

*El desfase de la modernización entre las administraciones y la empresa privada
tiende a explicarse por la falta de recursos financieros*

*“La razón de este desfase no es tanto la falta de dinero como una falta de enfoque organizativo”
“...las entidades de la administración acaban fijándose exclusivamente en las necesidades internas de su propia
organización y en el cumplimiento a la letra de los reglamentos, no en atender las necesidades en general de los
ciudadanos y de las empresas”. (...) “...Para el ciudadano corriente o la empresa media la administración sigue
siendo un enredo intimidante de entidades y reglamentaciones mal coordinadas” (Bill Gates, 1999).*

PRIMERA PARTE

PERFIL VIGENTE DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL URBANISMO.

1. Marcos de Referencia Nacional, Regional, Metropolitano y Local.

En términos amplios y en el marco del modelo socioeconómico vigente en Chile, podemos entender la ciudad como un área territorial a la cual concurren múltiples agentes y en donde se expresan necesidades factibles de convertirse en demandas e iniciativas factibles, a su vez, de convertirse en ofertas. Es decir, la ciudad entendida como un mercado de iniciativas reguladas subsidiariamente por el Estado.

Las áreas urbanas van tomando forma a través de una de las muchas actividades económicas en el desarrollo de una comunidad: el proceso de urbanización y construcción; el cual se caracteriza actualmente por la tendencia a la concentración de la población en unas pocas grandes ciudades.

En el marco de la gestión privada; impulsada a través de proyectos inmobiliarios y su evaluación; la ciudad se entiende, en cuanto sujeto y objeto de iniciativas, como un área territorial que se caracteriza por una gran concentración de actividades, densamente distribuidas sobre un recurso escaso por excelencia (el suelo urbano), que generan demanda especialmente por localización y a la cual los agentes están dispuestos a responder con determinadas ofertas.

La ciudad es por ello, además, un área de inversión tendiente a construirla y, por lo mismo, a recibir los proyectos destinados a producir, preferencialmente, activos fijos (suelo urbanizado y edificaciones) que, por el proceso de crecimiento y concentración de la población en un determinado territorio (proceso de urbanización) y por la dinámica del desarrollo urbano soportado por un recurso

escaso (el suelo) están, generalmente, sujetos a valorización creciente generando por lo tanto, en los inversionistas y promotores, amplias expectativas de ganancia. De allí el incentivo a la inversión en el ámbito urbano.

Desde esa óptica, las ciudades capitalizan las inversiones, efectuadas a través de las generaciones de habitantes, llegando las edificaciones y el recurso suelo a incrementar su valor por sobre su valor natural propio. Gravita, además, en el mayor valor, la potencialidad y expectativas futuras de uso del suelo debido a la demanda permanente derivada, a su vez, del crecimiento y concentración de la población y de las actividades productivas. Todo ello hace de la tierra urbana un recurso escaso por su alta deseabilidad, transformándose en un bien acumulable y transable en el mercado de acuerdo a las leyes de oferta y demanda. Por lo anterior, el proceso de urbanización es parte del proceso general de producción en el cual la división técnica del trabajo promueve la concentración. (Brieva, 1986:2). Este elemento de contexto, en el cual se enmarca la lógica del funcionamiento del mercado inmobiliario en Chile, es crucial en la presión sobre el desempeño eficiente de la administración y gestión del urbanismo.

Por otra parte, el desarrollo urbano es la síntesis y el resultado de los múltiples procesos derivados tanto de las actividades de la acción privada y pública, individual y colectiva; como de las interacciones de los distintos sistemas que actuando en la ciudad la crean y recrean constantemente. Este desarrollo es el generador del crecimiento urbano, es decir, de la modalidad que adquiere el área urbana por el proceso de urbanización y construcción.

En Chile, ese crecimiento urbano es inorgánico (desarticulado, no integrado, incompatible en sus usos de suelo, etc.) y produce externalidades negativas para el conjunto o parte importante de los ciudadanos en cuanto personas individuales o personas jurídicas (instituciones y empresas). Efectos que posteriormente se traducen en ineficiencias que afectan a la ciudad misma disminuyendo su potencialidad para ejercer las funciones que le son propias,

dificultando así el ejercicio de las actividades que las personas, instituciones y empresas realizan. Por ejemplo: las deseconomías para el conjunto de las personas (impuestos crecientes) y costos que se derivan de la contaminación, congestión, riesgos potenciales (inundaciones, deslizamientos, etc.), segregación socio-espacial (los grupos sociales localizados según su capacidad de acceso al suelo urbano y sin puntos de encuentro ni áreas de contacto entre ellos) y conflictos sociales asociados, disfuncionalidades (conflictos entre usos, especulación, etc.), entre otros.

Este aspecto es de particular relevancia si se tiene presente que, actualmente en Chile, el 86% del Producto Interno Bruto (PIB) se genera en áreas urbanas (MINVU, 2001a:1). Ello implica que la necesidad de mantener tasas de crecimiento económico a un ritmo adecuado para la creación de riqueza del país en su conjunto, está fuertemente vinculada a mantener centros urbanos eficientes y funcionales al proceso de producción de bienes y servicios. Este es otro elemento de contexto clave para enmarcar la demanda sobre un sistema de administración y gestión del urbanismo eficiente.

En el país; en este modo general de desarrollar las ciudades con base en un mercado libre, abierto y competitivo; el Estado, (entendido este como la Nación jurídicamente organizada), ejerce un rol central, aunque subsidiario. El objetivo declarado del Estado, es asegurar el Bien Común o Interés General³⁶, para lo cual actúa en distintas dimensiones y momentos intentando corregir los efectos negativos del proceso de producción en su más amplia gama. Esta intervención, puede hacerse “ex-ante”, es decir, previo al desarrollo de los procesos, para prevenir resultados no deseados a través de políticas, leyes, ordenanzas, instrumentos de planificación, reglamentos, normas técnicas, incentivos, etc.; o bien “ex-post”, es decir, sobre los resultados de los procesos de producción tratando de corregirlos a través de políticas redistributivas, sanciones, etc.

³⁶ Constitución Política de la República de Chile, 1980, Capítulo N° 1, Art. 1° (Ver documento completo en Anexo 1)

La política pública, legislación y planificación urbanas constituyen instrumentos del Estado en su dimensión orientadora y/o reguladora, inscritos en su actuación “ex-ante”, que intentan prevenir resultados no deseados provenientes tanto del estilo de desarrollo urbano que se impulse como del tipo de proceso de urbanización y construcción y su materialización en las áreas urbanas. (ver Figura 12)

FIGURA 12

EL ESTADO EN CHILE: DIMENSIONES, NIVELES DE ACCIÓN Y PLANIFICACIÓN URBANA



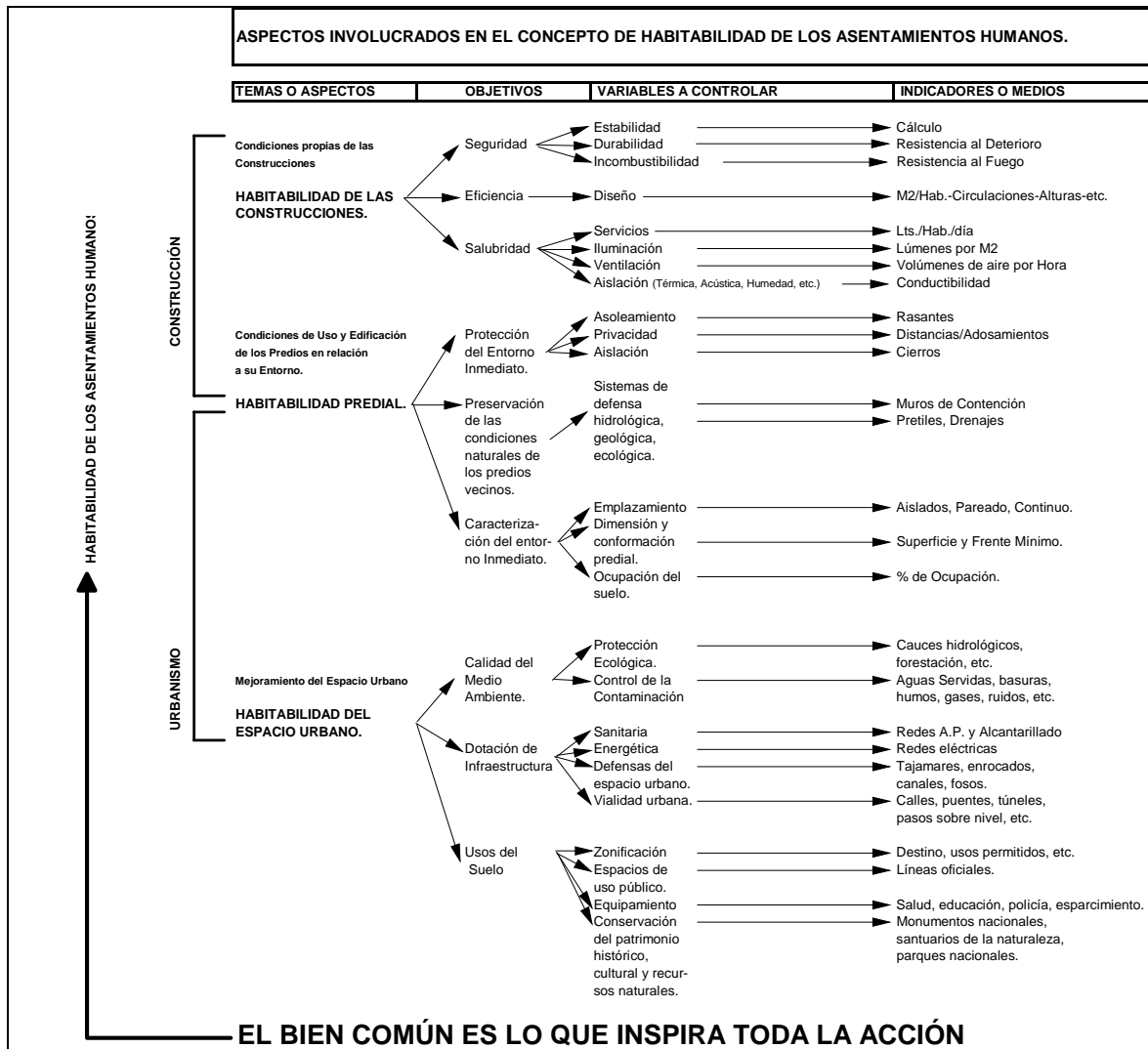
Fuente: elaboración propia a partir de la Conferencia "Estado y Sociedad" del sociólogo, Raúl ATRIA, en la sede CEPAL, Nac. Unidas, Stgo, Chile, 1997.

En el ámbito urbano, el objetivo del Estado de asegurar el Bien Común o Interés General se traduce en alcanzar en los asentamientos humanos, a través de la planificación urbana y sus instrumentos, niveles adecuados y crecientes de HABITABILIDAD en tres aspectos: en las construcciones, en la subdivisión predial y en el espacio urbano.

Esto corresponde a la propensión hacia el mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios, haciendo cumplir ciertos estándares definidos en la normativa y que intentan alcanzarse por medio de objetivos a cumplir, de variables a controlar para asegurar esos objetivos y de indicadores o medios que permiten medir esas variables. Todo ello para asegurar una adecuada calidad de vida. Respecto a esto, en la figura 13 siguiente, se indica los componentes específicos que se involucran.

Figura 13

CONCEPTO HABITABILIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS



Fuente: Diagrama adaptado de BRIEVA, Op. Cit. pp.6

El contexto global indicado es válido en todo el territorio nacional, en cada una de sus regiones y localidades.

Por su parte, y como indicamos anteriormente, lo que en Chile suceda con el desempeño de las ciudades; respecto de su funcionamiento, su productividad y su estilo de desarrollo, (dada la alta concentración de población urbana y el aporte al PIB de los centros urbanos (86%) (Minvu 2001a:1-2); es altamente relevante para su crecimiento económico, para su desarrollo y para la materialización de sus afanes por el bien común.³⁷

Paradójicamente, como también anunciamos en acápites anteriores, el desarrollo urbano del país tiene características de resultante no deseado de las actividades económicas y el modelo de administración y gestión del urbanismo no está respondiendo a las exigencias del propio sistema económico imperante ni a su rol de asegurador del bien común en el ámbito urbano. Todo ello fundamentalmente por su rezago respecto de la modernización de otros sectores de la vida nacional.

Especialmente los niveles regionales y comunales, se caracterizan por estar enfrentados a bajos presupuestos, a la escasa capacidad técnica de los órganos responsables del desarrollo urbano y a la insuficiencia de método e instrumental para abordar con mayor racionalidad la acción para influir en un desarrollo que satisfaga las necesidades de los habitantes y de la propia actividad económica y de producción.

La excesiva concentración poblacional implica otro elemento de entorno constituido por las desigualdades regionales derivadas del desequilibrio en la distribución de los recursos humanos y su capacidad técnica. Por ello, los mecanismos e instrumentos de gestión se implementan muchas veces sin estar al alcance de una aplicación acorde a la realidad de las regiones con sus distintas

³⁷ LAGOS, R; "Intervención de S.E. el Presidente de la República", D. Ricardo Lagos Escobar, en ceremonia de anuncio de la Reforma Urbana; Santiago, 25 de junio de 2001.

dotaciones de personal y las calificaciones profesionales y técnicas que les caracterizan.

Esto es esencial de abordar por que cada vez más las características que el estilo de desarrollo urbano adopte se torna determinante para el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo económico en concordancia con los objetivos y metas globales de la sociedad. Y ese rol es de la esencia del Estado en tanto la nación jurídicamente organizada.

En las ciudades intermedias los recursos orientados por el Estado hacia la consecución de un desarrollo urbano más equilibrado se ven sistemáticamente enfrentados, a dos asuntos determinantes. Por una parte, a la escasa capacidad técnica para formular e implementar programas y proyectos que integren a la población a los beneficios del desarrollo económico y, por otra, a la insuficiencia de dichos recursos. Ambas obstáculos ponen en evidencia tanto la necesidad de incorporación del sector privado/comunitario en alianza estratégica con el Estado así como la urgencia por implementar modalidades para incrementar la cuantía de los recursos.

En ese contexto, el diseño de modelos de gestión del urbanismo acordes a los desafíos de integración de la población a los beneficios del desarrollo y a la articulación de los sectores público y privado, se constituyen, en una necesidad crucial para el desarrollo de Chile.

A partir de ello se hace necesario crear y recrear modalidades de gestión del urbanismo que permitan asumir los desafíos del país y el problema central es cómo se la satisface en sintonía con las características propias del estadio de desarrollo en que se encuentra actualmente Chile. Esta perspectiva nos permite incorporar nuestra idea de “modelo apropiado”; es decir, que responde a lo propio en razón de las condicionantes del nivel de desarrollo actual e histórico y de la búsqueda de espacios para que los ciudadanos se integren y participen del desarrollo futuro.

Es decir, cómo desarrollar modelos de administración y gestión del urbanismo apropiados y que puedan, por lo tanto, tener mayor factibilidad de ser asumidos e implementados acorde a la realidad del aparato público y privado, de los recursos disponibles y de los escenarios que genera el marco jurídico y administrativo.

En Chile, intentar avanzar hacia una administración y gestión del urbanismo apropiada, implica que deben asumirse las desigualdades regionales existentes hoy, las que se derivan de la concentración de la población y de los recursos claves para la gestión. Esto porque la formulación de políticas homogéneas para el país se han traducido en fracasos que van desde la no-implementación de las mismas hasta la falta de capacidad técnica para hacer uso de los recursos asignados al presupuesto en distintas regiones.

1.1. Legislación General, Económica, Urbana, Municipal.

Los cuerpos legales principales que hoy regulan en Chile el urbanismo, la construcción, la administración urbana y el medio ambiente, son los siguientes:

- ❖ Ley General de Urbanismo y Construcción (D.F.L. N° 458 / 1975, Minvu (Ministerio de Vivienda y Urbanismo), Diario Oficial (D.O.) 13/4/1976.)
- ❖ Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (D.S.) N°47/1992, MINVU, D.O. 19/5/1992.

Otros dos cuerpos legales que predefinen algunos elementos adicionales y/o complementarios son los siguientes:

- ❖ Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades; Decreto Supremo (D.S.) N°662/1992, Ministerio del Interior (MINTERIOR), D.O. 27/8/1992. (Texto refundido Ley 18.695), 1988.
- ❖ Ley de Bases Generales del Medioambiente; MINTERIOR; N°19.300; D.O., 09/3/1994.
- ❖ Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional; MINTERIOR; N°19.175; D.O. 03/3/1993. (Modificada por Ley N°19.778, 10/12/2001)

Una síntesis de los principales cuerpos³⁸ es la que se indica a continuación:

1.1.1. La Ley General de Urbanismo y Construcciones:

(D.F.L. N° 458 / 1975, MINVU, DO. 13/4/1976.)

TITULO I: DISPOSICIONES GENERALES

CAPITULO I: NORMAS DE COMPETENCIA

La Ley General contiene disposiciones relativas a planificación urbana, urbanización y construcción; dictadas por el Presidente de la República, que rigen para todo el territorio nacional. (art. 1º)

- ❖ Esta legislación general tiene tres niveles de acción: (art. 2º)
 - **La Ley General:** principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones, y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción.

³⁸ En anexos 1 a 6 se acompañan documentos legales con mayores detalles.

- **La Ordenanza General:** contiene las disposiciones reglamentarias de la Ley General y regula: el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles en los dos últimos.
- **Las Normas Técnicas:** contienen y definen las características técnicas de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización, para el cumplimiento de los estándares exigidos por la Ordenanza General.
- ❖ Todo este sistema de legislación está a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), a través de sus distintas reparticiones, en cuanto a su supervigilancia, modificación y adecuación al desarrollo nacional, al avance tecnológico y al desarrollo socioeconómico. (art. 3º y 4º)
- ❖ Su aplicación le corresponde a las Municipalidades en sus acciones administrativas relacionadas con la planificación urbana, urbanización y construcción y a través de las acciones de los servicios de utilidad pública respectivos. La Ley General obliga al municipio a velar también por el cumplimiento de este conjunto de disposiciones. (art. 5º)
- ❖ La Ley General asigna una misión especial a los Intendentes y Gobernadores: supervigilar que los bienes nacionales de uso público se mantengan como tales, impedir que se ocupen con otros fines y exigir su restitución. (art. 6º)

CAPÍTULO II: DE LOS FUNCIONARIOS:

- ❖ En todas las Municipalidades cargo de Director de Obras. Profesional con título universitario. (art. 8º)
 - Comunas > 40.000 hab.: Arquitecto o Ingeniero Civil
 - Comunas < 40.000 hab.: podrá serlo un Constructor Civil

- Si no hay postulantes al cargo o si el municipio no tiene dinero suficiente: debe contratarse un profesional particular o que desempeñe otro cargo en la misma comuna o provincia.

- ❖ Funciones del Director de Obras:(art. 9º)
 - Estudiar los antecedentes, dar los permisos de ejecución de obras, conocer de los reclamos durante las faenas y dar recepción final de ellas. De acuerdo a la Ley, Ordenanza, Planes Reguladores y sus Ordenanzas Locales y las normas y reglamentos respectivos aprobados por el MINVU.
 - Dirigir construcciones municipales de ejecución directa y supervigilar las contratadas a terceros.
 - A falta de Director de Obras: los permisos los dará la Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU) de la región respectiva. La Municipalidad cobra sólo el 50% de los derechos municipales. (art. 11º)
 - Reclamos contra resoluciones de las Direcciones de Obras (en plazo no mayor de 30 días desde la notificación de la resolución): ante SEREMI/MINVU de la región respectiva. Resuelve en segunda instancia. (art. 12º)

- ❖ En todas las Municipalidades con Plan Regulador aprobado y cuya comuna tenga un centro urbano con más de 50.000 hab.: cargo de Asesor Urbanista desempeñado por un arquitecto. (art. 10º)

- ❖ Funciones del Asesor Urbanista:(art. 10º)
 - Estudiar el Plan Regulador Comunal y mantenerlo actualizado, propiciar sus modificaciones y preparar los Planos Seccionales de detalles.
 - Revisar los planos de: subdivisión, loteo y urbanización y autorizar los conjuntos armónicos. Respecto a estos, los permisos que la Dirección de Obras extienda deben contar con informe previo favorable del asesor Urbanista.

- Estudiar los programas anuales de desarrollo comunal para la materialización del Plan Regulador y que faciliten la formulación del presupuesto de inversiones de capital de la comuna.
- ❖ Prohibición de participar en estudios u obras, dentro de la comuna en que ejercen sus funciones. Excepto proyectos u obras en terrenos de domino propio o de parientes hasta 4º grado de consanguinidad o segundo afinidad inclusive. Con autorización especial de la Alcaldía. (art. 13º)
- ❖ Directores de Obras y Asesores Urbanistas deben representar al SEREMI/MINVU respectivo y a la Contraloría General de la República las acciones ilegales del municipio en las materias que les corresponde aplicar. (art. 14º)

TÍTULO II: DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

CAPÍTULO I: DEFINICIONES

Se define como el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico. Los objetivos y metas de esta última política deben incorporarse en todos los niveles de la planificación urbana. (art. 27º)

Se realiza en cuatro niveles de acción que corresponden, a su vez, a igual número de áreas territoriales: nacional, regional, intercomunal y comunal. Una breve síntesis se indica a continuación. (art. 28º)

CAPÍTULO II: DE LA PLANIFICACIÓN URBANA

- ❖ Planificación Urbana Nacional: (art. 29º)
 - orienta el desarrollo urbano a nivel nacional.
 - está a cargo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU),

- A través de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones³⁹ el MINVU debe establecer normas específicas para los estudios, revisión, aprobación y modificaciones de los instrumentos legales para la aplicación de la planificación urbana en los cuatro niveles.

❖ Planificación Urbana Regional:

- es aquella que orienta el desarrollo de los centros urbanos de la región. (art. 30º)
- Instrumento: el Plan Regional de Desarrollo Urbano, fija los roles, de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc. (art. 31º)
- está a cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU). Debe estar acorde con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. (art. 32º)
- Se aprueba por el Gobierno Regional mediante decreto supremo por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente Regional. Sus disposiciones deben integrarse a los planes reguladores de los niveles inferiores. (art. 33º)

❖ Planificación Urbana Intercomunal:

- es aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de distintas comunas que, por sus relaciones, se integran a una misma aglomeración. Si esta última sobrepasa una población de quinientos mil habitantes tiene, para efectos de planificación, la categoría de Área Metropolitana. (art. 34º)
- Instrumento: el Plan Regulador Intercomunal o el Plan Regulador Metropolitano. (art. 34º). Compuesto por: (art. 35º)
 - Memoria Explicativa: objetivos, metas y programas de acción.
 - Ordenanza: disposiciones reglamentarias correspondientes.

³⁹ Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Decreto Supremo (D.S.) N°47/1992, MINVU, D.O. 19/5/1992.

- Planos: expresión gráfica de las disposiciones sobre zonificación general, equipamiento, relaciones viales, áreas de desarrollo prioritario, límites de extensión urbana, densidades, etc.
 - el Plan lo confecciona la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU), con consulta a los Municipios respectivos y a las Instituciones Fiscales que se estime necesario y sin perjuicio de las normas especiales para el Área Metropolitana. Los municipios tienen 60 días para pronunciarse, desde el conocimiento oficial del Plan, luego del cual se entiende aprobado. Puede, también, ser confeccionado por un conjunto de Municipios afectos a relaciones intercomunales, previa autorización de la SEREMI respectiva. (art. 36°)
 - Se aprueba por el Gobierno Regional mediante decreto supremo por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente Regional. Sus disposiciones son obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores comunales. (art. 37°)
 - Las disposiciones del Plan Regulador Intercomunal que alteren a los Planes Reguladores Comunales existentes son consideradas modificaciones automáticas. Y, el primero actúa por el segundo a falta de este último.(art. 38°)
 - Las SEREMI/MINVU califican: las áreas sujetas a planificación intercomunal y las comunas que para efectos de la confección de sus Planes Reguladores Comunales estén sujetas a la aprobación previa del Plan Regulador Intercomunal.
- ❖ Planificación Urbana Comunal:
- es 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. (art. 41°)
 - Instrumento: el Plan Regulador Comunal. Es 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, etc., en función de la factibilidad de infraestructura sanitaria y energéticas, y demás aspectos urbanísticos. (art. 41º)
- Está compuesto de los siguientes documentos, los cuales constituyen un sólo cuerpo legal para efectos de aprobación, modificación y aplicación: (art. 42º)
 - Memoria Explicativa: antecedentes socioeconómicos, crecimiento demográfico, desarrollo industrial, etc. y los objetivos, metas y prioridades de las obras básicas proyectadas.
 - Estudio de factibilidad de agua potable y alcantarillado en relación al crecimiento urbano proyectado, el que debe tener VºBº del Servicio Sanitario de la región.
 - Ordenanza: disposiciones reglamentarias correspondientes.
 - Planos: expresión gráfica de las disposiciones sobre uso del suelo, zonificación, equipamiento, relaciones viales, límite urbano, áreas prioritarias de desarrollo urbano, etc.
 - el Plan lo confecciona la Municipalidad y tiene la responsabilidad de su actualización. Debe tramitarlo de acuerdo al siguiente procedimiento: (art. 43º)
 - exposición al público para recibir observaciones por escrito, plazo 15 días, envío al Consejo.
 - Aprobación por acuerdo del Consejo.
 - Registro por parte de la SEREMI/MINVU y aprobación por resolución del SEREMI y
 - Publicación en el Diario Oficial de la resolución y de la Ordenanza Local. Debe publicarse, además, un extracto de ambos documentos en algún diario de mayor circulación de la comuna. El plano correspondiente debe archivarse en el Conservador de Bienes Raíces respectivo.
 - Para estudios más detallados derivados de la aplicación del Plan Regulador Comunal, se utilizará el Plan Seccional (art. 46º) en que se fijarán con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción

obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.

