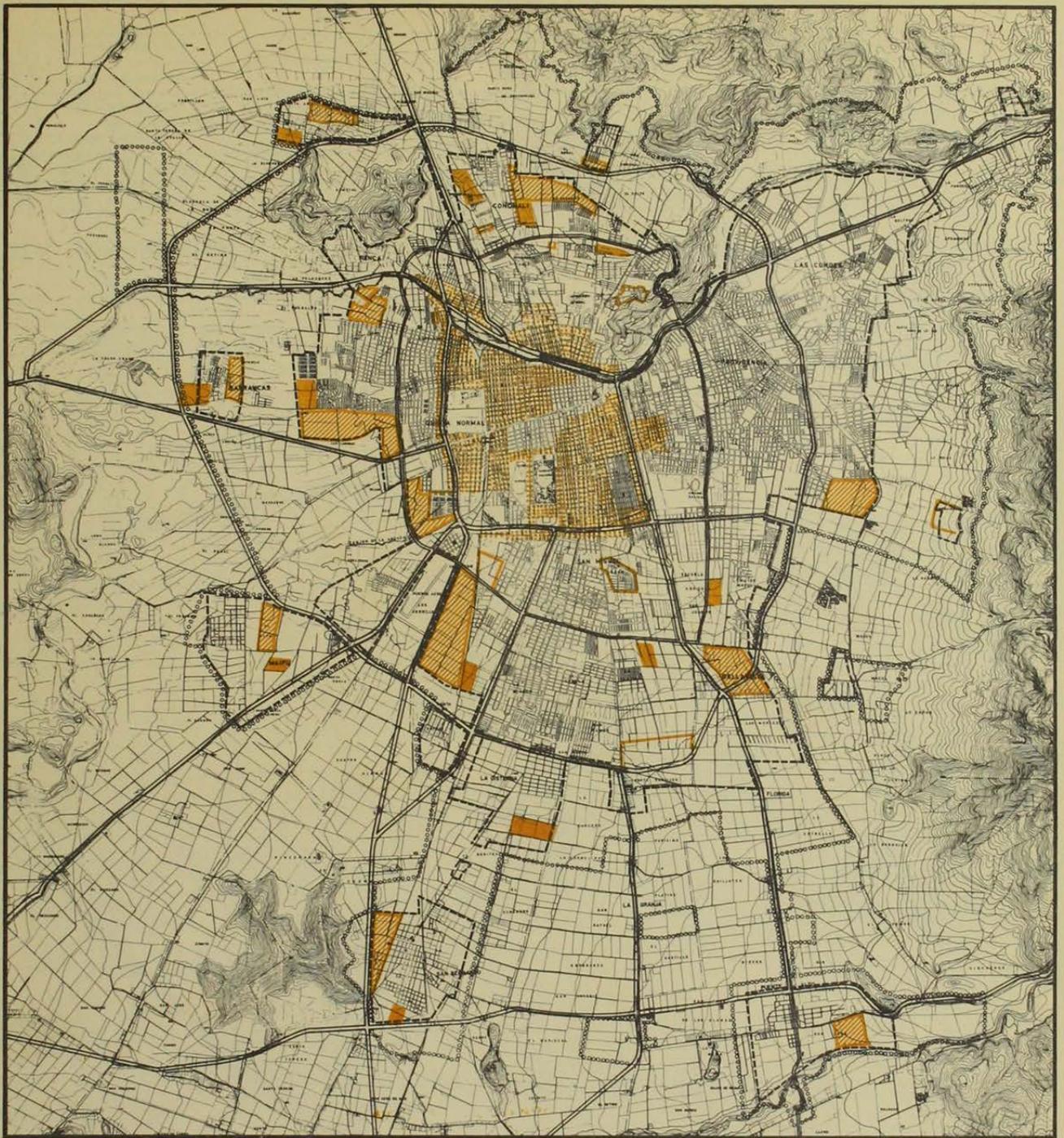
AREA SUBURBANA	VIALIDAD	INDUSTRIAS	AREAS VERDES	VIVIENDA	CENTROS CIVICOS	ZONIFICACION GENERAL
<ul style="list-style-type: none"> PARCELAS AGRICOLAS MEN. 5.000 m² PARCELAS AGRICOLAS MEN. 15.000 m² CEMENTERIOS AREAS ESPECIALES RESERVA FORESTAL RESERVA AGRICOLA 	<ul style="list-style-type: none"> VIAS OPTIMIZADAS AVENIDAS AVENIDAS CLASIFICADAS AVENIDAS DE BOM AVENIDAS INTERMEDIAS AVENIDAS 	<ul style="list-style-type: none"> ZONA INDUSTRIAL EXCLUSIVA ZONA INDUSTRIAL CONGELADA ZONA INDUSTRIAL MIXTA 	<ul style="list-style-type: none"> RESERVA RURAL RESERVA POTENCIAL DEL URBANO PARQUE INTERCOMUNAL AREA VERDE COMPLEMENTARIA PANORAMA COMUNAL AREA DE INTERES ESPECIAL CUENCA DE RIO AVENIDA JARDIN 	<ul style="list-style-type: none"> VIVIENDA ECONOMICA POBLACIONES MUEVABLES AUTO CONSTRUCCION REMODELACION CENTRAL 	<ul style="list-style-type: none"> CENTRO COMERCIAL 1ª CATEGORIA CENTRO COMUNAL CENTRO CIVICO NACIONAL CENTRO UNIVERSITARIO EXISTENTE CENTRO UNIVERSITARIO EN PROYECTO FERIA RECEPTORA RECTORADO REGIONAL A SALA DE SERVICIOS 	<ul style="list-style-type: none"> LIMITE COMUNAL EXISTENTE LIMITE URBANO EXISTENTE LIMITE URBANO INTERCOMUNAL VIAS EXPRESAS LIMITE SUB URBANO INTERCOMUNAL