- En las comunas sin Plan Regulador podrán estudiarse Planes Seccionales. Estos últimos deben aprobarse con igual procedimiento que para el primero.
- Los Seccionales son obligatorios en las comunas de más de 50.000 hab. que cuenten con Asesor Urbanista para fijar líneas de edificación. Y también para las comunas que califique la SEREMI/MINVU, por sus características topográficas o para materializar obras públicas o expropiaciones.
- Deben contar con Plan Regulador Comunal: (art. 47º)
 - Las comunas sujetas a planificación de nivel regional o intercomunal.
 - los centros urbanos de una comuna que tengan más de 7.000 hab.
 - los centros urbanos de una comuna afectados por destrucción total o parcial.
 - los centros urbanos de una comuna que la SEREMI/MINVU disponga, en cuyo caso esta última podrá encargarse de su confección; pero debe enviarlo para tramitación según procedimiento definido en el artículo 43º.
- Las Municipalidades deben confeccionar o reactualizar su Plan Regulador en los plazos que fije la SEREMI/MINVU. Si las primeras no cumplen esta última lo hace por cuenta y a costa de aquellas. (art. 48º)
- Los municipios con obligación de tener Plan Regulador podrán designar una comisión asesora con representación municipal y particular para su estudio y coordinar su programación y realización. (art. 49º)
- Los trazados de los Planes Reguladores se harán por los municipios mediante:(art. 51º)
 - expropiaciones derivadas de la declaración utilidad pública según artículo 59º.
 - las adquisiciones por licitación pública o compra directa por la Municipalidad. El precio no puede exceder la tasación hecha por la Dirección de Obras.

- las cesiones de terrenos que se urbanicen, de acuerdo a los disposiciones de esta Ley y de sus Ordenanzas y que se destinen a calles, avenidas, plazas, espacios públicos y otros fines.

CAPÍTULO III: DE LOS LÍMITES URBANOS

- ❖ Límite Urbano: para esta Ley y para la Ley Orgánica de Municipalidades, es la línea imaginaria que delimita las áreas urbanas y de extensión urbana que conforman los centros poblados, diferenciándolos del resto del área comunal. (art. 52º)
- ❖ Deben tramitarse con igual procedimiento fijado en inciso 1º del artículo 43º, con informe, además de la SEREMI/AGRICULTURA. Esta última tiene un plazo de 15 días para remitirlo de lo contrario se da por remitido sin observaciones. (art. 53º)
- ❖ Al aprobarse un plan regulador de una ciudad, el límite urbano de este reemplazará automáticamente el anterior. Al ampliar el límite urbano de un Plan Regulador debe definirse simultáneamente el uso del suelo de los terrenos que se incorporan al área urbana. (art. 54º)
- ❖ Fuera de los límites urbanos no se permite urbanizar ni construir, salvo lo necesario para la explotación agrícola del inmueble o para las viviendas del propietario y sus trabajadores. (art. 55º)
 - La SEREMI/MINVU respectiva debe cautelar que las subdivisiones y construcciones en terrenos rurales, con fines ajenos a la agricultura, no originen nuevos núcleos urbanos al margen de la planificación urbana regional.
 - Para situaciones excepcionales (balnearios, campamentos, complementos de actividades industriales con viviendas, etc.; la autorización de la SEREMI/AGRICULTURA requiere informe previa favorable, indicando grado mínimo de urbanización, de la SEREMI/MINVU.
 - Para construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos, se requiere la aprobación de: la Dirección de

Obras, del informe favorable de la SEREMI/MINVU y del Servicio Agrícola que correspondan.

El cuerpo legal completo se acompaña en anexo 2.

1.1.2. La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones

(D.S.) N°47/1992, MINVU, DO. 19/5/1992.

- ❖ La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, contiene las disposiciones reglamentarias de la Ley General y regula: el procedimiento administrativo, el proceso de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles en los dos últimos.

TITULO 2: DE LA PLANIFICACIÓN

CAPITULO 1: DE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y SUS INSTRUMENTOS

Dichos instrumentos están expresamente definidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (TITULO 2, CAPITULO 1, Art. 2.1.1 al 2.1.14) y son los siguientes con los componentes que se indican:

- ❖ Plan Regional de Desarrollo Urbano: diagnóstico regional, lineamientos estratégicos y planos. (art. 2.1.2.)
- ❖ Plan Regulador Intercomunal: memoria explicativa, ordenanza y planos. (art. 2.1.3.)
- ❖ Plan Regulador Comunal: memoria explicativa, estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, ordenanza local y planos. Deben contar con este instrumento: las comunas sujetas a planificación urbana-regional o urbana-intercomunal; todos los centros poblados de una comuna de 7.000 habitantes o más; los centros poblados que sean afectados por destrucción total o parcial; y los que disponga la SEREMI/MINVU respectiva. (art. 2.1.6. y 2.1.7.)
- ❖ Plan Seccional: memoria explicativa, estudio de factibilidad para ampliar o dotar de agua potable y alcantarillado, ordenanza local y planos. Son obligatorios en

comunas de más de 50.000 habitantes con asesor urbanista y para fijar líneas oficiales de edificación y para aquellas que defina la SEREMI/MINVU, por sus características topográficas o para materializar obras públicas o expropiaciones. (art. 2.1.9)

- ❖ Límite Urbano: memoria explicativa, descripción de puntos y tramos de la poligonal que corresponda al límite urbano y plano. El límite urbano es una línea imaginaria que separa las áreas urbanas propiamente tales y de extensión urbana en un centro poblado, para diferenciarlas del resto del territorio comunal. (art. 2.1.10.)

Más detalles de la Ordenanza se encuentran en el anexo 3.

1.1.3. Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración

Regional; MINTERIOR; N°19.175; Diario Oficial, Chile, 03/Marzo/1993. (Modificada por Ley N° N°19.778, 10/Diciembre/2001.

Entrega a los Gobiernos Regionales, en su Capítulo II, artículos 16 al 21, las funciones de fijación de políticas y objetivos para el desarrollo social, económico y territorial, la coordinación de las distintas autoridades de nivel nacional y comunal, la aprobación de instrumentos de planificación física de nivel regional, metropolitano y comunal.

Este marco legal posibilita espacios para innovar en el modelo de administración y gestión del Urbanismo. Se verá más adelante. El cuerpo legal completo se acompaña en anexo 4.

1.1.4. La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.

N° 18.695, (Texto refundido, Publicado en el Diario Oficial de 3 de mayo de 2002)

Predefine la organización y atribuciones del Municipio para la administración de la comuna en tanto área de nivel local. Más adelante se da cuenta del organigrama tipo y de las atribuciones principales que atañen al urbanismo.

Este cuerpo legal, en su párrafo segundo “De las Asociaciones de Municipalidades”, artículos 135 a 139, contiene elementos esenciales para la asociatividad entre municipios; “... para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes o lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Estas asociaciones podrán tener por objeto: (Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Art. 135.)

- a) La atención de servicios comunes;
- b) La ejecución de obras de desarrollo local;
- c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión;
- d) La realización de programas vinculados a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios;
- e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, y
- f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal.”

Adicionalmente, los municipios pueden aportar recursos a la asociación, destinar personal, etc. (artículos 136-139); sin embargo no están facultados para contraer empréstitos (artículos 138) ni para incorporar organizaciones externas distintas a municipios (artículos 135).

El cuerpo legal completo se acompaña en anexo 5.

1.1.5. Ley de Bases Generales del Medioambiente; MINTERIOR; N°19.300; Diario Oficial, Chile, 09/Marzo/1994.

Predefine requisitos para aprobación de los instrumentos de planificación física según el tamaño y la abarcabilidad de los mismos obligando a la realización de un Estudio de Impacto Ambiental.

1.2. Políticas Generales, Económica, Urbana y Municipal.

Como indicamos, el rol del Estado en el Desarrollo Urbano está orientado a conciliar los intereses particulares con los de la comunidad (bien común o interés general); para lo cual promueve, a través de la Planificación Urbana y sus instrumentos indicativos y normativos, la propensión hacia adecuadas condiciones de habitabilidad. Dichos instrumentos orientan y regulan al sector privado y público, en las actividades de urbanización y construcción.

De allí que esta sea una función asumida por el Estado, ya que este constituye la instancia que, al interior de la sociedad, está en mejores condiciones para armonizar los intereses en juego.

Complementario al marco normativo descrito en el apartado anterior, el gobierno del Presidente Ricardo Lagos definió, para el período 2000-2001 a través del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu), el siguiente set de políticas públicas y lineamientos:

1.2.1. POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS 2000 - 2001 ⁴⁰

- ❖ I.- Disminuir el déficit habitacional, junto con mejorar la calidad de las viviendas y su entorno, focalizando la acción subsidiaria del Estado.
 - Ejecución del programa habitacional 2001 y del Programa Chile Barrio.
 - Promoción del mercado habitacional.
 - Adquisición y gestión de suelo urbano para destino habitacional.
 - Focalización de la acción subsidiaria del Estado, y mejoramiento de la

⁴⁰ MINVU, (2001b); "Plan de Reforma Urbana y Territorial"; **Documento Interno**, abril, 2001.

calidad de las viviendas y su entorno.

- ❖ II. Disminuir el pasivo urbano, generando y fortaleciendo los mecanismos de gestión urbano y territorial, y aumentando la oferta de espacios públicos y de proyectos urbanos integrales.
 - Promover el desarrollo equitativo y eficiente del territorio y la ciudad.
Facilitar acceso a los bienes y servicios urbanos territoriales.
 - Ejecutar proyectos urbanos emblemáticos (bicentenario, habitacionales, patrimoniales, viales, espacios públicos).

- ❖ III. Mejorar la calidad de atención a nuestros usuarios, descentralizando la gestión, profesionalizando nuestros recursos humanos, y estableciendo modernos sistemas de información y comunicaciones.
 - Simplificar los trámites y modernizar los procesos claves de atención.

Para el período 2001-2006, también a través Minvu, el Gobierno definió las siguientes nuevas políticas públicas por ámbitos:

1.2.2. NUEVAS POLÍTICAS 2001 - 2006⁴¹

- ❖ **Ámbito Vivienda – Construcción**
 - Promover el desarrollo del mercado habitacional.
 - Incrementar el financiamiento bancario para la vivienda social Retiro del Estado de su rol crediticio y productor
 - Desarrollar el mecanismo de securitización Incentivar y perfeccionar la

⁴¹ Ibid. 40.

movilidad habitacional

- Promover la Industrialización, especialmente en las Viviendas Sociales
- Focalización de la acción subsidiaria del Estado Cumplimiento del 100% del Programa Chile barrio.
- Generación de alternativas para sector indigentes o pobres insolventes
- Gestión de suelo para viviendas sociales
- Mejorar la calidad de la vivienda y su entorno.
- Mejorar los estándares: terminaciones, diseño, tamaño y diversidad, materiales, adecuación a la realidad regional.
- Certificación de calidad.
- Mejorar el marco regulatorio
- Desarrollo de barrios

❖ **Ámbito Urbano - Territorial**

- Desarrollar la oferta y facilitar el acceso a los bienes y servicios urbano/ territoriales.
- Desarrollar la oferta y facilitar el acceso a los bienes y servicios urbano/ territoriales.
- Generar y fortalecer los mecanismos de gestión urbana y territorial
- Nuevos mecanismos de financiamiento
- Fortalecimiento y modernización de instrumentos normativos
- Ejecución de proyectos urbanos emblemáticos

❖ **Ámbito de Desarrollo Institucional**

- Descentralización y Delegación: Nuevos Roles y capacidades
- Transparencia y Probidad: Compras Chile (un sistema integrado de compras en la administración pública) y estadísticas sectoriales en línea.
- Trámites en línea y espacios virtuales de atención
- Participación y Control Social en nuestra Gestión.

- Automatización del 100% de los procesos claves.

❖ En los Funcionarios del Minvu.

- Cambio Cultural Actualización de Competencias y Profesionalización.
- Sistema de "Compromisos de Desempeños de Jefaturas, de equipos e Individuales".

Lo anterior demuestra que desde el año 2000 hay persistencia en avanzar en el mejoramiento de la administración y gestión. Entre las políticas indicadas para el 2001-2006 son especialmente relevantes, para efectos de esta tesis, las que dicen relación con los Ámbitos del Desarrollo Urbano – Territorial, Institucional y para los Funcionarios. Se busca descentralizar y delegar, incorporar tecnología, automatizar procesos, capacitar, profesionalizar y mejorar el desempeño.

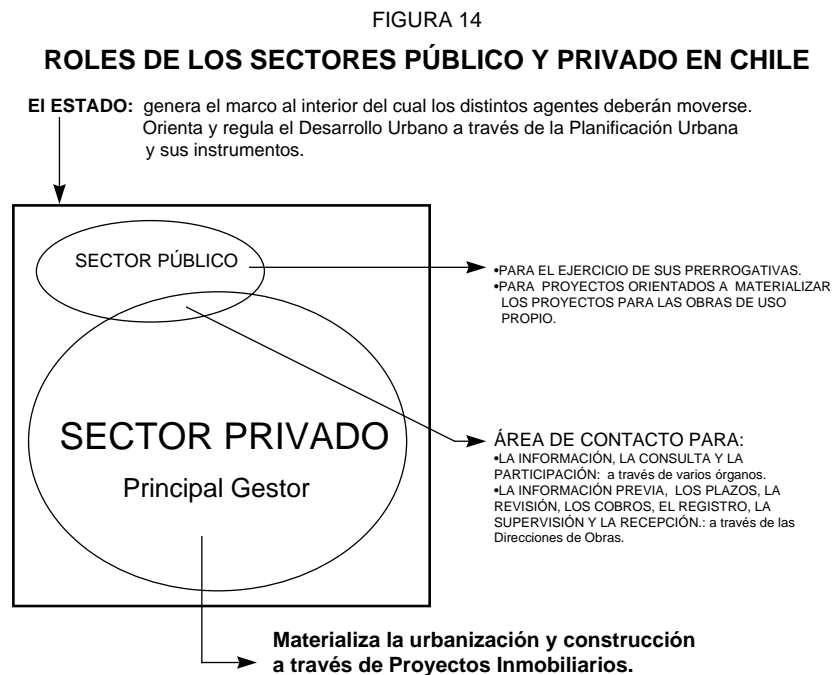
El rol principal de estas políticas es servir de pauta y guía para la revisión de la Ley y orientar y regular el desarrollo urbano, coordinándolo con otros procesos como el de la internacionalización de la economía a través de la inserción del país en los bloques multinacionales o el de la regionalización y descentralización de la administración pública.

Estos aspectos resultan esenciales para comprender la razón de ser de la definición de políticas y los roles del sector privado y público en el desarrollo urbano, los cuales están llamados a integrarse. En la misma dirección, las Naciones Unidas, en su Conferencia para los Asentamientos Humanos realizada en 1996 indica que: "Aunque las causas estructurales de los problemas (del desarrollo urbano) deben abordarse a menudo a nivel nacional y a veces a nivel internacional, los progresos dependerán en gran medida de las autoridades locales, la participación cívica y el establecimiento de asociaciones a todos los niveles de la administración pública con el sector privado, el sector de las cooperativas, las organizaciones no

gubernamentales y comunitarias, los trabajadores y empresarios y la sociedad civil en general.”⁴²

La Planificación Urbana, desagregada en los niveles de acción antes indicados, se efectúa mediante instrumentos de planificación territorial, los cuales se definen como un conjunto de normas destinadas a orientar y/o regular el desarrollo de un área territorial específica. Dichos instrumentos están expresamente definidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (TITULO 2, CAPITULO 1, Art. 2.1.1 al 2.1.14).

Como vimos, al tenor de la política, el Estado se reserva para sí la Planificación Urbana como función privativa y el sector privado está llamado a ser el “principal gestor” del Desarrollo Urbano (ver figura 14). El Estado actúa; a través del sector público; ejerciendo un papel orientador, regulador, contralor y subsidiario; el cual incorpora, además, al mercado inmobiliario, ciertos signos que alientan o desalientan a los agentes privados vía, por ejemplo, la generación de demanda a través de los subsidios habitacionales, rebajas o alzas de impuestos, etc.



Fuente: elaboración propia.

⁴² N.U./HABITAT II; PROGRAMA, Cap. IV; Plan de Acción Mundial: Estrategias para la Aplicación; letra A; párrafo 56, Estambul, junio 1996.

1.3. Identificación, Evaluación y Priorización de los Problemas Centrales.

La implantación del modelo económico neoliberal, a partir del año 1974 bajo la administración militar, trajo consigo una disminución drástica del tamaño del Estado en cantidad de funcionarios; con un incremento relevante de nuevas funciones con creciente complejidad (medioambiente, internacionalización, irrupción tecnológica, etc.) y en la privatización de sectores de la economía especialmente en Telecomunicaciones, Energía, Servicios Sanitarios, etc. En el año 2002 se contabilizaban cerca de 320.000 trabajadores estatales (5,9% de la población ocupada), de los cuales el 43 % pertenece al gobierno central, 10% a funcionarios Municipales y 47% de Educación y Salud Municipal. A esa cifra se suman unos 40.000 trabajadores de las empresas públicas y los funcionarios de las universidades estatales. Esto es un 15% menor que en 1974. (MINISTERIO DE HACIENDA, Dirección de Presupuesto, enero 2004)

Todo ello, como indicábamos más atrás, en modalidad análoga al despliegue de la economía con relación a sus efectos, es decir, sin hacerse cargo de los impactos negativos; en este caso, sobre la capacidad de administración y gestión necesarias; y sin arbitrar los sistemas y mecanismos para fortalecer la eficiencia del Estado en su responsabilidad de cautelar y promover el bien común tal y como lo establece la Constitución Política aprobada en el mismo gobierno militar y que aún sigue vigente.

Por otra parte, en el país los 13 Gobiernos Regionales manejan y deciden sólo el 1,6% del presupuesto nacional, los 342 Gobiernos Locales el 8% (municipios); cuando en países como España y Francia esas cifras sobrepasan el 50%.

El centralismo genera problemas de articulación y coordinación entre distintos niveles funcionales y territoriales de la acción del Estado evidenciados en permanentes conflictos urbanos y de competencia jurisdiccional entre instituciones.

Alimenta colisiones persistentes entre los distintos niveles de gestión gubernamental para la aplicación de las políticas públicas atentando contra su éxito, porque genera inmovilidad.

Induce a fuertes deficiencias del aparato del Estado en la promoción, administración, gestión y control del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, porque lo hace lento frente a la creciente velocidad que demanda el sector privado para su competitividad.

En definitiva, produce impacto negativo en la búsqueda de soluciones a los problemas de las ciudades, en la promoción del desarrollo urbano y en la evaluación y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos en pos de alcanzar mayor eficiencia en el desempeño de las ciudades acompañada de adecuados niveles de calidad de vida para las personas.

En términos globales, un problema central que enfrenta hoy el urbanismo en Chile es: la baja velocidad de respuesta de los órganos gubernamentales a cargo de su administración y gestión, en el marco del modelo económico neoliberal, del centralismo y de la realidad social y política actualmente vigentes.

Es decir, hay una fuerte contradicción entre una economía que quiere y necesita competir al nivel de grandes bloques de escala mundial⁴³ y una administración y gestión del urbanismo lenta, desarticulada, sin asociatividad y con escasos recursos disponibles.

⁴³ En 2002 se firmó el tratado de integración comercial con la Unión Europea y en 2003 con los Estados Unidos y Canadá.

2. Organización y Recursos a nivel Nacional, Regional, Metropolitano y Local.

Como indicamos, respecto de la división político-administrativa, Chile está organizado en 13 regiones, 51 provincias y 342 comunas (ayuntamientos).

La Región del Bío-Bío se estructura en 4 provincias y 52 comunas en una superficie territorial de 37.062,6 Km². La población regional, de acuerdo a los resultados del último censo (2002), es de un millón ochocientos sesenta y un mil habitantes, con un 82,1% urbana. Respecto al país, la región abarca el 4,9% del territorio continental y concentra el 12,31 % de la población siendo la segunda en importancia después de la Región Metropolitana de Santiago (40,1%). Su densidad poblacional es superior a la nacional: 50,2 Hbs/Km² en la región y 19,00 Hbs/Km² en el país. La tasa de crecimiento intercensal de población (años 1992-2002) es inferior a la nacional: 7,30% en la región y 13,2% en el país. (INE, 2002)

Está dotada de riquezas naturales que la convierten en la principal región forestal y pesquera de Chile. Posee el 38% de las plantaciones nacionales. En sus costas se desembarca el 50% de las capturas chilenas, equivalentes a 2 millones de toneladas anuales. Su actividad industrial, es la principal fuente de ingresos regionales, con un aporte de un 36% al PIB regional. En el sector (industrial) se han invertido US\$ 395 millones provenientes de empresas internacionales. Equivalente al 55% de la inversión extranjera materializada en la Región, entre 1974 y 2002.

Es, además, una de las principales regiones proveedoras de electricidad del país. Aporta un 20% de la energía al sistema interconectado nacional que abastece a la mayor parte de la población chilena.

Sus exportaciones generan alrededor de US\$ 2.000 millones anuales. Desde sus 9 terminales portuarios, se exportan 802 tipos de productos, elaborados por 586 empresas situadas en la Región, con destino a 112 mercados internacionales.

Más de 7 universidades, 14 institutos profesionales y 21 centros de formación técnica se localizan en la región, concentran el 20% de la matrícula de alumnos en educación superior y el 12% de la investigación científica y tecnológica del país⁴⁴; en donde preparan el capital humano en estrecha relación con la característica industrial de la zona.

Actualmente se orienta al desarrollo de nuevos sectores productivos como la agroindustria, la biotecnología, la industria del plástico y la acuicultura.

En la Región del Bio Bío existen proyectos de inversión privada que en su conjunto suman cerca de US\$ 10.000 millones, como resultado de unas 940 propuestas, en distintos estados de materialización, que van desde la sola idea a la ejecución.⁴⁵

Por su parte, la inversión pública efectiva para el año 2003 en la Región, es decir, aquella que se refiere a la continuación y ampliación de obras; la construcción de obras nuevas; proyectos de conservación, mantención y reparaciones mayores de obras y las obligaciones devengadas por estos conceptos, al 31 de diciembre del año anterior de acuerdo a la Ley de Presupuestos del Sector Público; alcanzó la cifra de 148 mil millones de pesos chilenos, unos 254 millones de dólares, lo que equivale al 10,16% de la inversión pública efectiva del país (2.500 millones de dólares). De ese monto, la mayor parte corresponde a inversión sectorial (64,5%); un 15% a través de proyectos asignados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR); un 10,98% por concepto de Inversión Regional de Asignación Local (IRAL); sólo un 0,35% se ejecuta a través de los municipios de la región y un porcentaje

⁴⁴ Ministerio de Educación (Mineduc), Educación Superior, 2003; en www.mineduc.cl

⁴⁵ "Síntesis Económica Regional 2002", Cámara de la Producción y del Comercio de Concepción, XI Edición, mayo 2003.

similar invierte directamente la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo (Seremi/Minvu) por concepto de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR). (ver Figura 15),

Figura 15

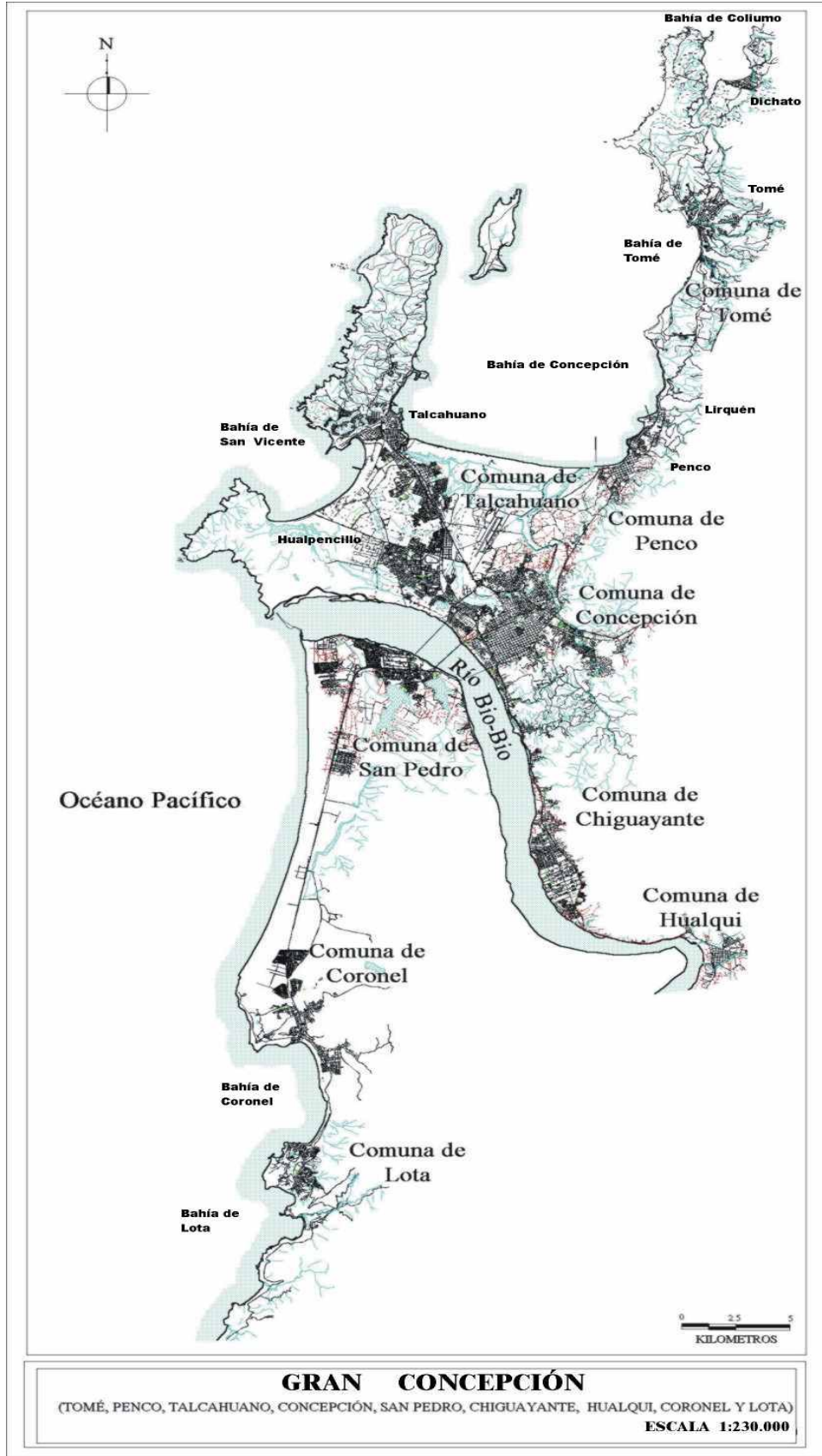
VIII REGIÓN DEL BÍO BÍO INVERSIÓN PÚBLICA EFECTIVA, POR CATEGORÍA, PERÍODO 1990 - 2003 (millones de \$ de cada año)														
CATEGORÍAS	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
INV. TOTAL	20.108	30.086	60.118	94.672	77.666	83.733	116.101	118.864	141.707	172.023	141.472	138.208	186.588	148.238
FNDR	1.832	3.062	3.860	4.936	8.095	6.874	7.906	10.988	18.809	11.761	10.746	11.082	17.900	21.488
ISAR TOTAL	0	0	1.088	7.033	9.365	10.801	15.214	19.217	16.334	14.838	7.634	11.189	11.408	10.830
MOP	0	0	749	1.467	1.302	2.204	3.265	2.987	3.550	2.765	1.640	2.555	1.095	1.479
MINVU	0	0	338	434	1.021	1.003	991	952	1.195	133	150	532	1.227	520
DIGEDER	0	0	85	130	87	181	103	157	221	222	25	0	0	577
FOSIS	0	0	0	0	664	963	279	6	114	684	336	10	0	0
MINSAL	0	0	0	0	0	0	169	484	584	171	163	16	39	0
MINTER - PMU	0	0	0	386	755	1.457	0	0	0	0	0	0	0	0
MINTER - PMB	0	0	0	4.264	5.483	5.086	10.329	8.687	9.733	10.665	5.023	8.062	9.045	8.254
CORFO (E.O.B.)	0	0	0	397	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
IRAL	0	0	0	0	0	0	2.207	3.540	3.018	11.778	11.312	14.888	13.046	16.272
FOSIS	0	0	0	0	0	0	838	1.349	744	1.890	2.164	3.128	2.817	3.519
PMU	0	0	0	0	0	0	1.370	2.191	2.274	9.888	9.148	11.570	10.228	12.753
CONV. PROG.	0	0	0	0	0	0	0	0	0	180	3.818	3.145	2.337	7.802
VIVIENDA	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
MOP	0	0	0	0	0	0	0	0	0	160	3.815	2.579	1.178	1.184
MINSAL	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	566	1.155	6.718
INV. SECTORIAL	13.784	20.700	38.845	48.244	64.868	58.603	77.978	76.496	87.248	117.703	81.936	80.028	97.850	91.238
MOP	6.097	8.872	18.378	18.350	26.363	22.259	34.315	40.104	41.314	56.970	40.989	34.665	44.508	36.360
MINEUC	5	2	4	86	75	76	71	35	160	111	22	16	31	0
VIVIENDA	6.292	9.176	12.628	19.191	20.285	27.964	34.165	25.875	33.334	45.728	38.193	43.665	51.288	54.032
SALUD	27	1.055	3.665	3.659	1.566	2.959	2.515	2.113	3.166	2.650	2.427	803	1.038	269
DIGEDER	5	8	11	23	23	7	31	47	14	53	2	0	128	119
CORFO (E.O.B.)	1.362	1.531	2.175	4.907	6.228	6.105	6.708	7.149	8.912	11.996	0	0	0	0
METRO	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
FONDO SOCIAL	6	55	84	28	118	133	174	172	349	195	302	875	457	455
INV. MUNICIPAL	4.480	8.332	8.238	8.380	7.448	7.566	11.797	13.813	18.298	16.991	28.128	18.078	29.031	612

Fuente: Ministerio de Planificación y Cooperación, División de Planificación Regional.
 Serie Regionalizada de la Inversión Pública Efectiva 1990 - 2003

Fte.: MIDEPLAN, 2004a; Cuadro 48, pp. 60

La Provincia de Concepción tiene una superficie de 3.439,0 Km² (9,30 % de la Región); una población total de 912.889 Hbs. (49,0% de la Región), con un 96,38% habitando en áreas urbanas y una densidad poblacional de 265,5 Hbs/Km², muy superior a la regional. Al interior de esta provincia se localiza la Intercomuna de Concepción que abarca prácticamente toda la provincia (61% del territorio y 97,5% de la población), exceptuando las comunas de Florida y Santa Juana, por estar aún lejos de conurbarse. (Ver Figura 16)

Figura 16: LAS COMUNAS Y CENTROS URBANOS DEL GRAN CONCEPCIÓN



El Gran Concepción (Área Metropolitana de Concepción), está integrado por nueve comunas⁴⁶ (ayuntamientos) en una superficie de 2.099,2 Km²; un 5,7% de la región. Con una población total de 889.999 habitantes que representan el 47,8 % del total regional y el 97,5% de la provincia. La población urbana alcanza al 97,6% (un 56,9% de la población urbana regional y un 98,8% de la urbana provincial) con una densidad poblacional de 424 Hbs./Km², superior a la regional y provincial. Comprende, dentro de las comunas mencionadas, trece asentamientos urbanos.⁴⁷

Figura 17

GRAN CONCEPCIÓN, POBLACIÓN CENSOS 1992 y 2002, SUPERFICIE, DENSIDAD POR COMUNAS										
Comunas	Población Censo 2002				% Pob Urbana	Población Censo 1992	% Var 92/02**	Superficie		Densidad Bruta Hab/km2
	Total	%*	Urbana	Rural				Km.²	%*	
Concepción	216.061	24,3	212.003	4.058	98,1	206.839	4,5	221,6	10,6	975,0
Talcahuano	250.348	28,1	248.964	1.384	99,4	248.543	0,7	145,8	6,9	1.717,1
San Pedro	80.447	9,0	80.159	288	99,6	67.817	18,6	112,5	5,4	715,1
Chiguayante	81.302	9,1	81.238	64	99,9	56.371	44,2	71,5	3,4	1.137,1
Penco	46.016	5,2	45.361	655	98,6	40.359	14,0	107,6	5,1	427,7
Tomé	52.440	5,9	45.959	6.481	87,6	49.284	6,4	494,5	23,6	106,0
Lota	49.089	5,5	48.975	114	99,8	50.256	-2,3	135,8	6,5	361,5
Coronel	95.528	10,7	91.469	4.059	95,8	83.426	14,5	279,4	13,3	341,9
Hualqui	18.768	2,1	14.756	4.012	78,6	16.156	16,2	530,5	25,3	35,4
Total G. Concep.	889.999	100,0	868.884	21.115	97,6	819.051	8,7	2.099,2	100,0	424,0
Total Provincia	912.889		879.854	33.035	96,4	841.445	8,5	3.439,0		265,5
Total Región	1.861.562		1.528.306	333.256	82,1	1.734.305	7,3	37.062,6		50,2
% Gran Concep. s/Provincia		97,5	98,8	63,9		97,3			61,0	
% Gran Concep. s/Región		47,8	56,9	6,3		47,2			5,7	

Fte.: Elaboración Propia a partir de datos Censos 1992 y 2002, INE.

* Porcentaje sobre el Gran Concepción.

** Variación Intercensal 1992-2002

El Gran Concepción se desarrolla en el borde del océano pacífico en un eje litoral de 60 Km., con centro en la desembocadura del río Bío-Bío, sobre los espacios litorales que se estrechan entre la Cordillera de la Costa y la línea costera de la provincia de Concepción. Está formado por unidades funcional y socialmente especializadas que se separan sobre el espacio a distancias-límite. La ciudad de Concepción, donde se realizan todas las operaciones públicas y privadas que interesan al conjunto urbano y a la región, ejerce el rol de centro direccional. A corta distancia (15 Km.), físicamente integrado a Concepción, se desarrolla el moderno

⁴⁶ Concepción, Talcahuano, San Pedro, Chiguayante, Penco, Hualqui, Tomé, Lota y Coronel.

⁴⁷ Comuna de Concepción: Concepción; Comuna de San Pedro San Pedro: Comuna de Chiguayante: Chiguayante; Comuna de Talcahuano: Talcahuano y Hualpencillo; Comuna de Penco: Penco y Lirquén; Comuna de Tomé: Tomé, Dichato y Bellavista; Comuna de Coronel: Coronel; Comuna de Lota: Lota; y Comuna de Hualqui: Hualqui.

complejo portuario-industrial (siderurgia-petróleo) de Talcahuano-San Vicente; Penco y Lirquén, centros tradicionales de la loza y el vidrio, se establecen cada vez más vinculados al centro direccional en condición de áreas residenciales; Chiguayante (12 Km.), antiguo centro textil, y San Pedro (7 Km.), constituyen esencialmente áreas de expansión residencial de Concepción... y se localizan; en condición de satélites alejados (25 a 30 Km.) en el extremo norte de la Intercomuna, la tradicional ciudad textil de Tomé; en el extremo sur, Coronel y Lota, las ciudades pesqueras y del carbón; y en el sureste, Hualqui, ciudad agrícola en la periferia de la conurbación. Este conjunto urbano, tras un singular proceso de crecimiento asociado a la industrialización (1950-70), en menos de dos décadas se constituyó en un polo de crecimiento de importancia nacional e influencia multirregional.⁴⁸

El aporte del Gran Concepción al producto interno bruto (PIB) nacional ha fluctuado entre el 9 y el 10,1% en los últimos quince años. El grueso de su producción (88%) es intensiva en recursos naturales, proviene de los sectores forestal y pesquero, se orienta al mercado internacional y los principales productos son: celulosa, papel y cartón, forestales y alimentos, según se desagregan en la figura 18 siguiente.

Figura 18
 CANASTA EXPORTADORA DE LA REGIÓN DEL BIO-BIO

(Porcentajes)

Ramas de actividad	1990	1996	1997	1998	1999	2000
Agricultura	2,2	0	0	0	0	0
Industria de Alimentos	22,0	26,3	0	24,6	19,6	13,8
Forestales	28,8	24,8	0	27,14	33,3	29,1
Textiles	0	1,4	1,0	0	0	0
Fab. celulosa, papel y cartón	29,7	35,6	32,4	36,6	36,0	44,0
Ref. Petróleo y prod. derivados	2,5	0	2,0	1,5	0	2,2
Ind. Básica de hierro y acero	4,1	1,5	1,3	1,6	1,6	1,5
Productos de barro, loza y porcelana	1,1	0	0	0	0	0
Productos metálicos	0	0	0	1,2	1,0	0
Productos químicos básicos	0	0	0	0	0	1,7
Extracción de madera o bruto	7,1	4,4	4,7	1,1	2,1	1,5
Total	97,5	95,2	94,2	94,0	93,6	93,8

Fte.: "Exportaciones Regionales de Chile en la Perspectiva de la Globalización"; Ministerio de Planificación, pág. 33, Cuadro N°18, Santiago, Febrero 2002.

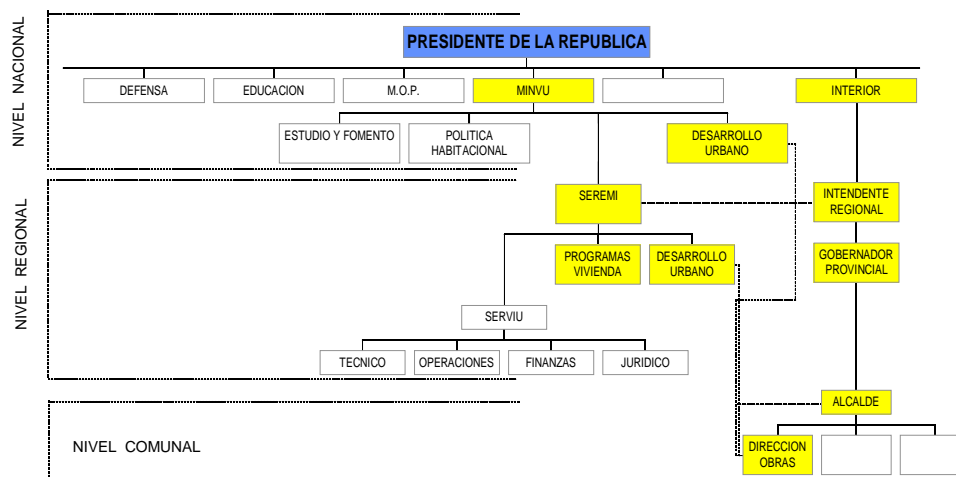
⁴⁸ Párrafo actualizado y basado parcialmente en Hernández, 1983; pp. 3 y 4.

2.1. Estructura, Organización, Competencias, Recursos, Despliegue Territorial.

Para el cumplimiento de sus funciones el Estado se da un soporte organizacional que se expresa en una estructura administrativa para la gestión pública del urbanismo. En Chile la administración urbana se estructura a partir del Presidente de la República, en el marco de las potestades que la Constitución y la ley le otorgan. El Presidente, para estos efectos, se apoya en una Secretaría de Estado (el Ministerio de Vivienda y Urbanismo - MINVU), a través de la cual se articulan las distintas instancias de administración en los niveles territoriales correspondientes. (ver Figura 19)

FIGURA 19

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO URBANO EN CHILE



Fuente: elaboración propia a partir de datos Minvu.

El marco jurídico para el despliegue organizacional-territorial de la administración del urbanismo en Chile esta dado especialmente por las Leyes Orgánicas del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), de las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMI) y de los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU):

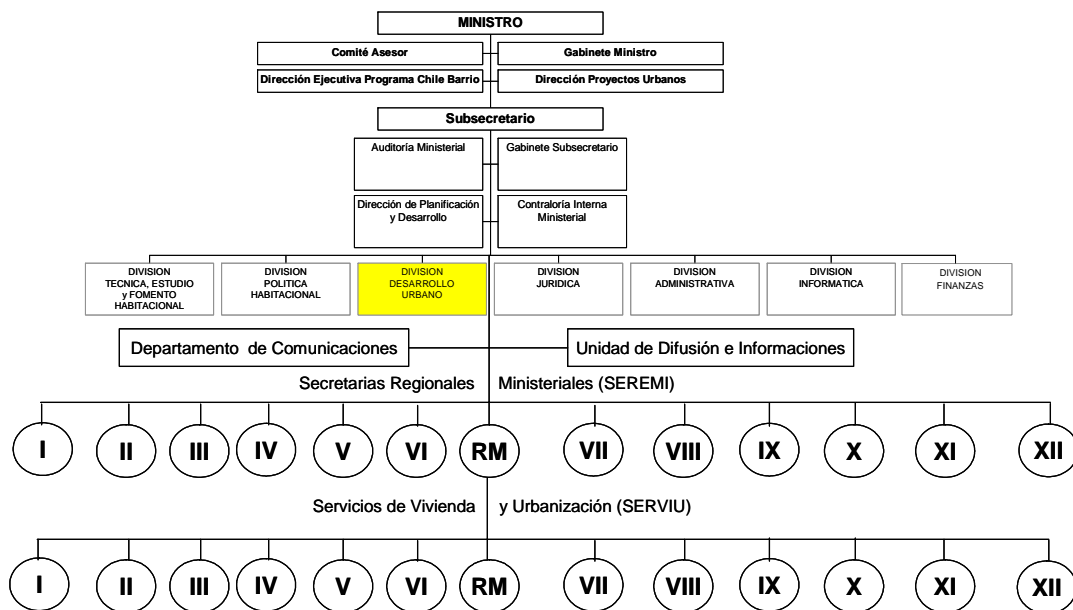
- ❖ LEY N° 16.391, Ley Orgánica del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

- ❖ DECRETO LEY N° 1.305, Reestructura y Regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo
- ❖ DECRETO SUPREMO N° 355 de 1976, Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización
- ❖ DECRETO SUPREMO N° 397 de 1976, Reglamento Orgánico de las Secretarías Regionales Ministeriales

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) tiene la responsabilidad de orientar el desarrollo urbano del país. Para ello se organiza, en el ámbito nacional, en divisiones y materializa sus funciones de estudio, revisión, proposición y seguimiento a través de la División de Desarrollo Urbano y, en el ámbito regional, por medio de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU) (ver figura 20). Estas últimas se vinculan en el nivel local con las Direcciones de Obras en las Municipalidades de las comunas correspondientes a la región respectiva, mediante los Departamentos de Desarrollo Urbano e Infraestructura en los términos y con los instrumentos que se indican más adelante.

FIGURA 20

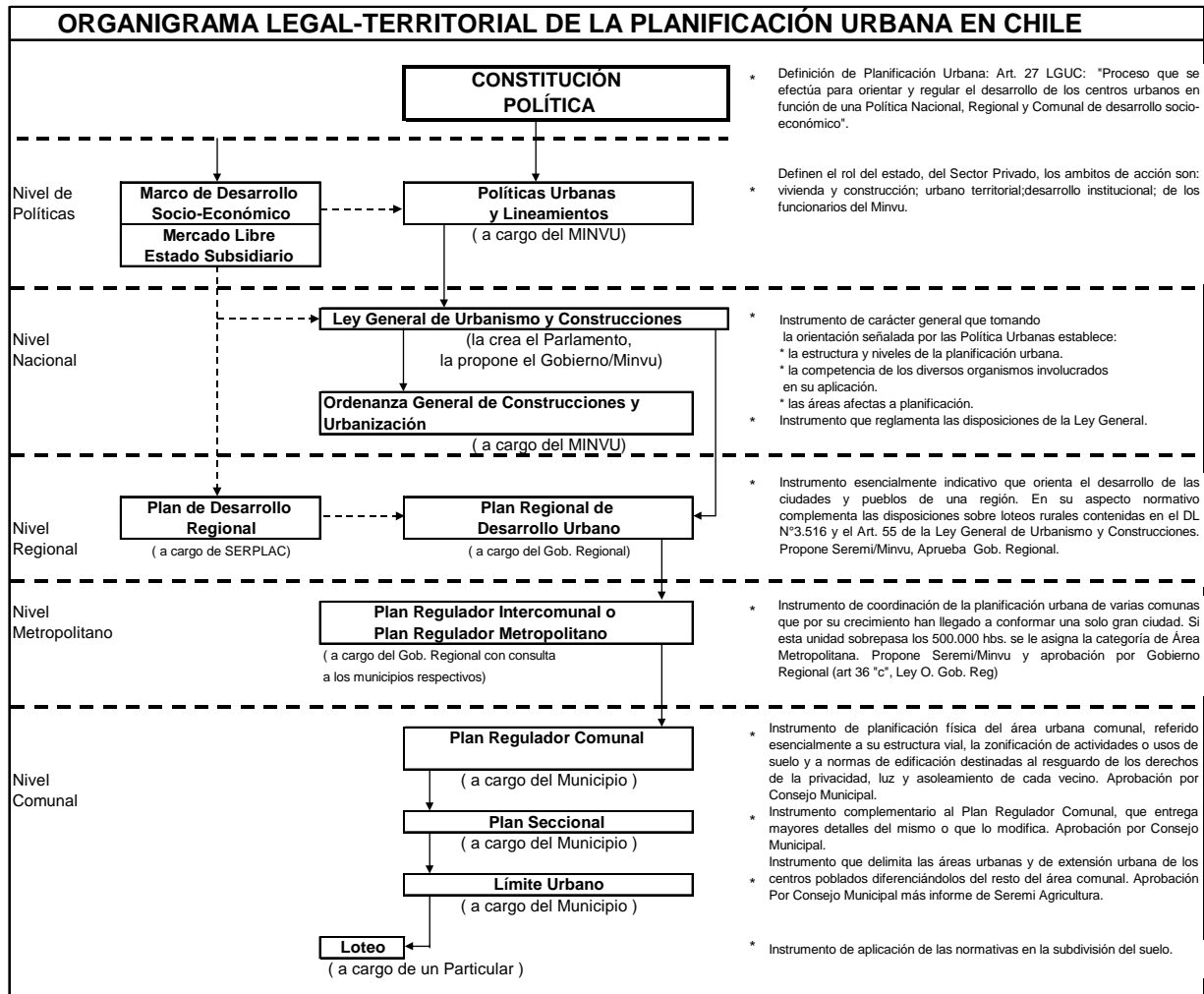
CHILE: ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO



Fuente: elaboración propia a partir de datos Minvu en <http://www.minvu.cl/minvu/>; diciembre 2003.

En ese contexto y de acuerdo a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la planificación urbana es entendida como "..., el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico".⁴⁹ Ello implica que la Planificación Urbana está subordinada a la política nacional de desarrollo socioeconómico (es un instrumento y no un fin en si misma) y aquella debe incorporar, en todos sus niveles, los objetivos y metas que para el desarrollo urbano esta última establezca. En la Figura 21 siguiente se resumen los distintos niveles de acción, sus instrumentos, objetivos y articulaciones.

FIGURA 21



Nota: Diagrama adaptado y actualizado a partir de de BRIEVA, Op. Cit., 1986

⁴⁹ Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N°458/1975, MINVU, D.O. 13/4/1976. Artículo N°27.

El proceso de planificación urbana está normado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (TITULO II, Capítulos I, II y III). Se realiza en cuatro niveles de acción que corresponden, a su vez, a igual número de áreas territoriales: nacional, regional, intercomunal y comunal. Una breve síntesis se indica a continuación.

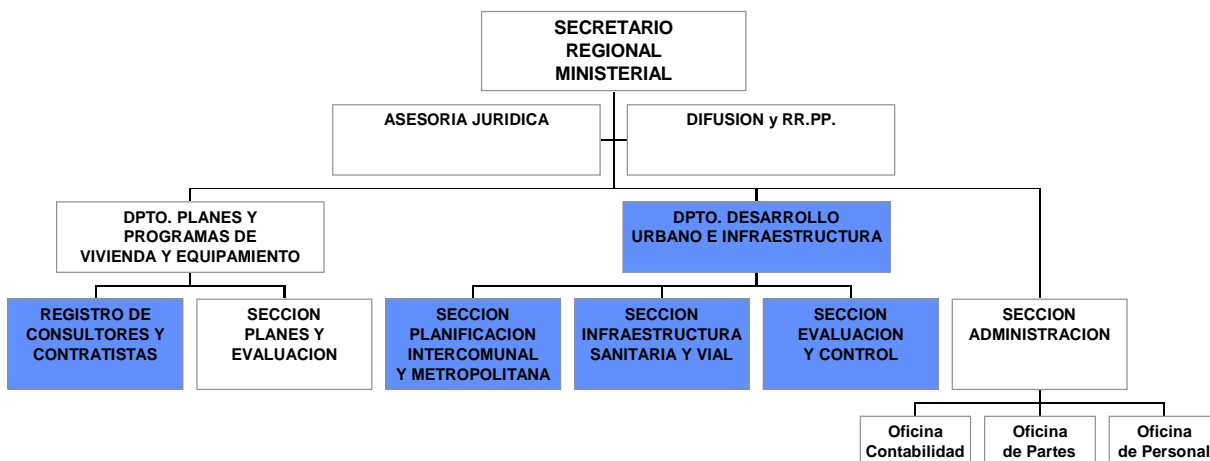
El nivel Nacional: está a cargo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), su función es orientar el desarrollo urbano a nivel país, utiliza como instrumentos los Lineamientos de Política Urbana⁵⁰, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones⁵¹ y normas específicas aplicables a todos los niveles.

El nivel Regional: está a cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU) (ver Figura 22), su función es orientar el desarrollo de los centros urbanos de la región, utiliza como instrumento el Plan Regional de Desarrollo Urbano el cual debe estar acorde con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. Se aprueba por el MINVU mediante decreto supremo por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente Regional. Sus disposiciones deben integrarse a los planes reguladores de los niveles inferiores. (ver Figura 21 en página anterior).

⁵⁰ Definidos por el Minvu, en el año 2001, se indicaron anteriormente en el tópico Políticas y Lineamientos.

Figura 22

SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL (SEREMI/MINVU). ESTRUCTURA ORGÁNICA TIPO



Fuente: elaboración propia a partir de datos Seremi/Minvu, Región del Bio-Bio, 2002

Cabe destacar que, según evaluación realizada por el propio Ministerio de la Vivienda en diciembre 2004 (MINVU, 2004), en Chile ninguno de estos planes ha sido aún aprobado. En siete de las trece regiones se encuentran en etapa de aprobación por el gobierno regional para su posterior puesta en vigencia. En la Región del Biobio está recién en la fase de análisis y diagnóstico. (ver Figura 23).

⁵¹ Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Decreto Supremo (D.S.) N°47/1992, MINVU, D.O. 19/5/1992.

Figura 23

PLANES REGIONALES DE DESARROLLO URBANO. Estado de Avance a diciembre de 2004

REGIÓN	ETAPA 0	ETAPA 1	ETAPA 2	ETAPA 3	ETAPA 4	ETAPA 5	ETAPA 6
	PRELIMINARES	ANÁLISIS DIAGNÓSTICO	ESCENARIOS ALTERNATIVOS Y ACUERDOS	ANTEPROYECTO	PROYECTO	APROBACIÓN	PUBLICACION D.O.
	LICITACIÓN					COREMA/ GORE	
I						Aprobado COREMA 01.12.04.	
II						Aprobado GORE 17.12.04	
III						Aprobado COREMA 22.12.04.	
IV				Etapa concluida			
V		En ejecución					
VI						Aprobado GORE 30.09.2004	
VII					Etapa Aprobada 20.12.04.	Ingreso a SEIA Diciembre 04	
VIII		En ejecución					
IX					Etapa recibida con observaciones	Ingreso a SEIA previsto a Dic 04	
X						Ingresado a SEIA 06.07.04.	
XI						Aprobado GORE 22.11.04	
XII						Aprobado GORE 03.2004	
RM			En ejecución				

Fte. MINVU, 2004; pp. 4. Siglas: COREMA: Comisión Regional de Medio Ambiente. GORE: Gobierno Regional. SIEA: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental. D.O.: Diario Oficial.