MINISTERIO DE OBRAS PUBLICAS
DIRECCION DE PLANEAMIENTO
DEPTO. PLANOS REGULADORES

PLANO INTERCOMUNAL DE SANTIAGO



ORIGINAL DE UNIDAD NACIONAL



VIVIENDA: El Plan Intercomunal de Santiago, a diferencia de otros Planos Intercomunales aprobados posteriormente para otras regiones del país, no establece normas taxativas en cuanto a densidad, altura o tipo de viviendas. Sólo reglamenta la subdivisión predial y el límite máximo de la edificación en las zonas suburbanas con el propósito de conservar las características propias de dichas áreas.

Se definen las áreas de Remodelación, ya que entre los objetivos básicos del Plan se contempla la renovación de las zonas con edificaciones antiguas e ineficientes. En la proposición inicial elaborada el año 1958, se indicaron las zonas destinadas a futuras poblaciones destinadas a sectores de bajos ingresos. En la actualidad, más de la mitad de dichas zonas ya han sido urbanizadas conforme a los fines previstos, como es el caso de las Poblaciones Santa Adriana, Cardenal Caro, Juanita Aguirre y Eneas Gonel.

Salvo en los casos mencionados anteriormente, el Plan Intercomunal de Santiago no establece disposiciones obligatorias en el rubro vivienda, reservándose toda definición en materia de habitabilidad a los Planos Reguladores Comunales respectivos.

El siguiente cuadro señala los índices de densidad fijados para las áreas urbana y suburbanas.

	Superficie hás	Densidad hab/há.	Capacidad del área. (Nº de habitantes)
Área Urbana	21.600	144	3.110.000
Área Suburbana	17.000	10	170.000
Total	38.600	—	3.280.000

Si se consideran como factores correctivos la remodelación y reconstrucción de las zonas antiguas, la capacidad del área intercomunal asciende a 5.000.000 de habitantes, con lo cual podemos asegurar que EXISTE UN ÁREA URBANA CAPAZ DE SATISFACER LA DEMANDA DE LOS PRÓXIMOS VEINTE AÑOS.