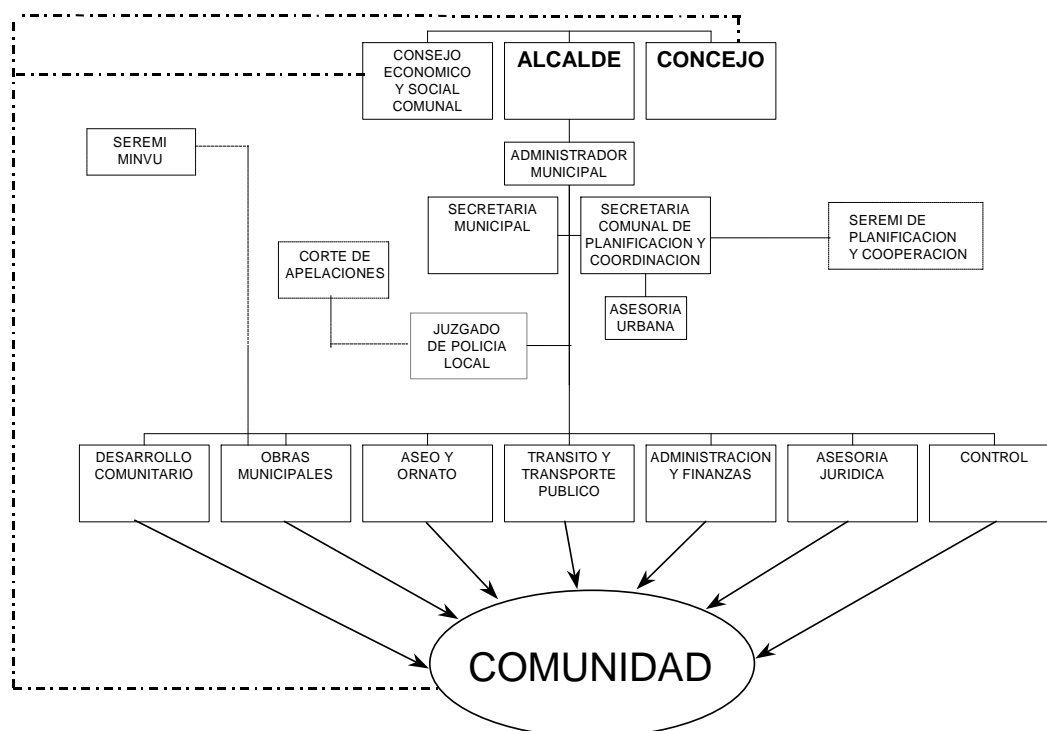
El nivel Intercomunal: está a cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU), su función es regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de distintas comunas que, por sus relaciones, se integran a una misma aglomeración. Si esta última sobrepasa una población de quinientos mil habitantes tiene, para efectos de planificación, la categoría de Área Metropolitana. Utiliza como instrumento el Plan Regulador Intercomunal o el Plan Regulador Metropolitano. Lo confecciona la SEREMI/MINVU, con consulta a los Municipios respectivos y a las Instituciones Fiscales que se estime necesario. Puede, también, ser confeccionado por un conjunto de Municipios afectos a relaciones intercomunales, previa autorización de la SEREMI respectiva. Se aprueba por el MINVU mediante decreto supremo por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente Regional. Sus disposiciones son obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores comunales. En Chile hoy

una parte importante de las Áreas Intercomunales tienen este plan aprobado y otras están en proceso de formulación. El Gran Concepción cuenta con Plan Regulador Metropolitano aprobado en el año 2003. (MINVU, 2004; pp. 46)

El nivel Comunal: está a cargo de la Municipalidad respectiva, su función es promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. Al interior de los municipios, la Dirección de obras (y dentro de ella, cuando corresponda, la Unidad de Asesoría Urbana⁵²) ejerce las funciones de estudio, proposición y ejecución de los distintos aspectos del desarrollo urbano en el ámbito local, en el marco que la legislación urbana y de municipalidades le definen. (ver Figura 24)

FIGURA 24

MUNICIPALIDAD. ESTRUCTURA ORGÁNICA TIPO



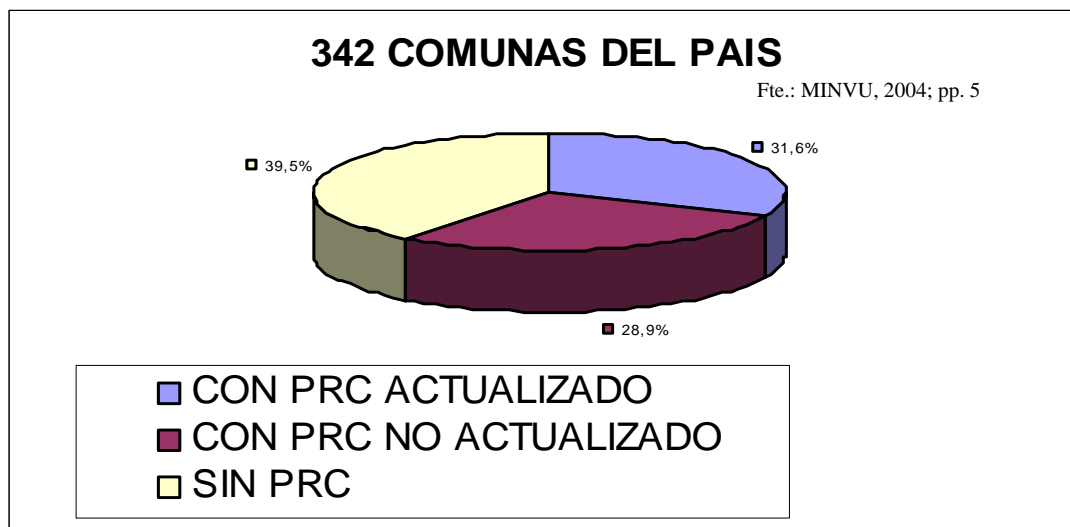
Fuente: elaboración propia a partir de datos I. Municipalidad de Concepción, 2002

⁵² Las funciones específicas de las Direcciones de Obras Municipales y de la Asesoría Urbana se indican en: Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza y la Ley Orgánica Constitucional de Municipios. (ver Bibliografía)

Utiliza como instrumento el Plan Regulador Comunal (PRC). Lo confecciona la Municipalidad y lo aprueba de acuerdo a un procedimiento que posibilita participación ciudadana: exposición al público; aprobación por el Concejo; Revisión por parte de la SEREMI/MINVU y aprobación por resolución del SEREMI y publicación en el Diario Oficial. En este nivel de planificación, si para la aplicación del instrumento se precisan estudios más detallados, se utilizan los Planos Seccionales. La situación del país, a diciembre de 2002, es la siguiente: de las 342 comunas un 39,5% (135 municipios) no tienen Plan Regulador Comunal (PRC) y, de las que cuentan con este instrumento, un 28,9% no lo tienen actualizado (99 municipios). (ver Figura 25)

Figura 25

SITUACIÓN DE LOS PLANES REGULADORES COMUNALES (PRC) EN CHILE



En el caso de la Región del Biobío la mayoría (94%) de los municipios cuenta con este instrumento de planificación, tres comunas rurales no lo tienen. Sin embargo sólo un 3% tiene su plan vigente actualizado y resto está en proceso de formulación o de actualización. (MINVU, 2004; pp.47-48)

2.2. Operativa Actual en el Gran Concepción: Sistemas, Recursos: Humanos, Económicos, Equipamientos, Instrumentos.

En el Gran Concepción las nueve municipalidades correspondientes a las comunas que lo integran operan asimilados al organigrama tipo indicado anteriormente (ver Figura 24) con las funciones que se detallaron para el caso de las Direcciones de Obras y las Asesorías Urbanas.

El presupuesto global de los municipios que integran el Gran Concepción es de 103 millones de dólares anuales lo cual permite una disponibilidad promedio anual por habitante de US\$ 116. Esta cifra es 6,6 veces menor de lo que dispone la ciudad de Santiago, capital del país, para atender a las personas (776 US\$/Hab.). Por su parte el conjunto de la Direcciones de Obras Municipales (DOM) del Gran Concepción disponen de 47 millones de dólares anuales con un per cápita por habitante anual de US\$ 54. (ver Figura 26)

Figura 26

GRAN CONCEPCIÓN. DATOS BASICOS DE COMUNAS Y RECURSOS DE MUNICIPIOS													
Comunas	Población 2002 ^a				Presupuesto 2003 ^b				RECURSOS HUMANOS 2004 ^c				
	Población 2002 ^a		Superficie ^a		Global	Disponibilidad	DOM	Disponibilidad	Servicios Administ.	Arqtos.	Ing.	Téc.	Total
	Nº	%	Km. ²	%	M US\$ ¹	US\$/Hab.	M US\$ ²	US\$/Hab.	Nº	Nº	Nº	Nº	
Concepción	216.061	24,3	221,6	10,6	22.859	105,8	3.278	15,2	14	8	3	4	29
Talcahuano	250.348	28,1	145,8	6,9	26.156	104,5	9.448	37,7	10	6	2	5	23
San Pedro	80.447	9,0	112,5	5,4	11.710	145,6	5.223	64,9	6	3	1	3	13
Chiguayante	81.302	9,1	71,5	3,4	8.372	103,0	1.046	12,9	6	2	1	2	11
Penco	46.016	5,2	107,6	5,1	4.693	102,0	6.495	141,2	5	0	1	3	9
Tomé	52.440	5,9	494,5	23,6	5.768	110,0	2.152	41,0	4	1	0	1	6
Lota	49.089	5,5	135,8	6,5	10.124	206,2	5.808	118,3	3	1	0	2	6
Coronel	95.528	10,7	279,4	13,3	11.980	125,4	9.357	98,0	3	1	0	1	5
Hualqui	18.768	2,1	530,5	25,3	2.168	115,5	5.054	269,3	2	1	0	1	4
Total G. Concep.	889.999	100,0	2.099,2	100,0	103.831	116,7	47.861	53,8	53	23	8	22	106
Total Provincia	912.889		3.439,0										
Total Región	1.861.562		37.062,6										
% Gran Concep. s/Región	47,8												

Fuente: Elaboración Propia a partir de datos:

^a Población y Superficie: Instituto nacional de Estadísticas (INE), 2002.

^b Presupuesto 2003: SISTEMA NACIONAL DE INDICADORES MUNICIPALES, Ministerio del Interior, SUBDERE, Chile; en <http://www.sinim.cl/>, marzo 2005

^c Recursos Humanos: Municipios Respectivos, 2004

Los presupuestos de estos municipios tienen una dependencia importante del Fondo Común Municipal (FCM), instrumento de alcance nacional que redistribuye recursos en función del porcentaje de población pobre de cada comuna.

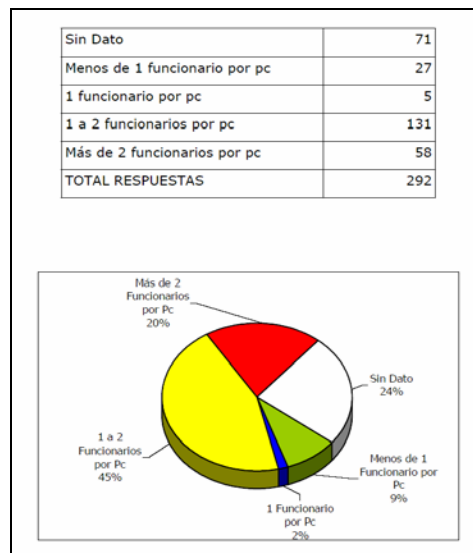
En efecto, en promedio sus presupuestos de ingreso anual contienen un 36,2% de aportes provenientes del FCM. Estos presupuestos, en promedio, destinan a Gasto Corriente un 74 % y 26% a inversión. (Subdere, 2005)

Por otra parte, y como indicamos anteriormente, un recurso relevante para la administración y gestión del urbanismo es la infraestructura tecnológica y su equipamiento. En los municipios en Chile, la realidad tecnológica se indica en los cuadros siguientes, resultado de una encuesta realizada en 2003 por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior y que involucró a 292 de los 342 gobiernos comunales existentes. (Subdere, 2003. 1:8)

El uso del ordenador⁵³ en los municipios chilenos está aún en desarrollo ya que en la mayoría de ellos la disponibilidad de equipos es mayoritariamente igual o menor a dos funcionarios por equipo. (ver Figura 27).

Figura 27

MUNICIPIOS: Nº DE FUNCIONARIOS POR COMPUTADOR/ORDENADOR PERSONAL (PC)



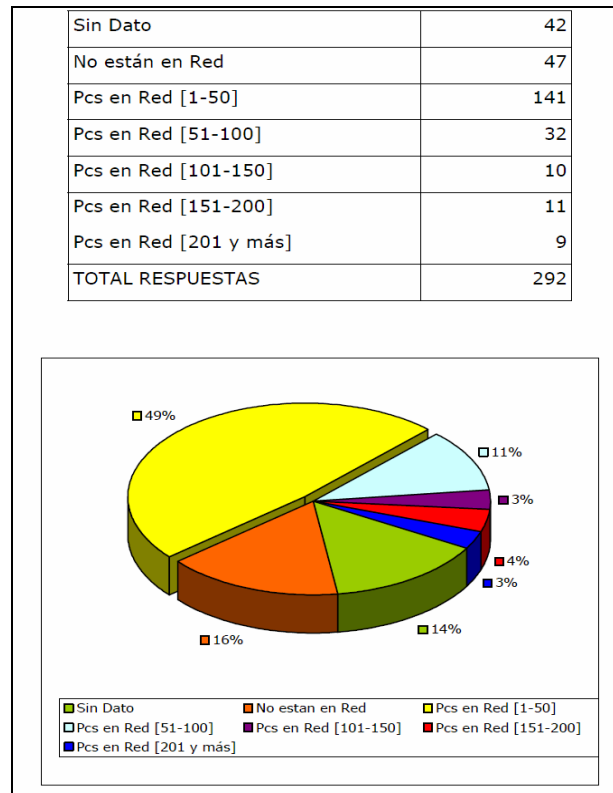
Sin embargo, es importante destacar que la velocidad de incorporación de las tecnologías en Chile es muy alta y dinámica por lo que los datos siguientes muestran sólo un momento determinado de su desarrollo.

⁵³ En Chile se le denomina "Computador" o "PC" por abreviatura del inglés Personal Computer.

En los municipios que cuentan con equipos, una parte menor de estos están integrados en alguna forma de red interna, aunque son pequeñas y de menos de 50 equipos. (ver Figura 28)

Figura 28

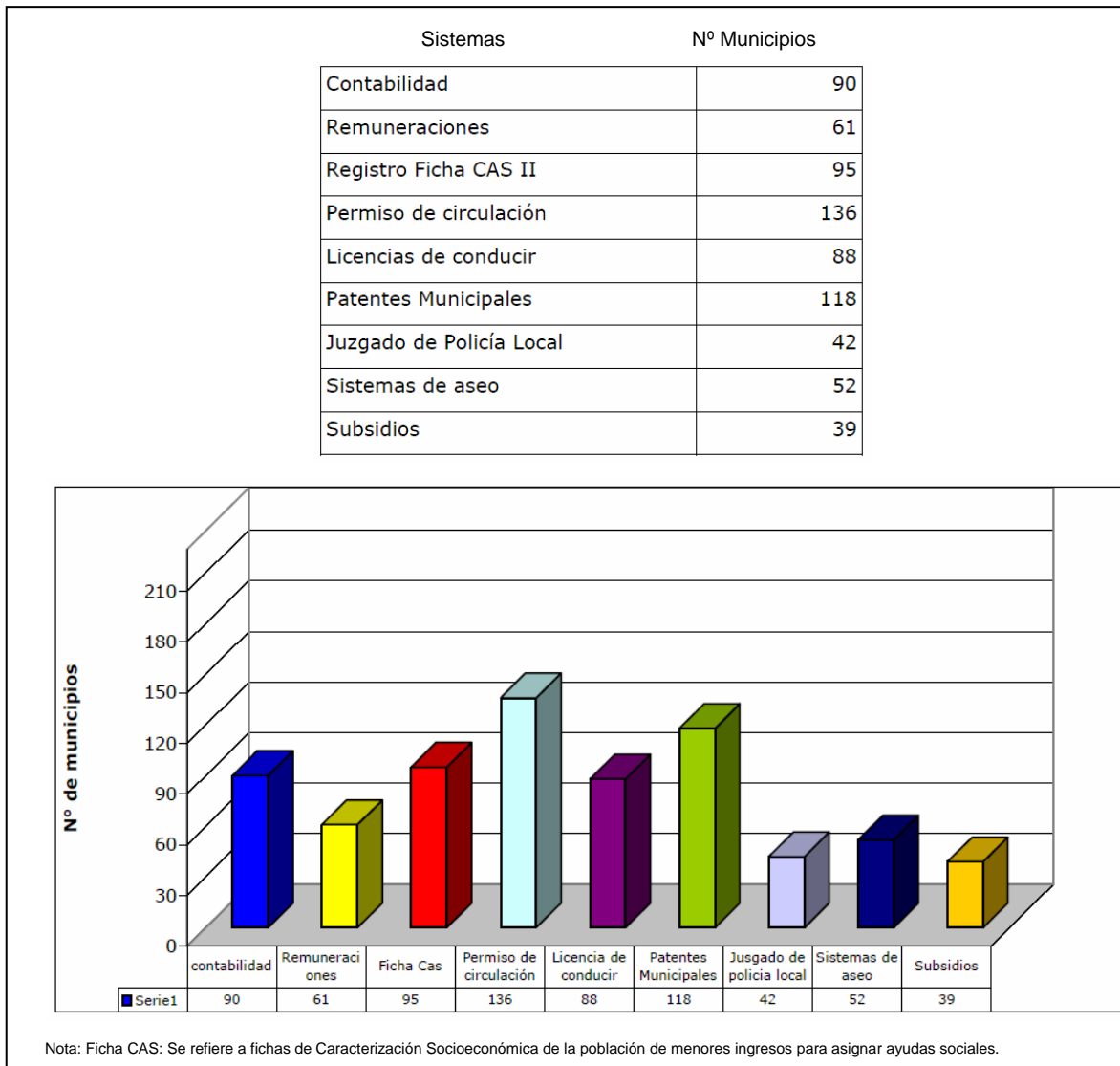
MUNICIPIOS: Nº DE COMPUTADORES/ORDENADORES EN RED



La administración y gestión del urbanismo y los servicios de información y registro que se involucran no están operándose hoy en Chile apoyados en sistemas de información. Del orden de un tercio de los municipios tienen mayoritariamente implementados sólo los sistemas vinculados a cobranzas de Patentes Municipales de Comercio, Industrias y Profesiones; Permisos de Circulación de Vehículos Motorizados y Licencias de Conducir. (ver Figura 29)

Figura 29

MUNICIPIOS: SISTEMAS EN RED



La conectividad a internet de los municipios encuestados es alta. Un 96% de ellos tiene conexión a la Red de Redes, fundamentalmente del tipo Modem y líneas dedicadas. (ver Figuras 30 y 31)

Figura 30
 MUNICIPIOS: CONEXIÓN A INTERNET

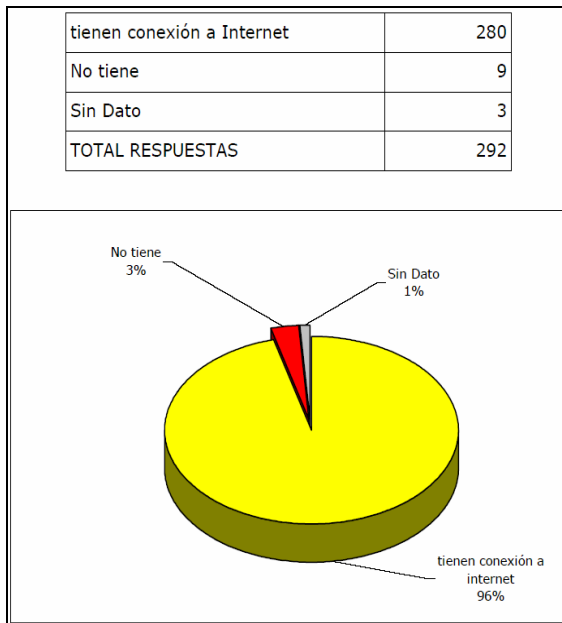
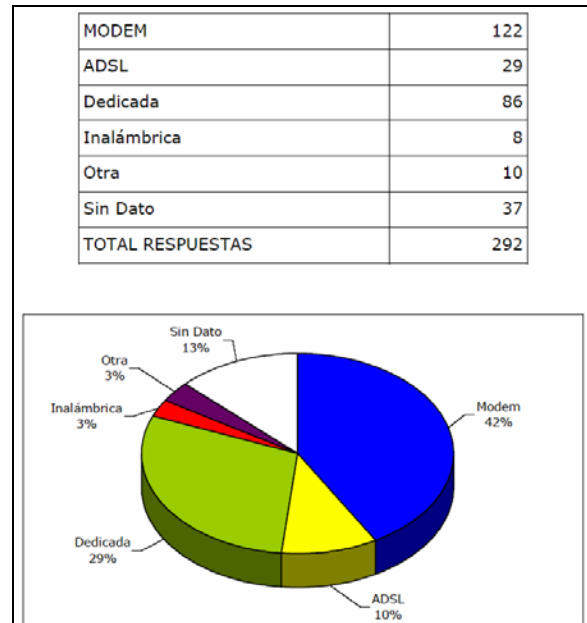


Figura 31
 MUNICIPIOS: TIPO DE CONEXIÓN



ADSL: Asymmetric Digital Subscriber Line. (Línea de Abonado Digital Asimétrica). De alta velocidad usando línea telefónica
 DEDICADA: Canal exclusivo de conexión de datos. MODEM: equipo para conectar el ordenador a línea telefónica o a cable de trasmisión de datos.

Un 46% de los municipios tiene presencia en Internet a través de su página web y de ellos un 38% entrega información general y sólo un 5% permite algún tipo de trámite en línea. (ver Figuras 32 y 33)

Figura 32
 MUNICIPIOS CON PÁGINA WEB

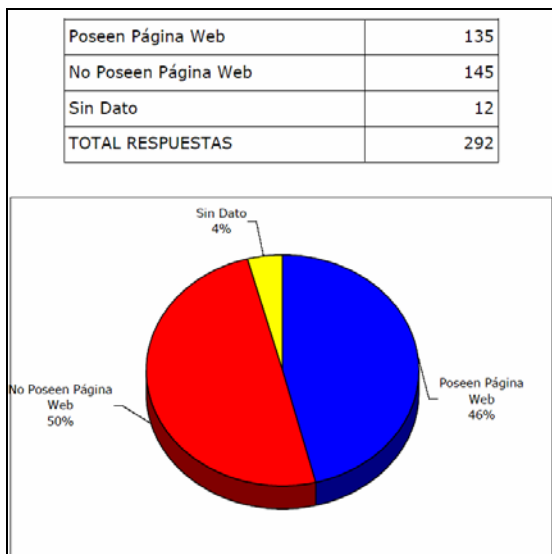
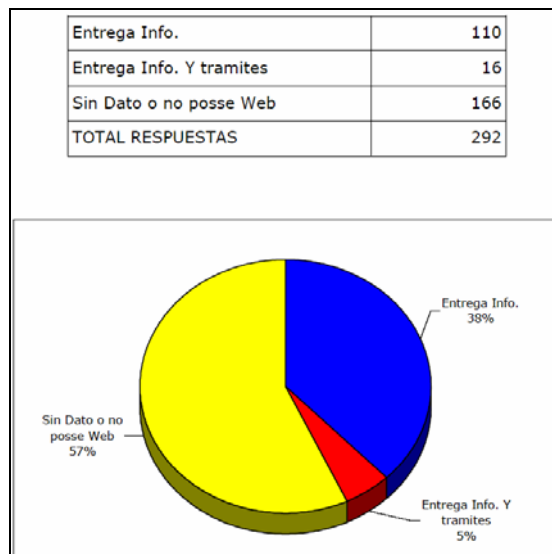


Figura 33
 MUNICIPIOS: INFORMACIÓN QUE OFRECEN



En el Gran Concepción, los recursos informáticos en relación con ordenadores, sistema de información y accesos a redes (correo electrónico e Internet) tienden a seguir el comportamiento general del país según se indica en el cuadro siguiente. (ver Figura 34)

Figura 34

MUNICIPIOS GRAN CONCEPCIÓN 2004																		
EQUIPAMIENTO INFORMATICO Y REDES																		
Direcciones de Obras y Asesorías Urbanas																		
MUNICIPIO	PC (Ordenadores)		SIG (Sistema de Información Geográfica)	Funcionarios por PC (Ordenador)	Ordenadores en RED	Sistemas en RED										Internet		
	Nº	si				Contabilidad	Remuneraciones	Registro Ficha CAS	Permiso de circulación	Licencias de conducir	Patentes Municipales	Juzgado de Policía Local	Sistemas de aseo	Subsidio	Conexión a Internet	Tipo de Conexión	Página WEB Municipio	
Concepción	15	si	2	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	ADSL	si
Talcahuano	12	si	2	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	ADSL	si
San Pedro	6	no	2	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	ADSL	si
Chiguayante	6	si	2	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	ADSL	si
Penco	3	no	3	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	Dedicada	si
Tomé	2	no	3	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si	Dedicada	si
Lota	3	no	2	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	si	Dedicada	si
Coronel	3	no	2	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	si	Dedicada	si
Hualqui	1	no	4	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	no	Dedicada	no

Fte.: Elab. Propia con datos de Municipios respectivos.
 Ficha CAS: Ficha de Caracterización Socioeconómica

Tiende a haber un evidente mejor nivel y capacidad de equipamiento en los municipios mayores (Concepción, Talcahuano, San Pedro y Chiguayante); pero la conectividad a Internet es adecuada, ya que sólo dos municipios aún no cuentan con este recurso.