VIVIENDA

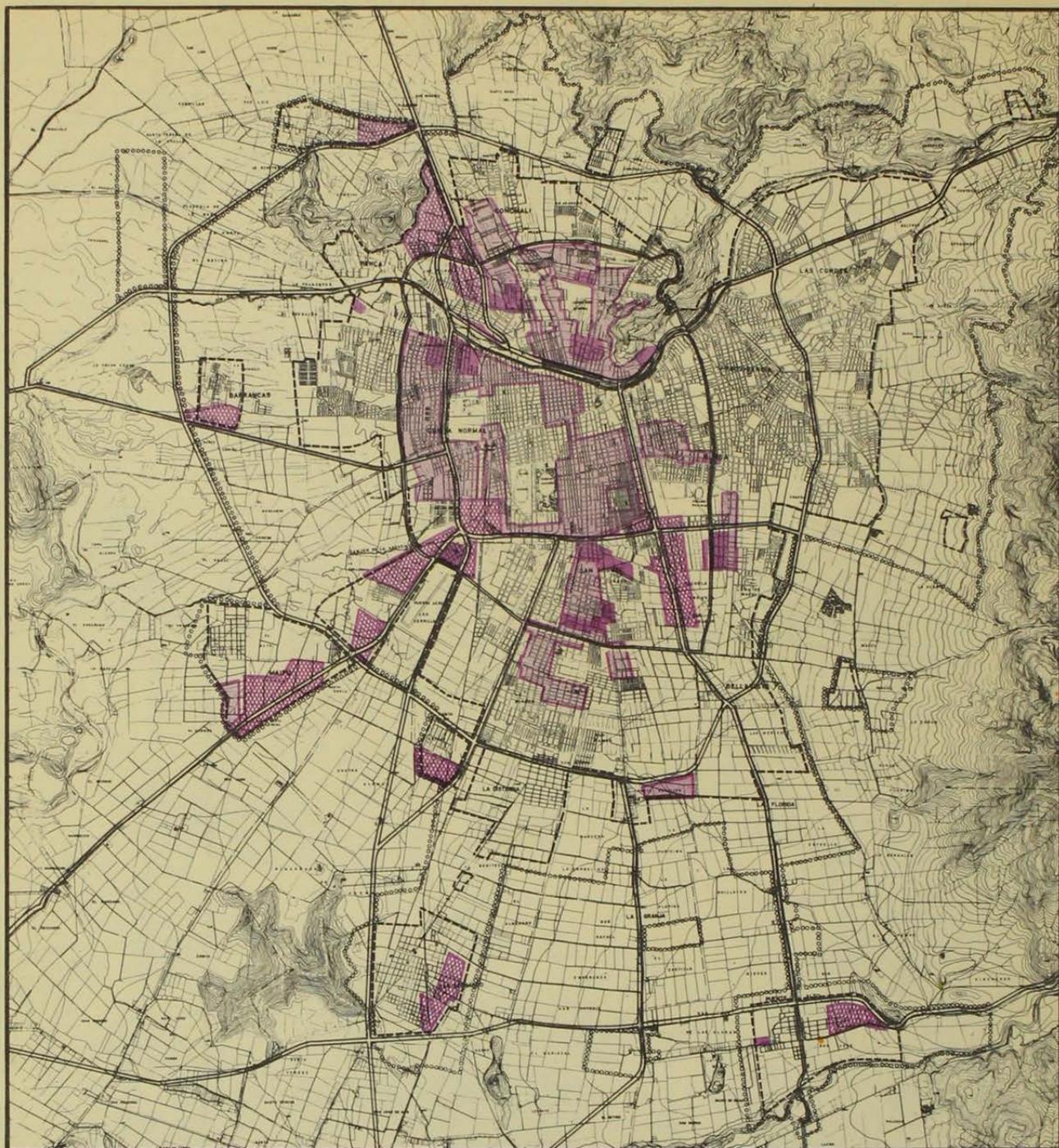
	VIVIENDA ECONOMICA
	POBLACIONES MEJORABLES
	AUTO CONSTRUCCION
	REMODELACION CENTRAL

INDUSTRIAS

	ZONA INDUSTRIAL EXCLUSIVA
	ZONA INDUSTRIAL CONGELADA
	ZONA INDUSTRIAL MIXTA

INDUSTRIA: El emplazamiento anárquico de las industrias es uno de los problemas más serios que afecta a la ciudad. Las siguientes razones explica esta situación.