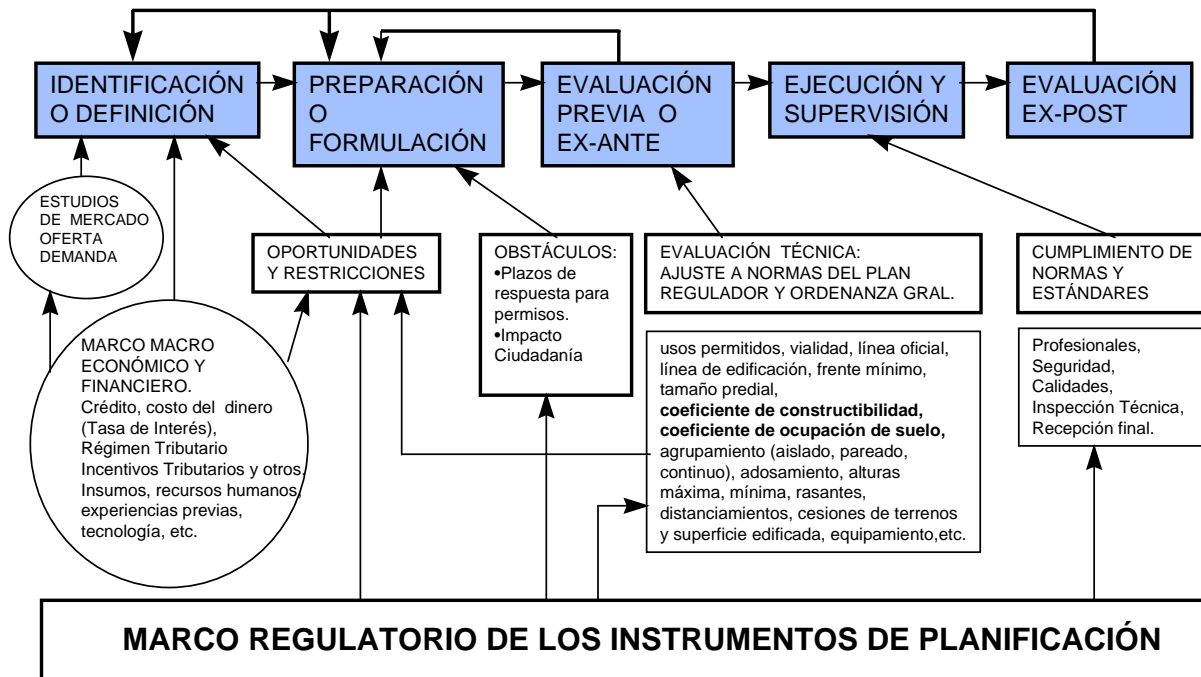
Las Direcciones de obras y las Asesorías Urbanas constituyen la cara de primer contacto del municipio con la ciudadanía para efectos de la administración y gestión del urbanismo. Por ello es importante visualizar el rol que tienen en la formulación de proyectos que presenta el sector privado.

Al interior del conjunto de actividades que integran el denominado “ciclo del proyecto” (y que incluye la identificación (o definición) del proyecto, la preparación,

o de primer contacto del Estado con los gestores inmobiliarios dado que es la repartición ante la cual se inician los procesos de consulta y presentación de proyectos de urbanización y construcción. (ver Figura 36)

FIGURA 36

IMPACTO DEL MARCO URBANO EN EL CICLO DEL PROYECTO DE INVERSIÓN INMOBILIARIA:

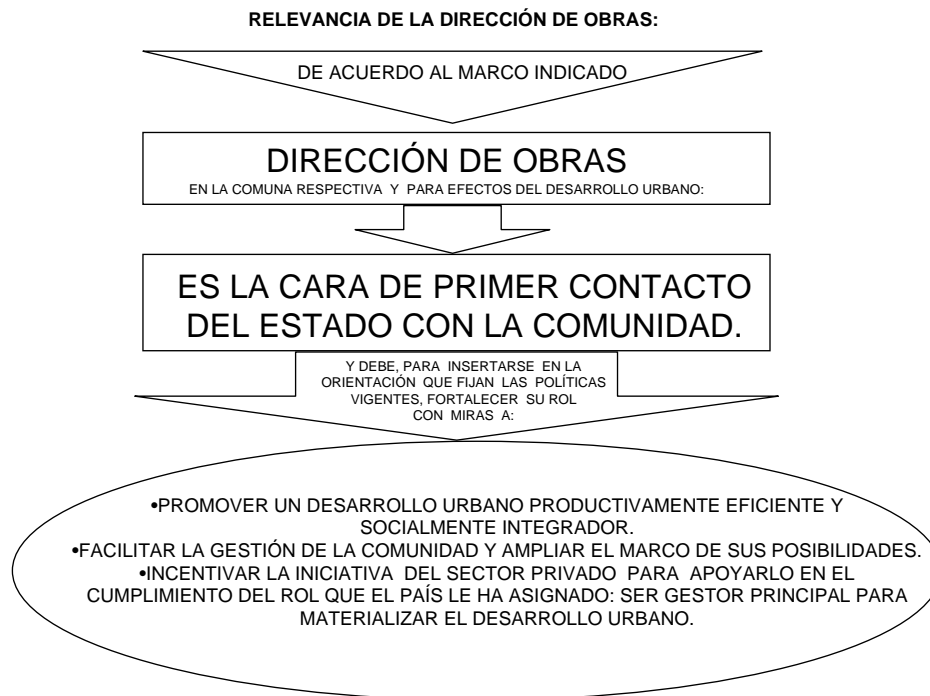


Fuente: elaboración propia.

De allí la extraordinaria relevancia de las Direcciones de Obras Municipales en tanto unidades determinantes en, por una parte, la aplicación del marco regulatorio para el desarrollo de las áreas urbanas cautelando el Bien Común o Interés General y, por otra, para incentivar y facilitar la iniciativa del sector privado en el ejercicio de su rol como gestor principal. Por lo mismo, una Dirección de Obras Municipales eficiente resulta ser clave para alcanzar simultáneamente los objetivos de la comunidad y los de los gestores inmobiliarios en el ámbito urbano. Esta repartición puede, según sean las capacidades, orientaciones y claridad de su equipo profesional, marcar la diferencia incluso para la localización de fuertes inversiones

en una u otra comuna; con los consiguientes beneficios o perjuicios para el municipio y la comunidad respectiva. (Ver Figura 37)

FIGURA 37



Fuente: elaboración propia.

Lo anterior es fundamental porque, al final de cuentas y especialmente para efectos de la gestión cotidiana en el ámbito urbano, todo el conjunto de instrumentos que implican la política, la ley y su ordenanza, los reglamentos y las normas técnicas vinculadas al desarrollo urbano; así como toda la estructura organizacional que comprende la administración urbana en Chile, descansan y se apoyan por excelencia en el Municipio y, en su interior, en la Dirección de Obras Municipales.

Todas las posibilidades y restricciones que el marco estatal genera; en virtud de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza y del Plan Regulador Comunal y Ordenanzas Locales respectivas; se traducen en un conjunto

de requerimientos hacia los gestores inmobiliarios y profesionales vinculados, a través de un procedimiento administrativo en la Dirección de Obras, el cual se encuadra en alguna de las siguientes esferas de acción y decisión: (ver figura 38)

- a) Requisitos para la Elaboración de Anteproyectos y Proyectos de Construcción, Subdivisión y Loteo.
 - Normas de Presentación. (formato documentos y planos, escalas, copias, etc.)
 - Profesionales y sus prerrogativas. (Arquitecto, Ingeniero, Constructor, Supervisor.)

- b) Define Condiciones previas: según Plan Regulador y su Ordenanza Local y Ordenanza General.
 - (sector, vialidad, usos permitidos, línea oficial, línea de edificación, frente mínimo, tamaño predial, coeficiente de constructibilidad, coeficiente de ocupación de suelo, agrupamiento (aislado, pareado, continuo), adosamiento, altura máxima y mínima, rasantes y distanciamiento, equipamiento, áreas verdes, etc.)

- c) Otorga Permisos de Construcción, Subdivisión y Loteo.

- d) Define Plazos para anteproyectos, proyectos y para sus propias resoluciones. (15 días obras menores y 30 días para edificios y conjuntos habitacionales)

- e) Establece Cobros por Derechos Municipales según Tipo de Proyecto.

- f) Define Condiciones específicas y estándares según ley a que se acoge el proyecto. (Propiedad Horizontal, D.F.L. 2, “Conjunto Armónico”, etc.

FIGURA 38

IMPACTO DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN SOBRE LOS PROYECTOS INMOBILIARIOS:



Fuente: elaboración propia.

2.3. Relación con los Usuarios: Actores públicos y privados; Procedimientos para acoger las relaciones: Inter (usuario/administración); Intra (administración /administración); Oferta y demanda de servicios, tipos, volumen y los flujos de información asociados.

2.3.1. LOS ACTORES

En este tópico se describen los actores y grupos claves de interés, a distintos niveles, en el urbanismo, mostrando el nivel y sector de la institucionalidad a la que pertenecen, sus ámbitos de acción, responsabilidad e instrumental con que actúan y los temas relevantes que les atañen en relación con los objetivos de la tesis.

2.3.1.1. Gobierno central

El gobierno central tiene la tuición sobre las políticas macros y la distribución principal de los recursos destinados a infraestructura, vivienda, desarrollo urbano, salud, educación, etc. Está representado por la Intendencia Regional (dependiente del Presidente de la República), por las Secretarías Regionales Ministeriales (dependientes del Ministerio correspondiente); y por las empresas descentralizadas con carácter estatal. El sistema central de información integrada está a cargo del Instituto Nacional de Estadísticas (I.N.E.).

Los temas relevantes son los vinculados a recursos (monto y distribución), tuiciones, mando, y coordinación.

Las agencias centrales registran y controlan la información sectorial de toda la región. El I.N.E. registra, controla y distribuye información integrada y sectorial.

El control de la implementación de políticas se ejerce a través de la Intendencia Regional y la Secretaría Regional Ministerial (SEREMI) del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En el tema de la administración y gestión del Urbanismo tienen relevancia, además, los siguientes actores: Ministerio de Vivienda y Urbanismo; Ministerio de Bienes Nacionales; Ministerio de Planificación y Cooperación; Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo; Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Comunicaciones. Además, existen agencias y servicios de nivel nacional con asiento en cada región, específicamente en el Área Metropolitana: Comisión Regional de Medio ambiente (COREMA); Servicio Nacional de Turismo, Secretaría de Transporte Urbano.

Su mandato y responsabilidades provienen de los cuerpos legales de alcance nacional descritos anteriormente. Las agencias centrales tienen responsabilidad en la implementación y control de las políticas generales del país en la Región, para todos los sectores definidos bajo tuición de cada Ministerio central. En la implementación deben coordinarse con los actores gubernamentales regionales y locales.

El nivel central tiene una importancia decisiva en el desarrollo regional y en el Área Metropolitana, ya que la mayor parte de los recursos de inversión en infraestructura, salud, educación, vivienda, obras públicas, etc. es manejada en el ámbito central.

2.3.1.2. Autoridades Regionales.

Los temas relevantes son: recursos, niveles decisionales, prerrogativas, competencias y coordinación. Las regiones tienen Personalidad Jurídica y Patrimonio propio.

Los actores de nivel regional son: Gobierno Regional: Intendencia Regional, Consejo Regional, Secretarías Regionales de los Ministerios indicados en el

punto anterior, Jefes Regionales de Servicios Públicos (SERVIU: Servicio de Vivienda y Urbanización y SERVICIOS DE SALUD). Se detectan problemas de integración entre prerrogativas del nivel central versus el regional y local inclusive en la modalidad de designación de las autoridades, como el caso del Intendente, el cual encabeza el Gobierno Regional; pero es designado por el Presidente de la República.

En el nivel regional el conocimiento y la información son recabados por las Secretarías Regionales Ministeriales (SEREMIS) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE). La Intendencia Regional, a través de la Secretaría Regional de Planificación y Cooperación (SERPLAC), centraliza información regional relevante, realiza estudios, diagnósticos, etc.

El control de la implementación de políticas se ejecuta a través de las SEREMIS, correspondientes a cada Ministerio, y por la Intendencia a través de la SERPLAC.

Su mandato y responsabilidades provienen de la Ley de Gobiernos Regionales y, para el caso de las SEREMIS, de la legislación nacional (leyes Orgánicas) relativa a los Ministerios. Las autoridades regionales tienen responsabilidad en la implementación y control de las políticas generales del país en la Región y de las definidas expresamente en la Región, para todos los sectores definidos bajo tuición de cada Ministerio central. En la implementación deben coordinarse con los actores gubernamentales regionales y locales.

Hay múltiples instancias con tuición sobrepuesta en el Área Metropolitana y las ciudades que la integran, con importantes problemas de coordinación.

El peso y la influencia de este nivel son todavía menores. La Ley de Gobiernos Regionales, definió plantas de personal, equipamiento, y recursos de inversión para su manejo descentralizado, etc. Sin embargo aún este nivel tiene una

importancia relativa en el desarrollo regional y del Área Metropolitana, ya que la mayor parte de los recursos de inversión en infraestructura, salud, educación, vivienda, obras públicas, etc. son manejados a nivel central.

El presidente del Gobierno Regional corresponde al Intendente el cual es, a su vez, el representante del Presidente de la República en la Región y funcionario de su confianza. Las autoridades regionales realizan ejecución y control presupuestario sobre montos aprobados en el ámbito central.

Sin embargo, desde hace seis años se están fortaleciendo los montos de mayor decisión regional a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y de los fondos sectoriales, aunque el FNDR lo controla la Subsecretaría de Desarrollo Regional (Subdere) dependiente del Ministerio del Interior y los sectoriales son controlados por los ministerios nacionales correspondientes, asignándolos a través del Fondo de Inversión Sectorial de Asignación Regional (ISAR). Actualmente el 32,52% de los fondos públicos son decididos en las regiones; el 67,45% restante está centralizado y se asignan mediante instrumentos que controlan los ministerios nacionales. (Cálculo propio a partir de Mideplan, 2004a: cuadro 1, pp. 9 y cuadro 4 pp. 13)

Es decir, aunque a habido avance, la asignación de los recursos en Chile continúa aún tutelada en su mayor parte por el Gobierno Central. Sin embargo, lo más probable es que el proceso de participación de las regiones se fortalezca progresivamente debido a la presión política de las regiones y a que los dos principales bloques políticos en el sistema binominal chileno tienen incorporado, en su oferta programática a la ciudadanía, la regionalización y descentralización como uno de los temas a profundizar.

2.3.1.3. Autoridades municipales.

Los temas relevantes son: recursos humanos y capacitación, recursos financieros, prerrogativas, competencias y coordinación.

Los municipios son corporaciones autónomas de derecho público con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyas funciones privativas en el territorio comunal son: aplicar las disposiciones sobre transporte y tránsito público, construcción y urbanización; la planificación y regulación urbana y la confección del plan regulador comunal; el aseo y ornato; la promoción del desarrollo comunitario; y elaborar, aprobar y modificar el plan de desarrollo comunal cuya aplicación debe armonizar con los planes regionales y nacionales.

La gestión municipal debe contar con los siguientes tres instrumentos: El plan comunal de desarrollo (indicativo) y sus programas; el plan regulador comunal (indicativo y normativo), y el presupuesto municipal anual. (Ley Orgánica Constitucional de Municipios, artículo 6)

Las autoridades municipales son: el Alcalde, que encabeza el gobierno local y el Concejo. Además, cuenta con un Consejo Económico y Social comunal de carácter consultivo. Por otra parte, componen el municipio una serie de funcionarios municipales de los cuales, vinculados a los asuntos urbanos, están los siguientes: Secretario Comunal de Planificación, Director de Obras Municipales, Asesor Urbanista, Director de Aseo y Ornato, y Director de Tránsito. En algunos municipios del Área Metropolitana, como en Talcahuano y Concepción, se ha creado la Comisión de Medio Ambiente y Comisión Integral de Medio Ambiente, respectivamente. (ver organigrama tipo en el capítulo anterior Figura 24)

Se detectan problemas de escasez de recursos, tienen una alta tasa de endeudamiento, sufren fuertes problemas de coordinación entre los propios municipios en el nivel local y de estos con el nivel regional y nacional.

Los municipios que integran la Intercomuna están vinculados en la Asociación Nacional de Municipios, dentro del marco que les brinda la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Sin embargo, no están integrados en la gestión cotidiana del urbanismo ni comparten mecanismos conjuntos de relación con los usuarios, de manejo de información, etc.

En el nivel municipal o local, el conocimiento y la información es recabada por las distintas unidades antes descritas; pero especialmente por: la Secretaría Comunal de Planificación y Coordinación (SECPLAC); la Dirección de Obras Municipales y el Departamento de Asesoría Urbana. Estas unidades centralizan información comunal relevante, realizan estudios, diagnósticos, el Plan de Desarrollo Comunal, el Plan Regulador Comunal, etc. Y manejan toda la relación con los usuarios para efectos del urbanismo y la administración.

El Control de la implementación de políticas, se ejecuta a través del Concejo Municipal (presidido por el Alcalde) y la SECPLAC.

Su mandato y responsabilidades provienen de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (Nº18.695/1988 y 2002). Las autoridades municipales tienen responsabilidad en la implementación y control de las políticas generales del País y la Región en la comuna, para lo cual deben coordinarse con los actores gubernamentales correspondientes; pero principalmente en lo que centra su atención es en lo concerniente a la implementación de las políticas definidas en la propia comuna.

Hay también múltiples instancias con tuición sobrepuesta entre la intercomuna y las ciudades que la integran, con problemas de coordinación. Este es un nivel crucial para el incentivo al desarrollo local y al mejoramiento de la gestión del urbanismo y la administración urbana.

El peso y la influencia de las autoridades en el nivel comunal, por el carácter autónomo del municipio, tiene una importancia fundamental en el desarrollo de su territorio y son determinantes en el Área Metropolitana. Ello porque, aunque sus recursos son escasos para las necesidades que deben cubrir, cuentan con fuertes prerrogativas legales en el proceso de toma de decisiones dentro de su jurisdicción. Las autoridades municipales realizan gestión, ejecución y control presupuestario sobre montos aprobados en su propio nivel. Sin embargo, en temas relativos a educación, salud, vivienda, y otros servicios públicos (agua potable, alcantarillado, electricidad) actúan sobre proyectos decididos por el sector público y/o privado a escala regional o nacional.⁵⁴

2.3.1.4. Sector privado formal.

Los temas relevantes son: coordinación intrasectorial y extrasectorial con los sectores público y municipal; reglas predefinidas y estables para su gestión; recursos humanos y capacitación.

El sector privado formal se organiza normalmente en corporaciones autónomas de derecho privado o en Asociaciones Gremiales con Personalidad Jurídica y Patrimonio propio, agrupándose sectorialmente por áreas de la economía (construcción, pesquero, forestal-maderero, etc.) y/o por temas relevantes de interés como la descentralización y regionalización. Sus funciones se vinculan tanto a la promoción de los intereses sectoriales de sus afiliados como al apoyo a los organismos y autoridades que tienen bajo su responsabilidad el desarrollo del sector que representan. Dado el modelo liberal de organización y funcionamiento de la economía en Chile, su participación resulta ser determinante para el diseño e implementación de políticas, planes, programas y proyectos de desarrollo urbano-ambiental.

⁵⁴ En Chile los servicios eléctricos y sanitarios están privatizados: son de propiedad y se gestionan por corporaciones privadas de capitales mayoritariamente extranjeros.

Las más relevantes en el Área Metropolitana son: Corporación para la Regionalización del Biobío (CORBIOBIO); Cámara de la Producción y del Comercio; Corporación de la Madera (CORMA); Cámara Chilena de la Construcción, (CChC) delegación Concepción; Asociación de Pequeños Industriales y Artesanos; Asociación de Industriales Pesqueros; Federación de Pescadores Artesanales de la región del Bío-Bío; Cámara Marítima de Chile; Corporación Industrial de Desarrollo Regional (CIDERE); Colegios Profesionales de Arquitectos, Ingenieros, Constructores, Médico, Profesores.

Se detectan problemas de coordinación y desconfianza, derivados de la baja velocidad de respuesta frente a proyectos y de la burocracia administrativa para su revisión y aprobación, entre las organizaciones que representan a los sectores de las empresas mayores y artesanales, con los sectores público y municipal.

Cada una de las entidades en el sector posee, con mayor o menor nivel de logro, la capacidad de estudio, el conocimiento y la información de su área de actividad: afiliados, indicadores económicos, estudios específicos, etc. En este aspecto son especialmente relevantes: Cámara de la Producción y del Comercio (CPC); Corporación para la Regionalización del Biobío (CORBIOBIO); Corporación de la Madera (CORMA); Cámara Chilena de la Construcción (CChC), delegación Concepción; Corporación Industrial de Desarrollo Regional (CIDERE); Colegios Profesionales de Arquitectos, Ingenieros, Constructores, Médico, Profesores. La mayor parte de ellas editan revistas, y/o boletines.

El control de la implementación de políticas lo radican en sus directorios y equipos técnicos de estudio. Las organizaciones del sector privado formal, en las áreas de su interés, están atentas a la definición de políticas y a los resultados de la implementación sobre el sector, evaluando permanentemente y haciendo llegar, a las autoridades correspondientes, sus observaciones. Ejerce, por lo tanto, un cierto control de la gestión gubernamental en los temas de interés específico.

El mandato y las responsabilidades en las organizaciones del sector privado formal proviene de los estatutos de cada organización en particular y sus responsabilidades están determinadas en los mismos. Los estatutos se registran en el Ministerio de Justicia el cual tiene la prerrogativa de otorgar las personalidades jurídicas.

El sector privado formal tiene, en el nivel regional, metropolitano y comunal, debido a la fortaleza (dada por la alta afiliación y/o por el rol de sus integrantes en la economía regional) de las principales organizaciones, un peso de influencia importante en el desarrollo correspondiente a dichos niveles.

2.3.1.5. Sector Comunitario

2.3.1.5.1. Informal

Se refiere al sector que actúa en la periferia del sistema económico, que no están registrados en la estadística oficial, y que no están integrados a los mecanismos tributarios. Abarca a grupos que desarrollan actividades tales como: comercio ambulante, ferias libres rotatorias, recolector de desechos sólidos, etc. Los temas relevantes son: identificación, dimensionamiento, evaluación de impacto, aporte a la economía, empleo, factibilidad de integración al proceso de desarrollo, etc.

El sector comunitario informal no presenta una organización visible en términos oficiales. Sin embargo, tienen presencia física relevante y, especialmente en las áreas centrales de las ciudades de Concepción y Talcahuano, entran en conflicto con el comercio establecido, con las autoridades municipales y con la policía.

A juzgar por el alto grado de presencia pública en el Área Metropolitana, el sector comunitario informal parece tener algún peso de influencia en el aporte al desarrollo y a los problemas urbano-ambientales, aunque no evaluado y registrado oficialmente.

2.3.1.5.2. Organizaciones no gubernamentales. (ONG's)

Los temas relevantes son coordinación y articulación intrasectorial y extrasectorial con los sectores público y municipal; recursos humanos y financieros para asegurar un cierto grado de estabilidad en su gestión.

Las ONG's son personas jurídicas de derecho privado, fundaciones o corporaciones, sin fines de lucro, cuyos estatutos son aprobados por el Ministerio de Justicia. Sin embargo, dicho marco jurídico parece no ser el adecuado y dificulta su gestión económica contractual y, especialmente, la articulación con el aparato público. Sus funciones se vinculan tanto a la promoción de sus intereses sectoriales en la ayuda a grupos organizados, como al apoyo a los organismos y autoridades que tienen bajo su responsabilidad el desarrollo del sector en que actúan. Su participación resulta ser determinante tanto para la animación social y cultural, para la investigación urbana, ambiental y regional, para el mejoramiento del hábitat, como para el diseño e implementación de políticas, planes, programas y proyectos.

Existe un grupo numeroso de ONG's y cada una de ellas posee, con diversos grados, capacidad de estudio, el conocimiento y la información de su área de actividad: población objetivo, indicadores, estudios específicos, etc. En este aspecto son especialmente relevantes las siguientes: Comité de defensa de la Flora y Fauna (CODEFF); Centro Evangélico para el Desarrollo, Renacer, Corporación Para el Desarrollo Integral de la VIII Región (CODESIN VIII), Centro ITATA, Centro de Educación e Investigación Ecológica, Coordinadora de ONG's, Salud y Educación (CEPSS), Centro Evangélico (CEMURI). La mayor parte ellas edita folletos y cartillas de difusión..

El control de la implementación de políticas de las ONG's en las áreas de su interés, lo ejerce estando atentas a la definición de políticas y a los resultados de la implementación sobre el sector, evaluando permanentemente y haciendo llegar,

a las autoridades correspondientes, sus observaciones. Ejerce, por lo tanto, un cierto control sobre la gestión gubernamental y sobre la acción del sector privado en los temas de su interés específico. (especial mención a CODEEF en los temas urbano-ambientales)

Se detectan problemas de coordinación y de articulación del sector ONG's con los organismo formales tradicionales de gestión pública y privada.

El mandato y las responsabilidades en las organizaciones de las ONG's proviene de los estatutos de cada organización en particular y sus responsabilidades están determinadas en los mismos. Los estatutos se registran en el Ministerio de Justicia el cual tiene la prerrogativa de otorgar las personalidades jurídicas.

El sector ONG's., no tiene, en el nivel regional, intercomunal y comunal, y debido al bajo nivel de integración a los aparatos formales de participación y gestión, un peso relevante de influencia en el desarrollo urbano-ambiental. Sin embargo se detecta un incremento progresivo de su influencia a través de los medios de comunicación motivado por la defensa pública de valores medioambientales que han sido compatibles con el interés de la opinión pública (defensa del bosque nativo, oposición a la construcción de centrales hidroeléctricas en el Alto Río Bío-Bío, oposición al emplazamiento de un hotel en el Parque Cerro Caracol en Concepción, discusión pública de los temas medioambientales, etc.