* Los Reglamentos que han aplicado las Corporaciones Municipales para planificar



las zonas industriales pueden ser adecuados para su respectiva área comunal, pero generalmente son perjudiciales para sus comunas vecinas;

* Sólo en 1939 se efectuaron los primeros intentos de zonificación de alcances muy limitados, ya que no previeron el ulterior desarrollo industrial, reduciéndose a ordenar lo existente;

* La clasificación y zonificación de industrias utilizada por la Comuna de Santiago, sirvió de pauta a las restantes, permitiendo la instalación de industrias molestas y peligrosas en áreas habitacionales;

* La presión de intereses económicos ha contribuido a la instalación de industrias, incluso en sectores prohibidos por la legislación vigente;

En consecuencia, LA ACTUAL RADICACIÓN INDUSTRIAL CONFIGURA AMBIENTES DESORGANIZADOS E INSALUBRES.

El Plan Intercomunal planifica en forma integral la radicación de la industria para toda la metrópoli y aspira a resolver los inconvenientes señalados más arriba al establecer los siguientes propósitos:

* Eliminar las industrias del tipo más peligroso de las zonas residenciales;

* Ordenar y encauzar el abastecimiento de materias primas y la distribución de los productos industriales a través de las vías de circulación intercomunales, liberando de esta función a las vías de tránsito locales;

* Agrupar en sectores alejados de los barrios residenciales y en situación conveniente con respecto a los vientos dominantes las industrias que emiten olores y/o humos molestos;

* Trasladar desde el área metropolitana hacia otras localidades de la región de Santiago, ciertas industrias que pueden originar un fuerte impacto económico o demográfico.

La oficina del Plan Intercomunal en colaboración con el Departamento de Higiene del SNS elaboraron una clasificación general informativa de las industrias en tres categorías: peligrosas, molestas e inofensivas. En base a esta pauta y teniendo presente la natural movilidad de la industria que entre 1951 y 1958 se desplazó en un 40%

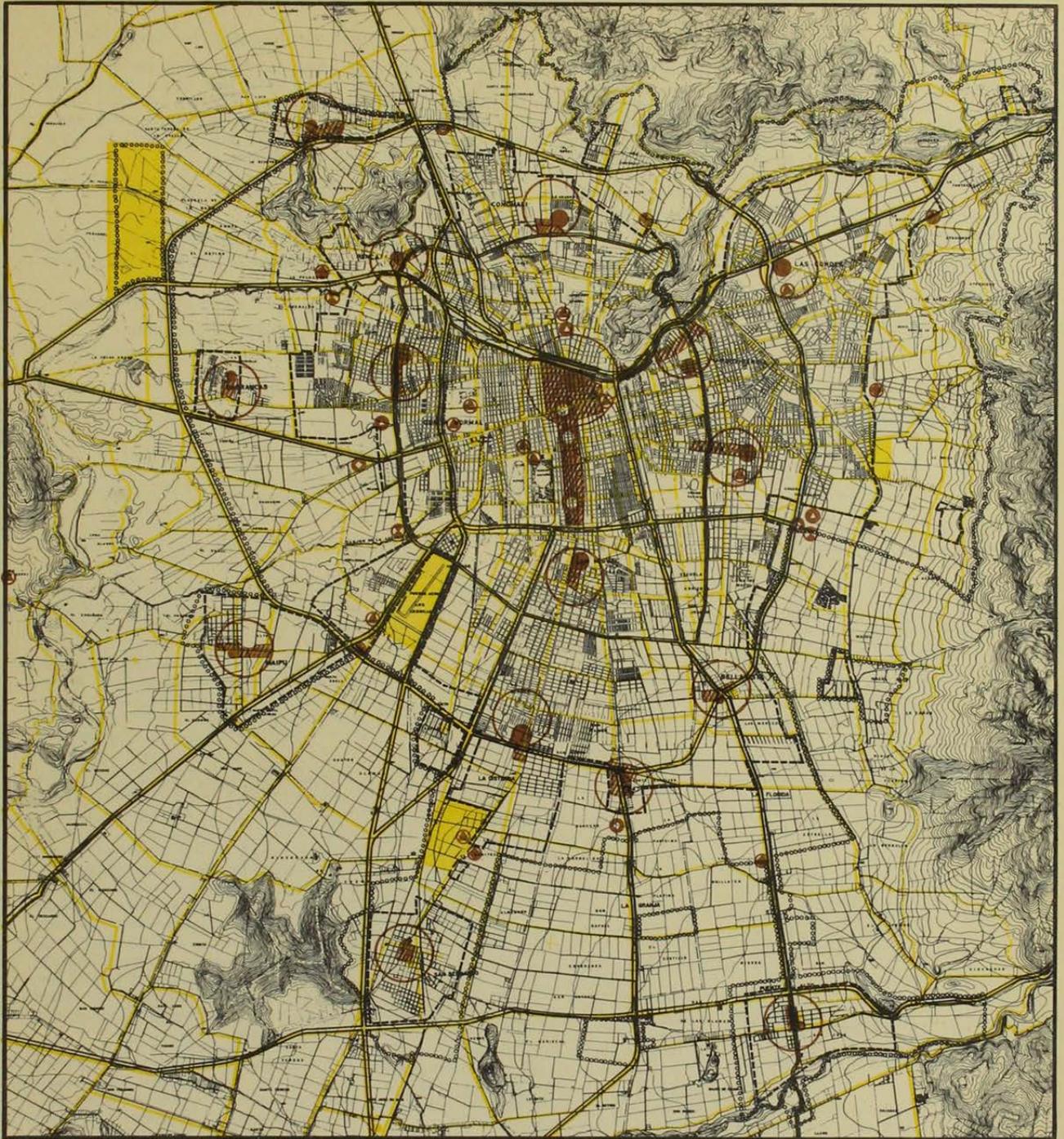
desde el centro hacia las comunas periféricas, el Plan Intercomunal estableció las siguientes zonas:

Zonas Industriales Peligrosas: ubicadas fuera de la ciudad en áreas rurales debidamente aisladas;

Zonas Industriales Intercomunales: destinadas a absorber el futuro desarrollo industrial y a recibir obligadamente a todas las industrias molestas;

Zonas Mixtas con Industrias Molestas: son aquellas existentes en la actualidad y que no pueden seguir desarrollándose con dicho tipo de industrias, sino que con las calificadas de inofensivas;

Zonas Mixtas con Industrias Inofensivas: aquellas zonas residenciales que admiten la instalación de industrias inofensivas hasta un porcentaje equivalente a un 40% de la superficie. Estas podrán concentrarse en zonas más reducidas, determinación que depende de los Planos Reguladores Comunales a fin de poder coordinar el emplazamiento de estas industrias con la planificación de cada barrio o unidades vecinales. (Micro-Zonas Industriales).



VIALIDAD Y CENTROS CIVICOS: Todas las Municipalidades que integran el Gran Santiago disponen de Centros Comunales cuya importancia no suele coincidir con la magnitud de su población y de sus instituciones.

Los Servicios Administrativos, Judiciales y Culturales establecidos en el corazón de Santiago, atraen por su cantidad e importancia no sólo a los residentes en la Comuna Central, sino que también a un número considerable de habitantes localizados en las Comunas periféricas. Acentúa este proceso de convergencia la circunstancia de constituir la Comuna Central un lugar de trabajo para importantes sectores de obreros y empleados.

Sin embargo, debemos señalar que la causa originaria de este fenómeno es el subdesarrollo de los Servicios Locales, generalmente inadecuados en capacidad y calidad. Resulta paradójico que varias comunas en donde viven sobre 200.000 habitantes dispongan de Servicios y Espacios Públicos de menor categoría que aquellos

ubicados en ciudades de provincia con una población cuatro o cinco veces inferior.

El Plano Intercomunal de Santiago propicia el DESARROLLO DE CENTROS COMUNALES DOTADOS DE MAXIMA AUTONOMIA, EMPLAZADOS DE ACUERDO A LA IMPORTANCIA FISICA Y HUMANA DE LAS RESPECTIVAS COMUNAS.

Se establece un sistema policéntrico de Centros Comunales distribuidos equilibradamente. Las ubicaciones coinciden en algunos casos con las actuales, pero a los Municipios les cabe la responsabilidad de definirlos con exactitud.

En general, se procura situarlos en las inmediaciones de un centro comercial de primera categoría y próximos a vías intercomunales que les aseguren una conexión fácil con cada comuna y con el conjunto de la ciudad.

Complementa esta red de Centros Comunales, una serie de Servicios comunes a toda el área metropolitana, ubicados en los lugares que garanticen su funcionamiento eficaz.

CENTROS CIVICOS

	CENTRO COMERCIAL 1.a CATEGORIA
	CENTRO COMUNAL
	CENTRO CIVICO NACIONAL
	CENTRO UNIVERSITARIO EXISTENTE
	CENTRO UNIVERSITARIO EN PROYECTO
	FERIA RECEPTORA
	TRATAMIENTO BASURA AGUAS SERVIDAS

VIALIDAD

	VIAS INTERCOMUNALES
	AVENIDAS JARDINES
	CAMINO TURISTICO
	TERMINAL DE BUS
	ESTACION FERROCARRIL

VIALIDAD Y TRANSPORTE

Basta recorrer la capital para constatar su carencia de vías de tránsito compatible con la magnitud de la metrópoli. Además, se acusa claramente la falta de coordinación que ha existido entre los diversos Planos Reguladores ejecutados por cada Municipio.

El Plan Intercomunal aborda este problema estableciendo un sistema de vías tendiente a absorber las principales corrientes de tránsito que se originan en la ciudad tales como:

- * El tránsito desde y hacia las comunas periféricas y el centro de la capital;
- * Tránsito de las comunas periféricas entre sí;

Circulación desde y hacia las Carreteras de acceso a la ciudad con las diversas comunas del área metropolitana.

Por otra parte, se busca la descongestión de la zona central, encauzando aquellas corrientes de tránsito que en la actualidad concurren a ella sin causa justificada, a través de otras vías complementarias. Los trazados propuestos por el Plan Intercomunal reúnen la categoría de vías expresas con un ancho de sesenta metros en general y de cien metros en otros casos. El perfil de estas vías contempla, además, calzadas destinadas al tránsito local o de servicio y se procura evitar cruces a distancias inferiores a 400 metros. Transitoriamente, estos cruces se

resuelven mediante soluciones especiales al mismo nivel, pero están diseñados de manera que en el futuro se puedan fácilmente transformar en soluciones a distinto nivel tanto para los vehículos como para los peatones.

Se consideran los siguientes tipos de Vías Intercomunales:

- * Carreteras de acceso al Gran Santiago;
- * Anillo de circunvalación de las comunas periféricas;
- * Sistema de distribución intermedio;
- * Vías radiales Intercomunales;
- * Sistema de distribución central.

PLAN REGIONAL Y MICRO-REGIONAL

El futuro desarrollo de la capital no solamente ha sido previsto dentro de los límites establecidos por el Plan Intercomunal de Santiago. Se han dado las bases para planificar también la Región de Santiago, la que, en líneas generales, coincide con el límite administrativo provincial, como, asimismo, se ha estudiado muy especialmente el área rural próxima, la que se ha dado en llamar Microrregión.

Por otra parte, la descentralización del área metropolitana tendrá necesariamente que realizarse en dos escalas o áreas diferentes:

- a) Escala Nacional;
- b) Escala Regional.

Nos referíamos solamente a la escala regional, ya que la primera corresponde a un programa nacional de desarrollo.

Los principales fundamentos de las proposiciones regionales son:

a) Existe en la región y especialmente en la microrregión (zona más próxima) un considerable subdesarrollo económico social;

b) Si bien hay tierras de excelente calidad, encontramos una gran área no cultivada o insuficientemente explotada, especialmente en la zona norte (Lampa, Batuco, Colina). Su incorporación al cultivo intensivo sólo será posible si se realizan grandes obras de saneamiento y regadío, las que solamente a través del Estado podrían emprenderse;

c) Muchas Industrias, por razones de radicación económica industrial (mercado consumidor; materia prima), no podrán ser erradicadas del Gran Santiago; podrán, sin embargo, instalarse racionalmente dentro de la región;

d) La contaminación atmosférica de Santiago, es muy considerable y, si bien ella es causada por numerosos factores, el agente principal lo constituyen numerosas industrias ubicadas en la zona central y sur de la ciudad;

e) El alto valor alcanzado por los terrenos y obras de urbanización en el Gran Santiago, derivado de la necesidad de extender más allá del límite económico muchos servicios;

f) Una cierta pérdida de los valores sociales, que afecta a las radicales masivas de poblaciones que se realizan en los suburbios agregados a la periferia de la ciudad.