2.3.1.5.3. Organizaciones comunitarias formales.

Los temas relevantes son: fortalecimiento del rol de las organizaciones territoriales de nivel barrial y comunal (Juntas de Vecinos), de las organizaciones funcionales (centros de madres, centros de padres y apoderados de colegios y escuelas, grupos de transferencia tecnológica y de defensa del Medio Ambiente, Clubes Deportivos, etc.) en el proceso de participación ciudadana en la comuna; coordinación y articulación intrasectorial y extrasectorial con los sectores público y

municipal; capacitación, y recursos financieros para asegurar un cierto grado de estabilidad en su gestión.

Las Juntas de Vecinos tienen un marco jurídico claro en el país (Ley de Juntas de Vecinos y Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades) y deben constituirse legalmente de acuerdo al mismo. Las organizaciones funcionales deben contar con personería jurídica de derecho privado aprobado por el Ministerio de Justicia. Sus funciones se vinculan tanto a la representación y promoción de valores específicos de la comunidad en el territorio de la comuna o agrupación de las mismas, como al apoyo a los organismos y autoridades que tienen bajo su responsabilidad el desarrollo del sector o área territorial en que actúan. Su participación resulta ser determinante tanto para la organización, animación social y cultural, promoción de valores en el tema urbano-ambiental, para el mejoramiento del hábitat, como para el diseño e implementación de políticas, planes, programas y proyectos; tanto en el nivel comunal como metropolitano. A escala comunal las organizaciones territoriales se organizan en una Unión Comunal de Juntas de Vecinos.

En general, su información y conocimientos dicen relación con la cantidad de afiliados, sus características socioeconómicas y los problemas específicos a nivel de denuncia. No poseen capacidad de estudio. La información respecto a estas organizaciones está centralizada en el Departamento Social Comunal de cada municipio.

El control de la implementación de políticas lo ejercen en el diseño e implementación de políticas a través de las prerrogativas que la ley de municipios les otorga, en sus artículos 79-80 y 81, al Consejo Económico y Social: dar su opinión sobre el plan de desarrollo comunal, las políticas de servicios y el programa anual de acción e inversión; dar su opinión sobre la cuenta anual del Alcalde y su Concejo; y opinar sobre todas las materias que el Alcalde y el Concejo sometan a su consideración. Además, tienen posibilidad, por iniciativa propia, de estudiar y debatir materias y proposiciones para elevarlas a las autoridades municipales.

El mandato y las responsabilidades de las organizaciones comunitarias formales provienen de la Ley de Juntas de Vecinos, de La Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, y de los estatutos de cada organización en particular. Sus responsabilidades están determinadas en los mismos. Los estatutos, para el caso de las organizaciones funcionales, se registran en el Ministerio de Justicia el cual tiene la prerrogativa de otorgar las personalidades jurídicas.

Tienen algún grado de influencia por su papel relevante en la canalización de necesidades y demandas al municipio y resultan ser importantes en el desarrollo comunal. Las organizaciones territoriales constituyen el 40% de los miembros del Consejo Económico Social; las organizaciones funcionales el 30%; y las organizaciones representativas de actividades productivas de bienes y servicios el 30% restante. Sin embargo el Consejo Económico y Social que las agrupa tiene sólo carácter consultivo.

2.3.2. FUNCIONES DE LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO.

En este apartado se describen las herramientas e instrumentos disponibles para la administración del desarrollo, su ubicación institucional, disponibilidad, etc.

2.3.2.1. Información y funciones técnicas de apoyo.

En la región, normalmente localizadas en el área Intercomunal, existen numerosas instituciones que realizan estas funciones, sin embargo, se detecta una notable dispersión de la información. Las Instituciones principales involucradas en los aspectos que se indican son:

2.3.2.2. Recolección de información, administración y uso.

Se radica en: Instituto Nacional de Estadísticas (información sectorial y global); Comisión Regional de Medioambiente (COREMA); Universidad del Bío-Bío (Dpto. Planificación y Desarrollo Urbano: vivienda, política urbana, mercado de suelos, instrumentos de planificación, etc.), Facultad de Ciencias Empresariales: economía, pequeña y mediana empresa, Facultad de Ciencias de la Salud y del Medioambiente; Facultad de Ingeniería: Comisión de la Madera, sector forestal, etc.); Universidad de Concepción (Centro Estudios Medioambientales: cartografía digitalizada, mediciones río Bío-Bío, Bahías, etc.; Departamento de Economía: indicadores regionales por sectores de la economía, análisis sectorial continuo, estudios específicos.); Universidad Católica de la Santísima Concepción- SSCC (sector pesquero); algunas ONG's. (Corporación de Defensa de la Flora y Fauna (CODEFF), etc.); Departamentos Social Comunal en cada Municipio; Secretaría Regional de Planificación y Cooperación, Secretarías Comunales de Planificación (Encuestas de Caracterización Socioeconómica – CASEN, Fichas de Caracterización Social - CAS); SEREMI/MINVU (vivienda, urbanismo); SEREMI/Transporte

(encuestas de origen/destino); SEREMI/Salud, Departamento de Higiene Ambiental (mediciones de niveles de contaminación, encuestas epidemiológicas); Cámara de la Producción y del Comercio (economía regional); Instituto de Fomento Pesquero; Corporación de la Madera; Corporación Nacional Forestal (CONAF); Servicios Públicos Urbanos, Servicio Nacional de Pesca (SERNAP).

2.3.2.3. Identificación de temas de política y apoyo al proceso de toma de decisiones.

Fundamentalmente centralizada en Intendencia y Gobierno Regional (Serplac); SEREMI/MINVU; Gobernación Provincial de Concepción; Comisión Regional de Medioambiente (COREMA); Seremis; Municipios; Corporación Nacional Forestal (CONAF); Servicios Públicos Urbanos, Servicio Nacional de Pesca (SERNAP). También en el aparato académico-científico y distintas organizaciones gremiales y sociales: Universidades, ONG's, Cámaras Gremiales, Colegios Profesionales, Sindicatos, Asociaciones Gremiales, Partidos Políticos.

2.3.2.4. Apoyo a la implementación de políticas.

Es factible a través de los organismos indicados anteriormente, especialmente Seremis (rol principal Seremi/Minvu) y Gobernación Provincial; Comisión Regional de Medioambiente (COREMA); Servicios Públicos Urbanos (Empresa de Servicios Sanitarios de la Región de Bío-Bío-ESSBIO, Compañía de Gas de Concepción-GASCO, Servicio de Vivienda y Urbanización-SERVIU, etc.); Universidades del Bío-Bío, de Concepción, y Católica de la SSCC; Cámara de Comercio, Corporación de la Madera, Federación de Pescadores Artesanales, Asociación de Pequeños Industriales, Uniones Comunales de Juntas de Vecinos, otras Organizaciones de base: Corporaciones, Ong's, etc. (se indican en descripción por sectores de actividad.)

2.3.2.5. Funciones de coordinación de políticas.

Están radicadas fundamentalmente en Intendencia (Secretaría Regional de Planificación y Cooperación-Serplac), en la SEREMI/MINVU y en la Gobernación Provincial para la coordinación entre comunas. A nivel sectorial, cada Seremi coordina las políticas propias de su área de competencia. Este aspecto, a nivel intersectorial, constituye un área crítica por la acción sobre la base de prerrogativas definidas jurisdiccionalmente en función del territorio comunal. Como los problemas urbanos ambientales cruzan dichos ámbitos de competencia, se generan conflictos en la toma de decisiones y se dificulta la coordinación. A modo de ejemplo se enumeran algunas Instituciones encargadas de esta función:

2.3.2.5.1. Entre sectores de desarrollo.

Desde el sector privado: Corporación para la Regionalización del Bío-Bío (CORBIOBIO); Corporación de la Madera (CORMA); Colegio de Arquitectos de Chile; Cámara Chilena de la Construcción; Bancos Comerciales; Asociación de Corredores de Propiedades (agentes de gestión de compra y venta inmobiliaria).

Desde el sector público: Secretaría Regional de Planificación y Cooperación (SERPLAC); Gobernación Provincial de Concepción; Seremi de cada Ministerio, especialmente SEREMI/Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; Consejo Económico y Social Comunal en cada Municipio (integra a las organizaciones de base, laborales y empresariales); Direcciones de Obras Municipales y Asesorías Urbanas; Comisión Regional de Medioambiente; Agencia de Gestión Urbana de la Comuna de Concepción.

2.3.2.5.2. Entre niveles de gobierno.

Gobierno Regional (Intendencia y Consejo Regional); Secretaría Regional de Planificación y Cooperación (SERPLAC); Gobernación Provincial de Concepción; Seremi de Vivienda y Urbanismo.

2.3.2.5.3. Entre sectores público, privado y comunitario.

En la estructura formal del Gobierno Regional, de la Gobernación Provincial, y de los municipios están previstos los órganos de articulación de los sectores público, privado y comunitario. A nivel regional, el Consejo de Gobierno de la Región del Bío-Bío; a nivel provincial, el Consejo Económico y Social de la provincia de Concepción; y, a nivel comunal, el Consejo Económico y Social de la comuna respectiva. En el área metropolitana no hay instancias previstas, aunque, en cuanto área territorial, población y número de municipios, esta es asimilable a la provincia. Además, se crean, con carácter ad-hoc, diferentes comisiones para temas específicos entre sector público y privado, y público y comunitario-popular, como la Agencia de Gestión Urbana de la Comuna de Concepción.

2.3.2.5.4. A través del territorio.

La Intendencia abarca la Región; la Gobernación abarca la provincia; la Municipalidad abarca la comuna. El Área Metropolitana de Concepción es una unidad urbana que corresponde a un nivel de planificación urbana expresamente definido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Párrafo 3º, artículos 34º a 40º) y en su Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (Título 2, artículos 2.1.1. a

2.1.5.). De acuerdo a ello, la tuición sobre el instrumento de planificación (Plan Regulador Metropolitano de Concepción) en dicho territorio corresponde a la Secretaría Regional del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI-MINVU), a través de su Departamento de Desarrollo Urbano, con consulta a los Municipios involucrados y debe aprobarse en el Gobierno Regional. En estos últimos, son las Direcciones de Obras Municipales las que, a través del Plan Regulador Comunal, orientan y regulan el desarrollo urbano, de acuerdo con los niveles superiores de planificación (Plan Metropolitano).

2.3.2.5.5. A lo largo del tiempo.

Intendencia y Concejo Regional; Seremis; Gobernación y Consejo Económico y Social Provincial; y Municipalidades y Consejo Económico y Social Comunal.

2.3.3. FUNCIONES DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS.

Se radican principalmente en los actores de acuerdo a los roles indicados más atrás en apartado 2.3.1.

2.3.3.1. Instrumentos

2.3.3.1.1 Educación y conciencia públicas:

Este instrumento es muy relevante y poco desarrollado. A través de la SEREMI/Educación se incorporó a los programas de educación pública el tema urbano y medioambiental. Algunos grupos voluntarios, como CODEFF, están impulsando acciones educativas a través de colegios públicos y privados. Sin embargo, la información al público no está en sistemas ágiles y de fácil acceso, ni en un lenguaje apropiado para el entendimiento del ciudadano común.

2.3.3.1.2 Mecanismos de incentivos económicos:

Vinculado al tema urbano, es un instrumento muy poco desarrollado que requiere mayor profundización. Sólo existen incentivos a la edificación en áreas de renovación urbana por la vía de la exención tributaria durante un cierto período de años; pero no es un mercado desarrollado, por ejemplo, a través de bonos, derechos transferibles, plusvalías inducidas, etc.

2.3.3.1.3 Inversiones estratégicas de capital:

En la Región la inversión se ha cuadruplicado desde 1990 alcanzando actualmente cifras en torno a los 10.000 millones de dólares. Se concentra fundamentalmente en el sector industrial (39,15%), que junto a proyectos en servicios básicos, transportes e inmobiliarios representan el 87% del total. (ver Figura 39)

Figura 39

Región del Biobio: INVERSIÓN 2003 SEGÚN SECTOR DE LA ECONOMÍA: Proyectos y Monto.

Sector Económico	Cantidad		Monto de Inversión	
	Nº	%	US\$ MM	%
Industrial	207	21.97%	4,004	39.15%
Electricidad, Gas y Agua	92	9.77%	1,894	18.52%
Inmobiliario	125	13.27%	1,630	15.94%
Transporte, Almacenaje	124	13.16%	1,349	13.19%
Servicios sociales	265	28.13%	956	9.35%
Comercio y turismo	77	8.17%	329	3.21%
Telecomunicaciones	3	0.32%	7	0.06%
Acuicultura	23	2.44%	30	0.29%
Forestal	4	0.42%	15	0.14%
Silvoagropecuario	21	2.23%	13	0.13%
Expl.de Minas y Canteras	1	0.11%	1	0.01%
Financiero, seguros y serv.a Cfas.	0	0.00%	0	0.00%
TOTAL	942	100%	10,227	100.00%

Fuente: Sistema de Información de Proyectos de Inversión (SIPI)

Fte.: SIPI, Informe abril 2003; Gobierno Regional del Biobio; pp. 4

Las inversiones en la región tienen su financiamiento de origen fundamentalmente nacional (78%); desde el sector privado en un 41,34% y del público en un 36,6%, como desglosa en la figura 40 siguiente. La proporción implica que, aunque siendo menor que la privada, de todas formas las decisiones de orientación de la inversión pública son determinantes.

Figura 40

Región del Biobio: ORIGEN DE LAS INVERSIONES 2003

Origen del Financiamiento	Cantidad de Proyectos		Monto de Inversión	
	Nº Proyectos	%	MMUS\$	%
Nacional Privado	393	42,17	4.228	41,34
Nacional Estatal	436	46,78	3.743	36,60
Extranjero	46	4,94	1.071	10,47
JointVenture	42	4,51	710	6,94
Nacional Mixto	15	1,61	476	4,65
Totales	932	100,00	10.228	100,00

Fte: SIPI, 2003; pp. 6

Al interior del sector industrial un 89% de la inversión se concentra en los subsectores Industria de la Madera y Química. (ver Figura 41)

Figura 41

Región del Biobio: INVERSIÓN 2003 Sector Industrial: Proyectos y Monto

Subsector industrial	Cantidad		Monto de Inversión	
	Nº	%	US\$ MM	%
Industria de la Madera	50	24.2%	2,279	56.92%
Química	21	10.1%	1,283	32.03%
Agricultura	15	7.2%	209	5.22%
Siderurgica	6	2.9%	62	1.55%
Plasticos	23	11.1%	42	1.04%
Pesqueras	27	13.0%	33	0.82%
Alimentos y Bebidas	13	6.3%	28	0.70%
Minerales no metálicos	8	3.9%	21	0.53%
Biotecnología	9	4.3%	13	0.32%
Vinicultura	7	3.4%	9	0.21%
Textiles	8	3.9%	8	0.21%
Metálica	12	5.8%	8	0.20%
Fruticultura	5	2.4%	4	0.11%
Otros no clasificados	3	1.4%	6	0.14%
TOTAL	207	100.0%	4,004	100.0%

Fuente: Sistema de Información de Proyectos de Inversión (SIPI)

Fte.: SIPI, Informe abril 2003; Gobierno Regional del Biobio; pp. 5

A nivel subregional, la Provincia de Concepción concentra el 41,51 % de los proyectos y el 44,61% del monto total de inversión regional. Cifras que se corresponden prácticamente con el total de las comunas que integran el Gran Concepción, exceptuando las comunas de Florida y Santa Juana). (ver Figura 42).

Figura 42

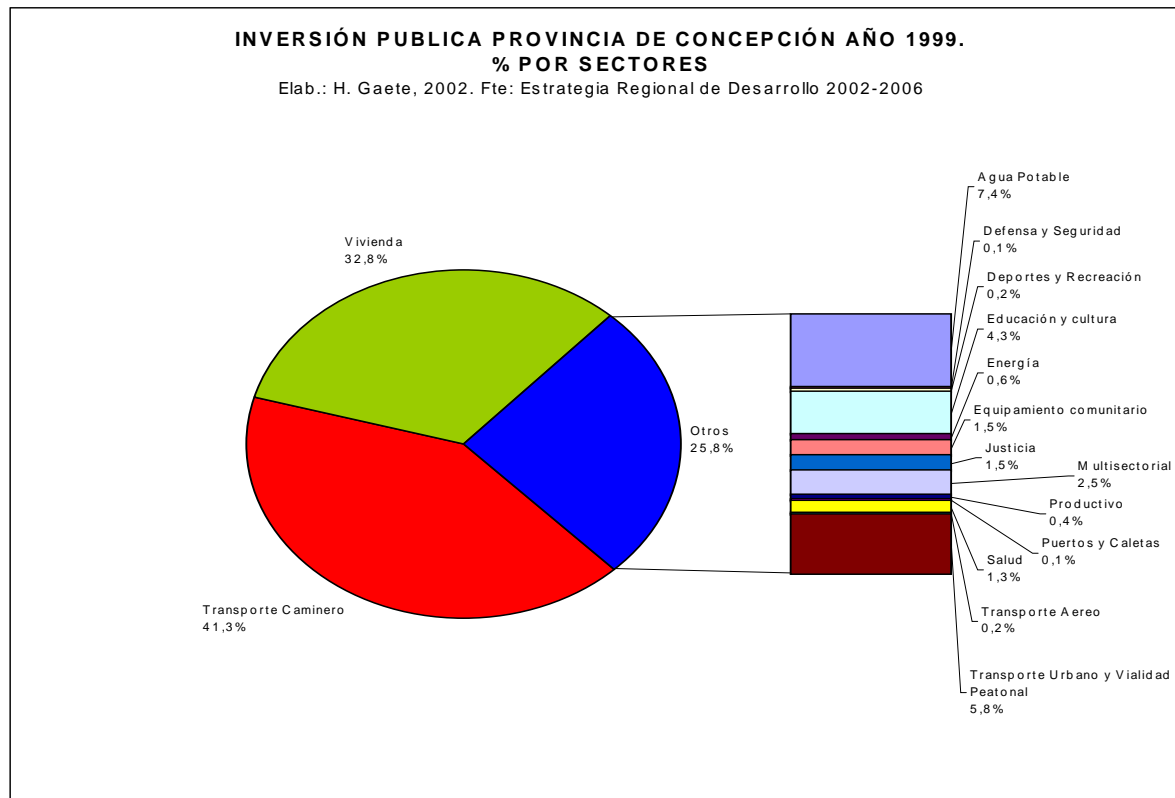
Provincia de Concepción: INVERSIÓN 2003, Proyectos y Monto.

PROVINCIA	COMUNA	Proyectos		Totales			
		Nº	US\$MM	Nº	%	MMUS\$	%
CONCEPCIÓN	Chiguayante	8	326.84	391	41.51%	4,562	44.61%
	Concepción	78	881.34				
	Coronel	57	279.10				
	Florida	4	8.94				
	Hualqui	14	16.83				
	Lota	27	45.15				
	Penco	5	7.05				
	San Pedro de la Paz	43	254.74				
	Santa Juana	7	1.67				
	Talcahuano	106	2,826.06				
	Tomé	25	81.22				
	Por definir en Concepción	19	33.36				

Fte.: SIPI, Informe abril 2003; Gobierno Regional del Biobío; pp. 3

Por otra parte la inversión pública anual, de acuerdo con lo formulado por la Intendencia, en la Estrategia Regional de Desarrollo 2002-2006, en la Provincia de Concepción alcanzó, para 1999, a más del doble del nivel alcanzado en 1994; cerca de 100 millones de dólares. Se orientó fundamentalmente a vivienda (32,8%) y transporte caminero (41,3%). (ver Figura 43).

Figura 43



Fuente: elaboración propia a partir de datos en Estrategia de Desarrollo Regional, 2002-2006, Cuadro Nº 4; pp.125

En el año 2004 la inversión territorializada en el Gran Concepción alcanzó los 139 millones de dólares, que equivalen a un 54,7% de la inversión pública efectiva en la Región del Biobío. Se priorizó en las siguientes líneas estratégicas de desarrollo:

- Manejo de Residuos Sólidos
- Vertederos Evacuación de Aguas Lluvias
- Sistema Integrado de Puertos
- Plataforma Logística
- Inversión en Educación y Salud
- Vivienda, Asentamientos Precarios
- Seguridad Ciudadana
- Estructura Vial (4º puente sobre el Río Bío Bío , Ruta 160)
- Recuperación de cuerpos de agua , lagunas y bahías
- Recuperación Ribera del Río Bío-Bío
- Desarrollo Productivo
- Investigación en Tecnología
- Desarrollo Infraestructura deportiva y recreativa, Parques Urbanos

Se orientó fundamentalmente al sector educación (63,1%) y a Vivienda y Urbanismo sólo un 0,43%, como se verifica en la figura 44.

Figura 44

GRAN CONCEPCIÓN: PROGRAMA DE INVERSIONES 2004, TERRITORIALIZADA¹

INSTITUCION	Inversión	Participación
	M US\$	%
SALUD (Servicios de Salud)	3.466	2,48
CORFO (Corporación de Fomento)	1	0,00
EDUCACION (Establecimientos Educativos)	88.099	63,10
OBRAS PUBLICAS (Secretaría Regional Ministerial de OOPP -Seremi de OOPP)	13.382	9,58
INDAP (Instituto para el Desarrollo Agropecuario)	106	0,08
GOBIERNO REGIONAL	20.228	14,49
SENAME (Servicio Nacional de Menores)	4.542	3,25
JUSTICIA (Secretaría Regional Ministerial de Justicia -Seremi de Justicia)	1	0,00
SERNAM (Servicio Nacional de la Mujer)	55	0,04
MIDEPLAN (Secretaría Regional Ministerial de Planificación- Seremi de Planificación)	608	0,44
CONADI (Corporación Nacional de Desarrollo Indígena)	1	0,00
SENCE (Servicio Nacional de Capacitación y Empleo)	402	0,29
FOSIS (Fondo de Solidaridad e Inversión Social)	784	0,56
JUNAEB (Junta Nacional de Auxilio Escolar y Becas)	5.041	3,61
MINVU/CHB (Seremi - Ministerio de Vivienda y Urbanismo - Programa Chile Barrio)	88	0,06
MINVU (Seremi - Ministerio de Vivienda y Urbanismo)	516	0,37
TOTAL	139.621	100,00

Fuente: Elaboración Propia en base a:

REGION DEL BIO BIO. PROGRAMA REGIONAL DE INVERSIONES 2004; Gobierno Regional; Concepción Febrero 2004; pp. 23; 32 Págs.

¹ No incluye la inversión regional que no está territorializada.

2.3.3.2 Prácticas.

De nivel nacional y aplicación local: el incentivo a la construcción en áreas de renovación urbana y que corresponde a la exención del impuesto territorial por un período determinado de tiempo.

2.3.3.2.1 Programación y presupuesto.

Este instrumento lo ejerce cada una de las Secretarías Regionales Ministeriales, Servicios dependientes y demás agencias gubernamentales, a partir de presupuestos aprobados a nivel del gobierno central por cada Ministerio ante el Ministerio de Hacienda. A través de los Gobiernos Regionales se accede a montos negociados anualmente en el ámbito central; con miras fortalecer la descentralización

en el manejo presupuestario y en la programación de la inversión. La Intendencia Regional y la Gobernación, en el ámbito provincial, intentan coordinar y programar. Está última figura administrativa representa, potencialmente, una posibilidad de evolución hacia un posible gobierno metropolitano dadas sus atribuciones de coordinación sobre los municipios. (Párrafo 3º, Arts. 44-47 Ley de Gob. Regionales y Art. 10 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades)

2.3.3.2.2 Administración de la tierra pública:

Este instrumento está bajo tuición de la Secretaría Regional del Ministerio de Bienes Nacionales. En general no existen áreas significativas en bancos de tierra bajo control del Estado y, para los distintos planes de desarrollo o para la implementación de los programas de vivienda, debe acceder a las propiedades a través del mercado normal o por vía de la expropiación.

2.3.3.2.3 Planificación y ajuste estructural:

A escala territorial: está bajo tuición del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo; Departamento de Desarrollo Urbano; a través de la prerrogativa en la formulación del Plan Regulador Metropolitano, que tiene algunos aspectos de carácter indicativo y otros normativos vinculantes.

En el ámbito económico y social: está bajo tuición de la Secretaría Regional del Ministerio de Planificación y Cooperación (SERPLAC); a través de la prerrogativa en la formulación de la Estrategia de Desarrollo Regional, aunque es un instrumento indicativo que entrega directrices y por lo tanto no vinculante.

2.4. Identificación, Evaluación y Priorización de los Problemas Centrales.

El volumen de actividad del sector construcción en Chile tiene magnitudes considerables (en torno al 8% del PIB); y lo que suceda con este es determinante para desarrollo del país. Entre 1998 y 2002 el volumen fluctuó entre los 11 y los 9 millones de metros cuadrados y en el uso habitacional entre 100 mil y 120 mil unidades de vivienda (Ver Figura 45)

Figura 45

CHILE: EDIFICACIÓN APROBADA E INICIADA, SECTORES PRIVADO Y PUBLICO, OBRAS NUEVAS, POR DESTINOS Y SUPERFICIE, SEGÚN AÑOS.