La carencia de un apoyo sistemático en la investigación económico-social del área provocará a corto plazo un endurecimiento y anquilosamiento del Plan, perdiéndose el esfuerzo realizado al ser sobrepasado por el fenómeno urbano.

Subsiste la anarquía, la dualidad de funciones, la desconexión en la acción, no tanto entre los organismos comunales como entre los organismos del Estado. Se requiere urgentemente crear los instrumentos administrativos y legales que permitan orientar coordinadamente la acción privada y la acción estatal en el contexto metropolitano.

La acción se ha orientado fundamentalmente en términos de ejecución de obras de Infraestructura, debiendo ella orientarse, además, hacia la configuración de un plan de desarrollo regional en un enfoque simultáneo nacional y regional, dado su condición de ciudad capital y mayor centro urbano del país.

En resumen, a nuestro juicio, el Plan Intercomunal de Santiago elaborado a través del Departamento de Planificación Urbana del M.O.P., es indudablemente una de las experiencias más completas que en materia de planeamiento urbano se ha realizado en nuestro país y probablemente en Sudamérica. Sin embargo, la falta de una estructura de orden institucional, al no existir una AUTORIDAD o GOBIERNO METROPOLITANO INTERCOMUNAL y, como consecuencia, la falta de una Programación efectiva en los aspectos económicos y financieros, han indudablemente significado que muchas disposiciones básicas contempladas en el Plan Intercomunal no se han materializado, ya que han quedado entregadas a la oportunidad de ejecución que particulares y servicios inconexos les deseen o que pueden otorgarles.

A manera de ejemplo puede señalarse el de las obras de vialidad urbana Municipal de Santiago, cuyas inversiones se han

realizado en los últimos diez años en concordancia con el Plan Intercomunal y cuyos terrenos a su vez las Municipalidades de la metrópoli han reservado utilizando las disposiciones de la Ley de Construcciones y Urbanización, las que han sido ejecutadas por sectores aislados que aún permanecen inconexos entre sí, desvirtuando por consiguiente el Plan correspondiente.

Juzgamos que esta experiencia en planificación urbana ha sido interesante y positiva desde el punto de vista profesional, pero creemos que muchos de los resultados de esta labor aún no se han logrado plenamente y muchos de ellos pueden aún malograrse de no mediar una pronta acción de las autoridades del Estado y las Municipales en orden de proporcionar una base más amplia y estable al desarrollo social, económico y físico de Santiago, estableciendo una AUTORIDAD o GOBIERNO METROPOLITANO INTERCOMUNAL, con facultades para coordinar y realizar en el área Intercomunal y Regional.

El Plan Intercomunal de Santiago fue iniciado en el año 1954; desde esa fecha hasta su aprobación por Decreto Supremo en el año 1960, estuvo encomendado al Arquitecto Juan Honold D., en su calidad de Jefe del Plan. Formando en la práctica un equipo interdisciplinario, trabajaron en el Plan durante el período de 1954 a 1960 los siguientes profesionales:

Juan Honold D., Arquitecto Jefe del Plan.
Pedro Alvarez A., Ingeniero de Vialidad.
Sergio Armstrong A., Arquitecto MOP
Nicolás García J., Arquitecto MOP
Alejandro Rodríguez, MOP
Patricio Sánchez C., Arquitecto MOP
José Luis Pistono A., Ingeniero Agrónomo.
Ricardo Haddad, Ingeniero del SNS
Walter Dümmer, Ingeniero del SNS
Octavio Echegoyen M., Ingeniero MOP
Amador Brieva Alvarado, Arquitecto MOP
Juan Parrochia B., Arquitecto MOP, quien asumió la Jefatura del Plan en el año 1961.
Se incluye en esta lista tanto a los integrantes de la Oficina del Plan Intercomunal de Santiago dependiente de la Dirección de Planeamiento del MOP, como también a los profesionales de otros servicios de dicho Ministerio y de otras reparticiones de la Administración Pública que elaboraron partes importantes del Plan Intercomunal de Santiago.