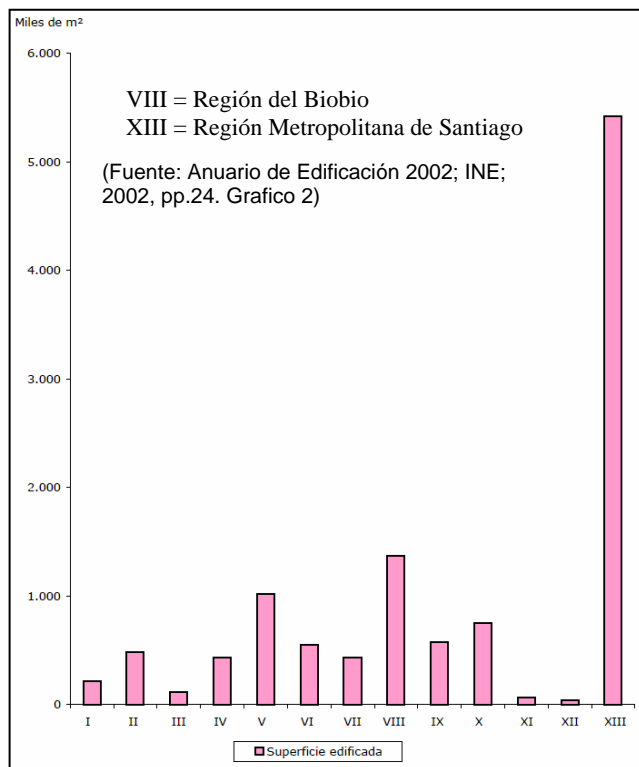
AÑO Y MES	Edificación Total Superficie (m ²)	Vivienda (1)		Industria, Comercio y Est. Financ. Superficie (m ²)	Servicio Superficie (m ²)
		Número	Superficie (m ²)		
1998	11.777.720	120.760	7.865.939	2.818.926	1.092.855
1999	10.205.339	114.283	6.666.152	2.137.775	1.401.412
2000	10.461.232	99.928	6.637.425	2.790.492	1.033.315
2001	10.572.061	117.968	7.057.817	2.601.106	913.138
2002	9.701.638	104.389	6.368.229	2.128.840	1.204.569

(1) Viviendas Ley N° 18.138. Incluye: Entorno y vivienda completa.
Viviendas Progresivas D.S. 140. Incluye: II Etapa de viviendas, I y II Etapas simultáneas,
I Etapa, Infraestructura sanitaria, con espacio habitable adicional
Fuente: Anuario de Edificación 2002; INE; 2002, pp.27. Grafico 2.1.

La Región del Biobío es la segunda en volumen de actividad en el país como se demuestra en la Figura 46.

Figura 46

SUPERFICIE EDIFICADA TOTAL POR REGIONES AÑO 2002



Entre 1998 y 2002 el volumen de actividad del sector en la Región del Biobio se movió en torno a 1,2 millones de metros cuadrados y en el uso habitacional entre las 14 mil y 15 mil unidades de vivienda (Ver Figura 47), lo que representa alrededor de un 15% del total país y coloca a la región también en el segundo lugar.

Figura 47

REGIÓN DEL BIO-BIO: EDIFICACIÓN APROBADA E INICIADA, SECTORES PRIVADO Y PÚBLICO, OBRAS NUEVAS, POR DESTINOS Y SUPERFICIE, SEGÚN AÑOS

AÑO Y MES	Edificación Total Superficie (m²)	Vivienda (1)		Industria, Comercio y Est. Financ. Superficie (m²)	Servicio Superficie (m²)
		Número	Superficie (m²)		
1998	1.283.909	14.393	824.871	332.273	126.765
1999	958.940	10.778	554.589	180.622	223.729
2000	984.234	12.912	748.701	165.637	69.896
2001	1.146.614	15.265	796.911	245.869	103.834
2002	1.126.656	15.354	751.575	247.040	128.041

(1) Viviendas Ley N° 18.138. Incluye: Entorno y vivienda completa.
Viviendas Progresivas D.S. 140. Incluye: II Etapa de viviendas, I y II Etapas simultáneas,
I Etapa, Infraestructura sanitaria, con espacio habitable adicional
Fuente: Anuario de Edificación 2002; INE; 2002, pp.38. Grafico 2.1.1.8

Al interior del Gran Concepción, los principales municipios concentran la mayor actividad en el sector construcción. Los dos principales, Concepción y Talcahuano, representan el 60% del total. (Ver Figuras 48 y 49)

Figura 48

Gran Concepción: CONSTRUCCION APROBADA POR COMUNA

(Permisos sobre 80 m²)

Comuna	1997	1998	1999	2000	2001	2002	Participación
							S/Total 2002
Concepción	251.769	189.028	203.893	187.137	227.332	126.298	25,1%
Chiguayante	74.471	104.335	21.647	26.811	34.668	14.734	2,9%
San Pedro de la Paz	84.449	83.353	62.285	141.017	82.268	100.884	20,1%
Talcahuano	212.816	269.108	123.270	133.653	220.383	178.416	35,5%
Coronel	109.911	109.562	92.796	79.902	89.273	82.672	16,4%
TOTAL	733.416	755.386	503.891	568.520	653.924	503.005	100,0%

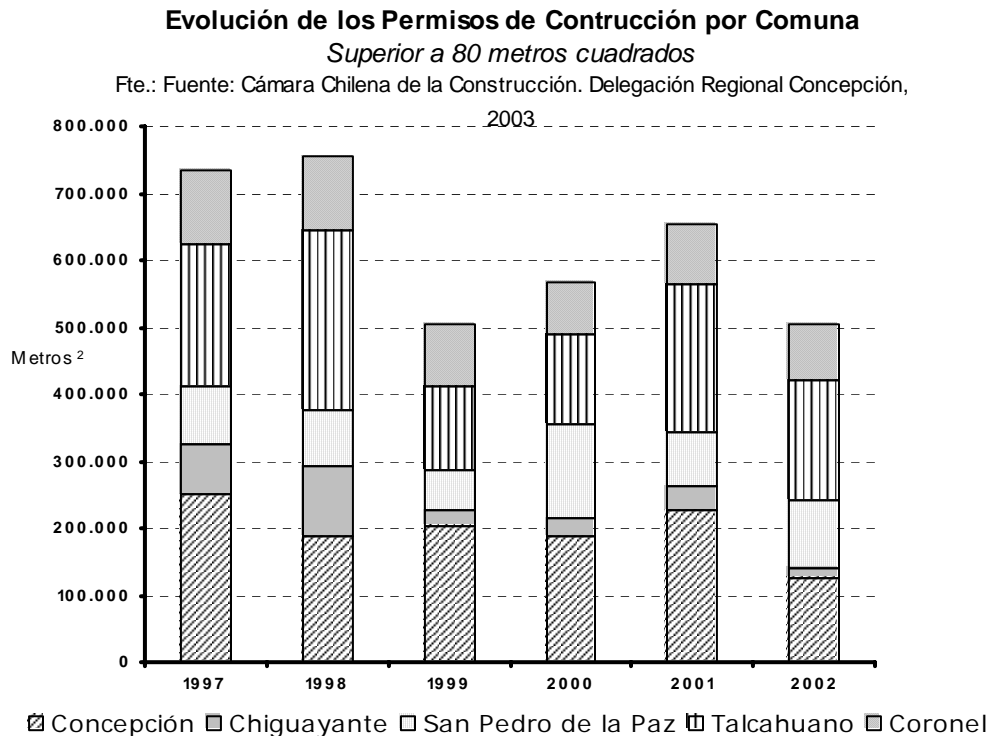
Fuente: adaptado de Cámara Chilena de la Construcción / Concepción

Nota: En mayo del 2001, se aprobó en Talcahuano un proyecto inmobiliario por 98.000 m², prorrateándose un 20% para dicho año.

Entre 1997 y 2002, el volumen total de permisos de edificación se redujo en un 31,4% por el fuerte impacto que sufrió la actividad económica producto de la crisis de los países del sudeste asiático, siendo estos importantes socios comerciales de Chile y en

particular de la Región del Bio-Bio.

Figura 49



Las últimas cifras disponibles indican que las Direcciones de Obras Municipales de todo Chile aprobaron un total de 10,6 millones de metros cuadrados de edificación, entre enero y noviembre de 2004, lo cual representa un 13,9% más que lo autorizado en igual periodo del año 2003. Esa superficie construida corresponde a más de 124 mil viviendas, cantidad que supera en un 16,9% el número de unidades construidas en 2003. La edificación no habitacional, en tanto, superó en 4,8% lo autorizado en los mismos meses de 2003. (Cámara Chilena de la Construcción - CChC; 2005:44) (ver Figura 50)

Figura 50

PERMISOS DE EDIFICACIÓN APROBADOS		(Fuente: (CChC; 2005, pp.45)			
PORCENTAJE		Edificación autorizada			
Destino de la edificación	Unidad	Ene.-may. 04	Jun.-ago.04	Sep.-nov. 04	Ene.-nov. 04
		% Variación igual periodo año 2003*			
Vivienda	Cantidad	51,1	-25,8	22,4	16,9
	Superficie	44,0	-18,0	28,3	18,2
Industria, comercio y est. financ.	Superficie	18,5	21,3	28,4	22,5
Servicios	Superficie	-29,8	21,7	-6,7	-12,6
Total edificación	Superficie	25,6	-8,9	22,1	13,9

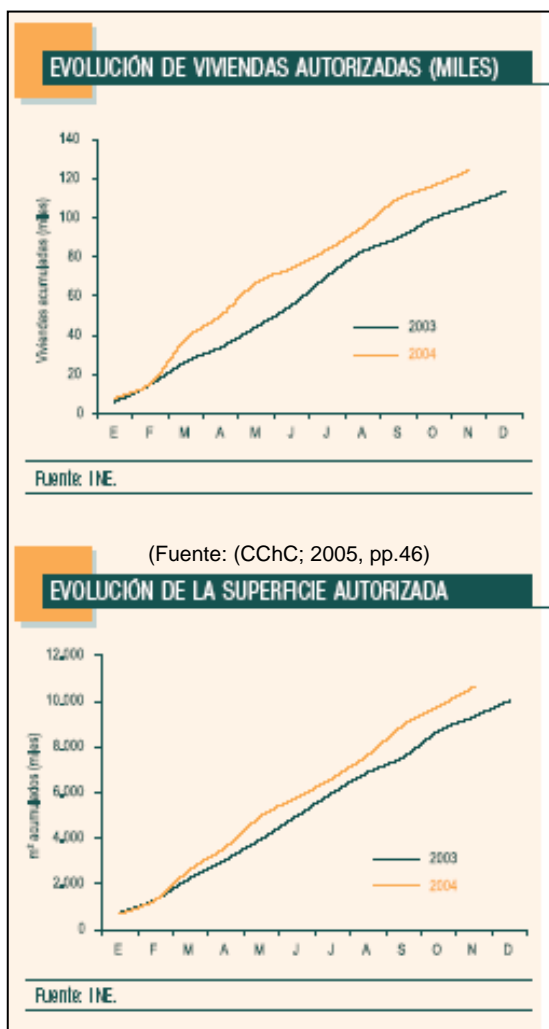
Fuente: INE.
 * Las variaciones se han calculado respecto de las cifras provisionales originales de 2003, puesto que las cifras definitivas para ese año contienen el ajuste de los permisos rezagados, actualización que el INE aún no ha sido realizado para los datos de 2004.

En el período septiembre-noviembre 2004 la edificación de uso habitacional se incrementó en un 22,4% en número de viviendas y 28,3% en superficie; la destinada a uso industrial, comercio y banca creció en 28,4% y, pese a que la demanda de permisos de construcción para servicios cayó en 6,7%, en conjunto la edificación autorizada en el período creció 22,1% en relación con igual trimestre del año pasado (2003). (CChC; 2005:45)

A nivel Regional, y para la superficie autorizada de uso habitacional, la Región del Biobío está entre las tres que más crecieron en el trimestre septiembre-

noviembre 2004 respecto del año 2003, en términos relativos. Lo mismo ocurre para la edificación no habitacional (industria, comercio e instituciones financieras y los servicios). (CChC; 2005:456)

Figura 51



Esta actividad, que refleja la fuerte dinámica de la economía nacional, está directamente impactada por los problemas derivados de la baja velocidad de respuesta de los órganos gubernamentales a cargo de la administración y gestión del urbanismo actuando en el marco del modelo económico neoliberal, del centralismo y de la realidad social y política actualmente vigentes en Chile.

Un indicador relevante al respecto lo entregan los análisis del costo de la burocracia municipal, abarcando el período comprendido entre los años 1997 y 2001⁵⁵. Los principales problemas detectados se refieren a retrasos injustificados en la entrega de permisos de edificación y demoras en la

tramitación de los proyectos hasta su recepción final.

La mayor parte de los trámites municipales vinculados al ámbito del urbanismo y la construcción tienen tiempos por sobre los plazos legales o estimados como adecuados por los principales usuarios. (ver Figura 52)

⁵⁵ "El Costo de la Burocracia"; Informe Cámara Chilena de la Construcción, Edición N°111, julio 2002.

Figura 52

Chile: Duración de Trámites Municipales para el Sector Construcción (en días)

Trámite	Certificado de informaciones previas	Fusión de Roles DOM	Ante proyecto con observaciones
Número de observaciones validadas	178	119	143
Valores perdidos	86	145	121
Número de observaciones total	264	264	264
Plazo legal o estimado	5	10	15
Media	12,1	29,4	38,8
Días de Ineficiencia (diferencial)	7,1	19,4	23,8
Mínimo	2	7	2
Máximo	58	178	210
Desviación Estándar	8,3	25,3	33,3

Trámite	Recepción Municipal con Observaciones	Estudio de Impacto Ambiental	Declaración de Impacto Ambiental
Número de observaciones validadas	64	12	23
Valores perdidos	200	252	241
Número de observaciones total	264	264	264
Plazo legal o estimado	30	120	60
Media	29,7	131,5	102,9
Días de Ineficiencia (diferencial)	-0,3	11,5	42,9
Mínimo	3	8	6
Máximo	120	1.095	365
Desviación Estándar	25,5	304,6	86,8

Trámite	Permiso de construcción con Revisor, con obs.	Permiso de construcción sin Revisor, con obs.	Estudio de Impacto Vial
Número de observaciones validadas	108	94	35
Valores perdidos	156	170	229
Número de observaciones total	264	264	264
Plazo legal o estimado	15	30	45
Media	70,7	46,8	133,3
Días de Ineficiencia (diferencial)	55,7	16,8	88,3
Mínimo	13	7	20
Máximo	360	150	730
Desviación Estándar	60,4	30,2	186,8

Trámite	SERVIU (Pavimentos)	S.I.I	CBR.VTA
Número de observaciones validadas	47	96	103
Valores perdidos	217	168	161
Número de observaciones total	264	264	264
Plazo legal o estimado	15	5	8
Media	23,0	9,7	13,4
Días de Ineficiencia (diferencial)	8,0	4,7	5,4
Mínimo	5	1	1
Máximo	90	45	45
Desviación Estándar	17,4	7,5	6,2

Fte.: Cámara Chilena de la Construcción (CChC), 2002, pp.11-12

Notas:

DOM: Dirección de Obras Municipales.

SERVIU: Servicio de Vivienda y Urbanización.

S.I.I.: Servicio de Impuestos Internos.

CBR.VTA: Conservador de Bienes Raíces. Operaciones de Venta.

Para el caso del Gran Concepción, la información disponible es escasa; pero un indicador de la situación es lo que está sucediendo en las dos municipales más grandes que lo integran: Concepción y Talcahuano. Hemos agregado el Municipio de Santiago, capital de Chile, para tener una aproximación comparada. (Ver figuras 53 y 54)

Figura 53

TIEMPOS EN TRÁMITES MUNICIPALES: Concepción, Talcahuano, Santiago

Trámite	Plazo Legal	Concepción		Talcahuano		Santiago	
	o Estimado	Nº días	Diferencia con legal o Estimado	Nº días	Diferencia con legal o Estimado	Nº días	Diferencia con legal o Estimado
	Nº días						
Certificado de Informaciones Previas	5,0	16,8	11,8	29,0	24,0	11,5	6,5
Fusión de Terrenos (Roles)	10,0	15,0	5,0	20,0	10,0	41,7	31,7
Anteproyecto Sin Observaciones	15,0	15,0	0,0	s/d		22,7	7,7
Impacto Vial	45,0	s/d		30,0	-15,0	121,5	76,5
Anteproyecto Con Observaciones	15,0	45,0	30,0	40,0	25,0	28,6	13,6
Permiso de Construcción Con Revisor Independiente, S/O	15,0	25,0	10,0	s/d		24,0	9,0
Permiso de Construcción Con Revisor Independiente, C/O	15,0	45,0	30,0	35,0	20,0	33,3	18,3
Permiso de Construcción Sin Revisor Independiente, S/O	30,0	s/d		s/d		120,0	90,0
Permiso de Construcción Sin Revisor Independiente, C/O	30,0	60,0	30,0	67,5	37,5	69,2	39,2
Ley de Copropiedad Inmobiliaria (ex venta por piso)	3,0	28,3	25,3	s/d		25,5	22,5
Recepción Municipal Sin Observaciones	15,0	20,0	5,0	s/d		22,9	7,9
Recepción Municipal Con Observaciones	30,0	s/d		s/d		25,8	-4,2
Permiso de Demolición	40,0	15,0	-25,0	s/d		43,2	3,2
Permiso de Excavación	7,0	15,0	8,0	s/d		18,2	11,2
Permisos Grúa	4,0	20,0	16,0	s/d		15,2	11,2
Permisos Ocupación de Veredas y Otros	5,0	13,5	8,5	15,0	10,0	19,9	14,9
Permiso de Instalación de Faena	7,0	s/d		s/d		21,8	14,8
Permisos Varios	7,0	s/d		s/d		20,0	13,0
Inspecciones Municipales	7,0	s/d		s/d		s/d	
Modificaciones al Proyecto (retimbraje)	15,0	45,0	30,0	90,0	75,0	20,5	5,5
Otros Antecedentes Municipales							

Nota: S/O= Sin Observaciones; C/O= Con Observaciones; s/d/ sin datos.

Fte.: Elaboración propia a partir de CChC; 2002, pp. 99-100-101

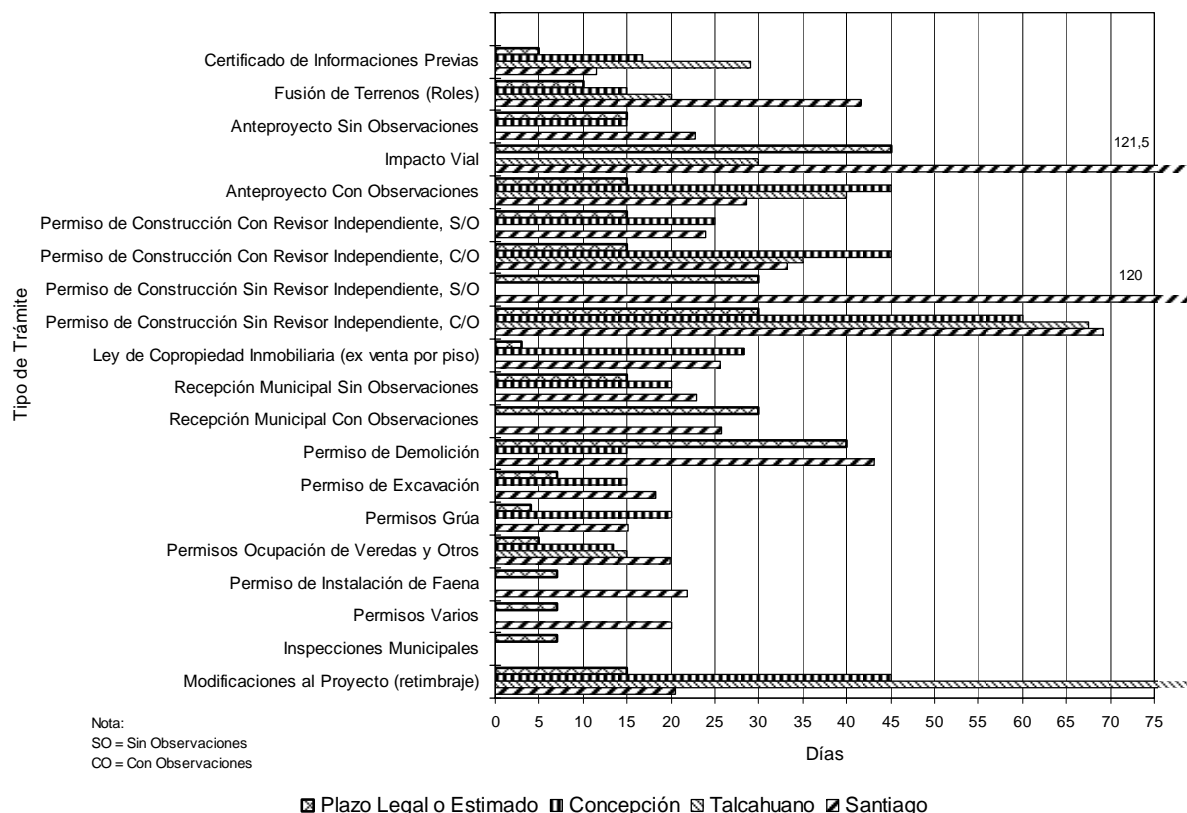
Nota: en negrita Trámites Críticos.

Los trámites para Certificados de Informaciones Previas, Anteproyectos y Permisos con Revisores Independientes toman, en Concepción y Talcahuano, tiempos prácticamente el doble que los legales o estimados y una proporción similar con respecto al municipio de Santiago. Hay que considerar que esos trámites son estratégicos por cuanto se vinculan estrechamente, en el caso de los dos primeros, a las posibilidades de decisión final del inversor y en el tercero a la factibilidad de una gestión más eficiente apoyada en profesionales externos.

Figura 54

TIEMPOS EN TRÁMITES MUNICIPALES: Concepción, Talcahuano, Santiago.

Fte.: Elaboración propia a partir de CChC; 2002, pp. 99-100-101.



A nivel general del país los costos generados por la burocracia para los diferentes actores se aprecian en el siguiente detalle:

Costos para el País:

- A nivel nacional la cifra alcanzaría a US\$ 102,5 millones, lo que equivale al valor de 10.000 viviendas sociales por año. Ello permitiría dar empleo a unos 14.000 trabajadores.

Costos para los Municipios:

- Daño a los ingresos municipales por desincentivo a la inversión en infraestructura habitacional y de servicios.

- Retraso en la percepción de ingresos por concepto de los distintos permisos a que están sometidos los diversos trámites.
- Se dejan de percibir nuevos ingresos por concepto de las contribuciones de los bienes raíces, por el tiempo que los proyectos son retrasados.

Costos para las Empresas:

- Los retrasos en la tramitación de los proyectos significan un mayor costo para las empresas constructoras y/o inmobiliarias, equivalente al 47,62% de los gastos financieros asociados. Ello sin considerar el riesgo de que durante el tiempo de retraso, cambien las condiciones de mercado respecto de la situación inicialmente estimada, riesgo que desincentiva el desarrollo de futuros proyectos en la comuna (ayuntamiento) en cuestión.

Costos para el Consumidor final:

- Todo lo indicado redundará en un encarecimiento de los costos de construcción y en un mayor precio del bien raíz para los compradores, los que deberán pagar un recargo de casi un 2% por esta causa, lo que es equivalente a más de 6 dividendos adicionales en el caso de préstamos hipotecarios a 20 años plazo.

En general se detecta que existen problemas de tramitación con tiempos excesivos en todas las municipalidades del país, y en la mayoría de ellas se demanda una mayor cantidad de días en la tramitación de los permisos y autorizaciones que los que establecen las normas o lo que se estima como normal por los usuarios asociados como el caso de la Cámara Chilena de Construcción.

Los procesos considerados más críticos son los siguientes:

- Entrega del certificado de informaciones previas.

- fusión de número de roles del registro de propiedades.
- aprobación del anteproyecto con y sin observaciones.
- estudio de impacto vial.
- permiso de construcción con revisor independiente con y sin observaciones.
- permiso de construcción sin revisor independiente con y sin observaciones.
- certificado de copropiedad inmobiliaria y,
- recepción municipal con y sin observaciones.

Entre las causas de la baja velocidad de respuesta traducida a retrasos que los usuarios sienten están las que se indican a continuación:

- Inexistencia de criterios municipales estandarizados.
- Carencia de una tecnología administrativa adecuada y homogénea.
- Falta de control a la gestión de los revisores independientes de las Direcciones de Obras Municipales (DOM).
- Inexistencia de procedimientos, control, capacitación e incentivos en la gestión municipal.
- Carencia de una dotación adecuada y elementos de motivación.
- Aprobación de permisos por orden de llegada a las Direcciones de Obras.
- Falta de apoyo y retroalimentación mutua.

Se incorporan también las recomendaciones que se señalan:

- Crear un manual de procedimientos único para todas las Direcciones de Obras Municipales.
- Invertir en tecnología informática.
- Mayor dotación y control de revisiones en las Direcciones de Obras Municipales.
- Existencia de un reglamento operativo intermunicipal.
- Mayor dotación y motivación del personal municipal.

Por otra parte, los distintos aspectos que afectan una gestión más eficiente en la administración y gestión del urbanismo en Chile, pueden sistematizarse en los siguientes componentes a remover:

2.4.1. Descoordinación entre sector público y privado.

Los elementos constitutivos de este problema son:

- a. Entre el propio sector público falta delimitar adecuadamente las prerrogativas evitando superposiciones.
- b. Dilución de la responsabilidad en la gestión. Se espera que otra agencia tome las iniciativas.
- c. En los temas del urbanismo, intersectoriales por naturaleza, el sistema público se encuentra con la dificultad de una organización segmentada, no asociativa, competitiva y conflictuada.
- d. Falta capacidad de resolución y decisión por competencias sobrepuestas que diluyen la responsabilidad y no entregan marco claro para la acción del sector privado
- e. Aparato público totalmente superado por la presión derivada del crecimiento del aparato productivo privado.
- f. Falta de personal en el sector público y en el municipal
- g. Faltan resultados concretos, perceptibles por los usuarios.
- h. Hay mucho celo institucional que dificulta la coordinación. Fuerte competencia entre agencias.
- i. Entre sector privado y público persiste un alto grado de desconfianza en su respectivas gestiones.

2.4.2. Bajo nivel de asociatividad.

Los elementos constitutivos de este problema son:

- a. No hay una declaración de principios consensual en torno a la Visión, Misión, y valores compartidos, para administración y gestión del urbanismo.
- b. Alto grado de competencia entre municipios y de estos con las demás agencias gubernamentales por captar usuarios. Esto se vincula también al problema del financiamiento.
- c. Bajo grado de articulación al interior de los municipios, probablemente derivado de la competencia en la generación política de sus autoridades.
- d. Desaprovechamiento de las instancias existentes para la asociatividad como la Asociación Regional de Municipalidades y los espacios que permite la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades.
- e. Inexistencia de un Programa de Fomento de la Asociatividad que determine con claridad y demuestre las ventajas de definir áreas de competencia y de colaboración.

2.4.3. Falta de Instancia Metropolitano de Gobierno Urbano.

Los elementos constitutivos de este problema son:

- a. Las prerrogativas que otorga el carácter autónomo de los municipios permiten que la integración hacia objetivos comunes dependa de la disposición de sus líderes y estos están normalmente en competencia por razones políticas de liderazgo personal o de bloques (Oposición – Gobierno).
- b. En la legislación vigente no se prevé una instancia de Gobernabilidad a nivel Intercomunal o Metropolitano, que integre los intereses comunes, facilite la operación global y fomente la asociatividad. En el caso del Gran Concepción; y

sobre la base de las facultades de coordinación, que aunque mínimas, le entrega en su artículo 10º la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades a la Gobernación Provincial; esta instancia podría potenciarse para esos efectos de articulación, ya que el Área Metropolitana prácticamente corresponde a toda la Provincia.

2.4.4. Inexistencia de un modelo de Administración y Gestión.

Los elementos constitutivos de este problema son:

- a. No hay desarrollo de conocimientos ni de información en torno a modalidades que permitan administrar y gestionar el Área Metropolitana.
- b. Por carencia de lo anterior no hay integración de componentes en torno a este objetivo: actores, tecnología, figuras jurídicas, etc.; pudiendo ellos estar disponibles o tener la potencialidad.

2.4.5. Tendencia a importar modelos desde otras realidades.

Los elementos constitutivos de este problema son:

- a. La cooperación internacional ha tenido marcada presencia en el Área Metropolitana, en proyectos conjuntos con universidades y agencias gubernamentales. En su afán por mostrar resultados tienden, por una parte, a repetir diagnósticos y, por otra, a imponer modelos o mecanismos que, a la luz de la realidad, resultar ser descontextualizados.
- b. Se soslayan las bajas capacidades instaladas por la vía de supuestos de mejoramiento administrativo posterior, basándose en planes no acordados. Se espera que el gobierno central ceda condiciones y recursos y se montan las propuestas sobre ese falso supuesto.

3. Marco de Posibilidades y Grados de Potencialidad para la Modernización en el Gran Concepción.

La motivación principal para buscar modalidades más eficientes de administración y gestión del urbanismo es la siguiente: Chile tiene sobre sí la necesidad de que para continuar con el desempeño eficiente de su economía a escala macroeconómica y para avanzar hacia mejores resultados a nivel microeconómico que se traduzcan en un mayor bienestar para las personas, depende fuertemente de lo que ocurra, a su vez, con el desempeño en las ciudades y de los sistemas que allí se despliegan.

Por otra parte los intentos por reaccionar se ven enfrentados a la escasa capacidad técnica de los órganos responsables del desarrollo urbano. En ello es clave la insuficiencia de método e instrumental para abordar con mayor racionalidad la acción para influir en un desarrollo que satisfaga las necesidades de los habitantes y de la propia actividad económica y de producción.

La búsqueda de posibilidades para la modernización han de asumir las desigualdades regionales derivadas de la distribución de los recursos humanos y capacidad técnica. Un elemento central debería ser el que los mecanismos sean intensivos en inteligencia y asociatividad más que en recursos humanos y financieros. Ello implica el desarrollo del conocimiento en mecanismos e instrumentos de gestión que estén al alcance de la aplicación acorde a la realidad de Chile en general y del Gran Concepción en particular.

A partir de ello se hace necesario crear y recrear modalidades de administración y gestión del urbanismo que permitan asumir los desafíos del país. La idea es satisfacer este desafío en sintonía con las características propias del estado actual de Chile.

Es decir, desarrollar modelos de administración y gestión que sean apropiados o ajustados a la realidad concreta y que puedan por lo tanto tener mayor factibilidad de ser asumidos e implementados por el aparato público y privado, en función de los recursos disponibles y de los escenarios que generan el liberalismo económico imperante, el centralismo y el marco jurídico y administrativo. A un modelo que se ajuste a ese perfil lo hemos definido como de Administración y Gestión del Urbanismo Apropiaada.

En el ámbito de la administración y gestión del urbanismo prácticamente no hay estudios que vayan más allá de la declaración de principios en torno a la necesidad de ser eficientes y eficaces. Menos aún se aborda el asunto central: los recursos institucionales, administrativos y de gestión necesarias para realizar una efectiva administración y gestión del urbanismo.

En general se tiende a responder al qué hacer; con grados menores de avance en el cómo hacerlo; pero no se responde a las preguntas del cómo organizarlo; cómo implementarlo; con quién hacerlo, cuándo hacerlo; con qué tiempos; a qué costo y; con qué financiamiento.

3.1. Posibilidades que brindan los marcos de la: legislación, políticas, economía, financiamiento. Cooperación vertical/Horizontal/Interna/externa.

Se refiere a oportunidades, restricciones e iniciativas en marcha para fortalecer la capacidad local para la modernización de la administración y gestión del urbanismo.

Existe preocupación, tanto de parte de las autoridades como de la comunidad en general - sector privado, organismos no gubernamentales, grupos locales - por la baja capacidad de respuesta de la administración y gestión del Urbanismo. Se asocia a esta preocupación, de una parte, los problemas urbanos

propiamente tales y la dilación para su abordaje (déficit de infraestructura básica, transporte, viviendas, contaminación de las aguas y aire, recolección de residuos sólidos, etc.) y, de otra, los de descoordinación entre las unidades ejecutoras y la dilución de las responsabilidades por la multiplicidad de organismos con tuición o prerrogativas sobre una misma tipología de problemas en el territorio.

En el Área metropolitana de Concepción existen planes, estudios, motivación ciudadana y recursos humanos. La identificación de iniciativas se describe en tres ámbitos:

3.1.1 En el ámbito técnico instrumental.

- La formulación en el año 2001, por parte de la Intendencia Regional, de la ESTRATEGIA REGIONAL DE DESARROLLO. En ella se definen ocho lineamientos y uno de ellos expresa el siguiente desafío: GESTION PUBLICA CERCANA A LA GENTE⁵⁶. En sus seis objetivos generales se busca modernizar la administración pública y elevar su competitividad. (ver anexo 6)
- Por cierto la priorización del tema en la Estrategia, además de expresar concretamente la preocupación de las autoridades, brinda un excelente marco de posibilidades para insertar la búsqueda de modelos adecuados.
- La modificación, en mayo 1992, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (D.S.47/1992/MINVU). En ella se avanza en un aspecto crucial para el desarrollo urbano, al fortalecer la idea de la toma de decisiones a nivel local de los instrumentos de planificación urbana.
- La existencia de la Asociación Regional de Municipalidades y su capítulo Metropolitano, en el marco de la Ley Orgánica de Municipalidades, brinda espacio

⁵⁶ Intendencia Región del Bio-Bio; Estrategia Regional de Desarrollo 2002-2006; pp.65-71 (ver en anexo 6)

para buscar acuerdos en torno a un proyecto asociativo que apunte a una visión compartida del desarrollo de la urbe.

- Las universidades de la región están localizadas principalmente en el Gran Concepción. Brindan por lo mismo una gran posibilidad para la asociatividad y el desarrollo de programas conjuntos.
- La cooperación internacional con un cuantioso flujo de recursos orientados basándose en convenios existentes con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y la Intendencia Regional.
- Las redes de telecomunicaciones están ampliamente desarrolladas, consolidadas y gerenciadas por empresas nacionales y transnacionales de reconocido prestigio. Hay disponibilidades de banda ancha y sistemas tarifarios planos.

3.1.2 En el ámbito de la administración y la gestión.

- La potencialidad de la Gobernación como instancia de coordinación, en el marco de las atribuciones que les brinda la Ley de Gobiernos Regionales. Incluso puede ser sujeto de funciones delegadas por parte de la Intendencia Regional. Esto entrega un marco de posibilidades de reforzamiento de la administración sin necesariamente crear figuras jurídicas nuevas.
- A este nivel, en la administración pública y municipal, la posibilidad de implementación de iniciativas se enfrenta al déficit de cuadros técnicos y de personal de apoyo dedicado al estudio, promoción y control de los temas urbanos.
- Hay una importante cantidad de empresas consultoras que implican potencialidades para asumir funciones públicas en el marco de posibles convenios con las agencias responsables de la administración y gestión del urbanismo.

3.1.3 En el ámbito político.

- A los Gobiernos Regionales su propia ley orgánica les otorga prerrogativas que fortalecen la toma de decisiones y que incrementan progresivamente los recursos en los niveles regional y comunal; con ello se mejora el marco para acceder a ellos, por ejemplo al Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y los Convenios de Programación con el Gobierno Central.
- Las Corporaciones Privadas, sin fines de lucro, vinculadas a los temas de descentralización y gestión brindan un marco potencialmente adecuado para actuar integradas a las agencias públicas y municipales y de estas con las universidades y centros de formación, capacitación y estudios.

3.2. Grados de Potencialidad que presentan el/la: proceso de toma de decisiones político/técnico; calificación de los recursos humanos disponibles; equipamiento; redes físicas y de conocimiento; territorio; mercado inmobiliario.

Se trata aquí de identificar la línea de base de recursos globales con que se podría contar para el desarrollo de nuevas modalidades de administración y gestión del urbanismo en el Gran Concepción, que refuercen el carácter local de la gestión y mejoren los servicios y la capacidad técnica.

3.2.1. El proceso de toma de decisiones político/técnico.

A pesar de su alto grado de dispersión y desarticulación, ambos procesos presentan alta potencialidad puesto que, como vimos en apartados anteriores, eventuales mejoras dependen exclusivamente del ámbito decisional regional y local. Son vitales aquí las acciones tendientes a definir propuestas que incorporen y/o añadan valor a la cadena de decisiones y que los actores perciban su beneficio.

3.2.2. Los recursos humanos disponibles.

Si bien es cierto, en la administración pública, estos son insuficientes en cantidad y presentan deficiencias en capacitación, cuentan con base profesional: arquitectos, ingenieros civiles, ingenieros en construcción, economistas, administradores públicos, abogados, y personal de apoyo secretarial y auxiliar. Dado su nivel de formación, esta base de personal puede evolucionar con facilidad hacia el manejo de nuevo instrumental y métodos.

Por otra parte, en general en el país hay consenso en mantener un Estado pequeño; pero buscando su eficiencia y eficacia. Las contrataciones de personal a gran escala están normalmente fuertemente supervigiladas por la prensa y la oposición al gobierno de turno.

Como en el Gran Concepción se localizan las Universidades y la mayor parte de las empresas consultoras orientadas a administración, gestión y tecnología; una alianza estratégica con estas podría suplir la escasez del sector público.

3.2.3. El equipamiento.

En todos los municipios que integran el Gran Concepción se cuenta al menos con equipamiento de ordenadores personales con software de productividad básica: procesador de texto, planilla de cálculo, base de datos, presentación, correo electrónico, con conexión a Internet de importante capacidad y cobertura.

Los déficits se presentan en cantidad y calidad de equipos: capacidad, velocidad, servidores; en software específico (SIG, CAD, etc.). Sólo cuentan con algunos de estos elementos los municipios de Concepción y Talcahuano. A pesar de ello esto tiene la potencialidad que otorga el que no haya grandes contratos

vinculados a plataformas predefinidas que rigidicen una eventual incorporación asociativa de equipos y tecnología.

3.2.4. Las redes físicas y de conocimiento.

Existe disponibilidad en la zona, incluso al nivel de usuario individual, de servicios de redes de telecomunicaciones de alta calidad. Entre estas son claves especialmente: las redes telefónicas dedicadas a la transferencia de datos, de banda ancha claveada mediante fibra óptica y coaxial; y desde mayo del 2002, sistemas satelitales. Las empresas disponen de la prestación de los servicios con la modalidad de cobro a tarifa plana.

Esto representa más que una potencialidad una realidad, por cuanto permite apoyar nuevas modalidades de administración y gestión en redes tecnológicas disponibles, ofrecidas regularmente y a costos bajos.

En relación a las redes de conocimiento, el que en el Gran Concepción estén radicados los principales centros de estudio e investigación de la región, que dispongan de unidades dedicadas al cultivo disciplinario de la arquitectura, el urbanismo y la planificación, la gestión y la administración urbanas, las leyes, la economía y los sistemas informáticos; presenta la potencialidad de trabajar la constitución de redes de conocimiento contando con un adecuado y abundante soporte académico.

3.2.5. El territorio.

Las distancias máximas entre los centros urbanos más alejados del Gran Concepción no sobrepasan los 60 Kms. Las redes camineras y los recorridos de locomoción colectiva cubren ampliamente todo el espacio geográfico.

Esto representa un alto grado de potencialidad por cuanto el espacio físico natural y el adaptado no constituyen obstáculos significativos a los desplazamientos y el acceso de los usuarios a la administración y gestión de la ciudad.

3.2.6. El mercado inmobiliario.

El Gran Concepción es un área de alta concentración poblacional, de servicios, educacional, científica, e industrial; de importancia determinante en el desarrollo regional y nacional. Constituye también un área territorial y de planificación urbana claramente definida en los distintos instrumentos de planificación y programación vigentes.

Para su desarrollo físico, una de las características de la aglomeración urbana indicada es el conjunto de condicionantes y restricciones que generan tanto el espacio físico natural como el espacio físico adaptado que la soporta y que se traducen en escasez de suelo urbano para su desarrollo futuro.

Al interior de la unidad urbana descrita, se verifica el funcionamiento de un mercado inmobiliario consolidado, vigoroso y dinámico a la luz de la cantidad de agentes que participan en él -120 oficinas de corretaje de propiedades (agentes de gestión de compra y venta inmobiliaria) -, y del permanente volumen de ofertas de suelo urbano⁵⁷.

Por lo mismo, resulta de alto interés concentrar esfuerzos en la investigación vinculada al tema, con el fin de aportar antecedentes y análisis para apoyar y perfeccionar la gestión urbana tanto del sector público como del privado.

Lo anterior implica, que la creación y gestión del conocimiento en el tema inmobiliario representa una oportunidad para articular al sector privado y público

⁵⁷ 165 ofertas de suelo y 43 hás. como promedio trimestral. Fuente.: Boletines Mercado de Suelo, Nº 58; 59; 60; 61, DPDU, UBB, Concepción, Chile 2004.

en un proyecto o programa mayor de mejoramiento de la gestión y la administración urbana. Este puede ser un tema eje para motivar la asociatividad de los distintos actores.

3.3. Identificación y Caracterización de los Intersticios/Espacios para la modernización.

En este apartado, se trata de identificar en principio las posibilidades para inducir elementos de modernización. Como veíamos, en realidad hay un contexto de restricciones fuertes y de oportunidades interesantes al desarrollo e innovación.

- ❖ Un primer conjunto de espacios está dado por las potencialidades identificadas anteriormente en el apartado 3.2 anterior y las cuales deben ser integradas a un modelo de gestión y administración.
- ❖ Un segundo espacio lo representa la necesidad de fortalecer la gobernabilidad a escala metropolitana con miras a abordar los asuntos típicos de la aglomeración y que se caracterizan por ser inter-comunales e inter-sectoriales. (Tratamiento de residuos sólidos, contaminación ambiental, congestión de tránsito, etc.) Articular la necesidad de modernizar la administración y gestión del urbanismo con los problemas más físicos y visibles para las personas constituye un intersticio clave para la modernización.
- ❖ Un tercer espacio lo constituyen, paradójicamente, la escasez de recursos y las dificultades políticas para ampliar el tamaño del Estado. Ambos asuntos presionan hacia la economía de medios y la asociatividad entre actores, lo cual favorece la puesta en escena de modalidades de administración y gestión más livianas, eficientes y que integren esas estrategias (economía de medios y asociatividad).

- ❖ Un cuarto espacio lo representan el hecho de que las personas en la administración pública sean en su mayor parte profesionales, el que existan grupos organizados en corporaciones vinculadas o vinculables a la gestión aunque sea en términos de contraparte; el que hayan universidades con personal calificado estudiando temas relacionados y empresas factibles de operar sistemas electrónicos, digitales, redes y mecanismos relacionados.

- ❖ Un quinto espacio lo representan la alta disponibilidad en tipo y calidad de redes de telecomunicaciones. Ello porque permitiría perfilar la modernización mediante modalidades apoyadas en la incorporación intensiva de las Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones (NTICs).

- ❖ Un sexto espacio lo representa el interés del sector privado inmobiliario por contar con sistemas y procedimientos más ágiles para su gestión cotidiana. Esto constituye una clara oportunidad para el fortalecimiento de la relación público-privado en torno a la administración y gestión del urbanismo y la construcción.

4. Redefinición del Problema y Rediseño General del Perfil.

La gestión del urbanismo y la administración urbana forman parte en Chile de la esfera de acción de la Administración Pública y, por lo tanto, son herramientas del Estado para asegurar el bien común en el territorio, resultando ser claves para su orientación y regulación.

El abordaje eficiente de los problemas urbanos en el Chile de hoy requiere enfrentar asuntos centrales específicos que han quedado rezagados o fuera de los llamados procesos de modernización llevados adelante en el marco del modelo económico neoliberal vigente: de una parte, la ineficiencia en la administración y gestión del desarrollo territorial y, de otra, la insuficiencia de financiamiento para el mismo. En tanto constituyen lastres relevantes del sistema y eliminarlos agilizaría la gestión con el consiguiente aporte al fortalecimiento del dinamismo en las actividades urbanas. A nuestro juicio, abordar el primer asunto en forma integral incluye al segundo porque, en su seno, se debe incorporar el instrumental y los mecanismos de financiamiento necesarios.

Especialmente en regiones, es crucial el fortalecimiento de la capacidad técnica de los órganos responsables del desarrollo urbano dotándolos de los recursos humanos, métodos e instrumental adecuados para abordar, con mayor racionalidad, las acciones orientadas a posibilitar un desarrollo que satisfaga las necesidades de los habitantes y de la propia actividad económica y de producción.

Los distintos marcos analizados muestran importantes oportunidades de aporte al conocimiento en la modelación para la operación de la administración y gestión urbanas, con sus instrumentos, mecanismos, sistemas de información, articulación de actores, indicadores para la evaluación, etc.; a través de propuestas que apunten al diseño y/o rediseño de los procesos aprovechando las posibilidades que abren, por ejemplo, las tecnologías de información en pos de fortalecer la

capacidad de respuesta de los organismos responsables de orientar, regular, administrar y gestionar la ciudad. En esta dirección la alianza estratégica entre los Gobiernos Regionales y Locales con el aparato universitario viabilizaría soluciones en el marco de un programa de modernización.

El diseño de modelos de gestión y administración urbanas debe estar acorde a los desafíos de integración de la población a los beneficios del desarrollo y a la articulación de los sectores público y privado/comunitario. En el primer caso nos referimos a que la concepción del modelo debe apuntar a alcanzar un objetivo ético-político ya que se trata de priorizar el estilo de desarrollo territorial y urbano como una palanca para asegurar equidad e igualdad de oportunidades en el acceso a niveles adecuados de habitabilidad en el territorio para todos los ciudadanos. En el segundo caso estimamos que el sector privado/comunitario debería articularse con el sector público aportando, además del tradicional papel de desarrollador y materializador de proyectos de los agentes del área privada/privada, hacia un rol más activo en el ejercicio de funciones públicas delegadas. Por ejemplo en: sistemas de información internos, evaluación de planes, programas y proyectos, servicios y atención integral al usuario, organización, educación y participación ciudadana.

Es importante hacer hincapié en la necesidad de instituciones flexibles y adaptables, ya que las actuales son rígidas y están fuertemente comprometidas con objetivos políticos de corto plazo. Esto estimula la idea de convertir la gestión y administración urbanas en un asunto transversal, lo cual puede hacerse vinculando a los actores más a lo técnico y a lo político de largo plazo, e incorporando otros actores de ámbitos distintos a los contingentes del sector municipal y público.

El asunto de la mayor velocidad de cambio del entorno que del aparato de administración y gestión del urbanismo forma parte, sin duda del contexto mayor que presiona la modernización del Estado en el marco que, a su vez, predefinen los vertiginosos avances tecnológicos a escala planetaria. El sector privado en Chile, que constituye el motor de la economía nacional y en el sector construcción realiza cerca

del 87% de las obras, actuando en un contexto de mercado abierto al mundo, libre y altamente competitivo, se ve sometido permanentemente a la necesidad de innovar y rediseñar en productos y procesos no sólo en el área de la producción sino también y especialmente en la administración y la gestión; porque su supervivencia como empresa depende de aquello.

En la misma dirección y contexto, los organismos gubernamentales se constituyen en un factor crítico tanto para la promoción como para la regulación y control en tanto marco de los demás actores del proceso de producción de bienes y servicios urbanos; y están siendo fuertemente presionados por el sector privado para que el comportamiento de la administración no se constituya en un obstáculo para su desempeño. Pero la presión sobre la administración también viene desde el sector comunitario ciudadano y, en este caso, con miras a obtener más, mejores y más eficientes servicios públicos. De hecho, una administración eficiente puede marcar la diferencia en el proceso de toma de decisiones del sector privado para la instalación de sus actividades en un territorio u otro, es decir, es un factor de competitividad.

Los servicios que presta la administración urbana constituyen, por definición en la legislación chilena y mundial, un monopolio y, en el caso de las áreas metropolitanas como el Gran Concepción, un oligopolio pero con escasa movilidad de elección por parte del usuario. Sin embargo, la subcontratación de servicios y la articulación en torno a órganos intermedios de la organización social son compatibles con las prerrogativas del Estado.

La incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones (NTICs) tal como el dinero, resultan ser condición necesaria aunque no suficiente para enfrentar el proceso de modernización de la administración y gestión del urbanismo. Sin embargo, en el caso de las NTICs, el gran marco de posibilidades que abre por la síntesis de conocimiento incorporado; por las grandes facilidades que ofrece a la coordinación de procedimientos, métodos y formularios; por las altas velocidades disponibles para la transmisión de datos; por las economías

de escala que hacen factible de alcanzar relativamente bajos costos de inicio; presentan oportunidades interesantes al rediseño de procesos para agilizarlos, coordinarlos con miras a un servicio a las personas y empresas más eficiente, confiable y a menor costo.

Por cierto, para avanzar en un rediseño exitoso de procesos apoyados por NTICs, es necesario que las autoridades y la administración, trabajen de conjunto con el sector privado, para iniciar la modernización. Esto significa coordinar los procesos y protocolos de muchas agencias y organizaciones diferentes en un set de procedimientos simples y coherentes que pudieran ser automatizados.

Los órganos gubernamentales deberían estructurarse, a bajo costo recurrente y para fortalecer sus grados de asociatividad, constituyendo, simultáneamente, una pequeña; pero ágil, Red Física y una grande, eficiente y poderosa Red Virtual apoyada en tecnologías de información, coordinada bajo la tuición de las agencias gubernamentales correspondientes y apoyada por las corporaciones de los principales interesados: sector municipal y sector privado.

Por su parte, en el contexto anterior, el nuevo Perfil de una Administración y Gestión del Urbanismo Apropiada debería ajustarse a los siguientes elementos:

4.1. Promotor de la asociatividad.

Abriéndose al sector privado, universitario y comunitario. Probablemente en el marco de un Directorio y de la Delegación de Funciones bajo la responsabilidad delimitada de otros actores bajo control Gubernamental. Especialmente para efectos de diseño y mantención de sistemas informáticos; capacitación de funcionarios y personas; actualización de módulos estadísticos; evaluación y control de proyectos; sistemas de información a usuarios, formularios, indicadores de desempeño, etc.

4.2. Fuertemente integrador de iniciativas dispersas.

En todos los ámbitos, las nuevas modalidades de administración deben incorporar mecanismos de captación de innovaciones y formentarlas; para aprovechar toda la capacidad instalada.

4.3. Exhaustivo en la búsqueda de economías de escala.

Aprovechando las capacidades instaladas, los organismos existentes que presentan potencialidades para su integración, como son las Corporaciones Privadas, la Gobernación, etc. Integrando la cooperación internacional y los distintos fondos tanto para el fomento de la modernización como para el financiamiento inicial (capital semilla).

4.4. Intensivo en Tecnologías de Información.

Para apoyar la nueva administración en su conjunto y contribuir a producir un cambio cualitativo de la velocidad de la gestión. Mediante el desarrollo de formatos y procedimientos simples y únicos para todos los municipios integrados al esfuerzo en común. Creación de espacios virtuales para atención de usuarios en línea y ventanilla única (esquema de coordinación interna que evita el traspaso del costo/tiempo perdido al usuario).

Para permitir la mantención de las bases de datos necesarias y disponibles para todos los actores: papelería electrónica, formularios a llenar en línea, legislación, evaluación de proyectos, etc., experiencias exitosas, etc.

4.5. Con sistema de evaluación del desempeño.

Basándose en indicadores de productividad que permitan realizar el adecuado seguimiento de las acciones y la retroalimentación. Deben estar referenciados en estándares nacionales e internacionales, constituyendo un sistema de aseguramiento de la calidad.

4.6. Con mecanismos que muestren la relación aporte/beneficio.

Mediante productos claros que los actores involucrados obtendrían por integrarse y aportar al modelo de administración y gestión. Es decir, constituir un sistema de aportes y beneficios multilaterales.

4.7. Con rendición de Cuenta Pública.

A través de un procedimiento basado en informes de gestión pública difundidos ampliamente y con periodicidad conocida.