



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

IMPROVISACIÓN DEL ESTADO:
HACIA UNA GOBERNANZA PARA LA INTEGRACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN
URBANA Y LA MOVILIDAD

CASO DE ANÁLISIS:

PIEZA URBANA DE ESTACIÓN CENTRAL

TESIS DE MAGISTER EN DESARROLLO URBANO

INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES, PUC

>> ALUMNO: LORETO WAHR R

>> PROFESOR GUÍA: ARTURO ORELLANA

ENERO DE 2018



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Gracias a mi familia por su paciencia.

A GONZALO por su inspiración, compañía y sabiduría.

A BLANCA y PEDRO, que siempre me entendieron y apoyaron en este desafío.

**Agradezco a los profesores y compañeros con quienes tuve el lujo de compartir y aprender en
todos estos años.**



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

IMPROVISACIÓN DEL ESTADO:	1
HACIA UNA GOBERNANZA PARA LA INTEGRACIÓN ENTRE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y LA MOVILIDAD	1
GLOSARIO.....	6
1. INTRODUCCION	7
2. JUSTIFICACION	12
3. MARCO TEORICO:.....	14
3.1. LA MOVILIDAD EN SANTIAGO.....	16
3.1.1. LAS CONCESIONES DE LA VIALIDAD URBANA COMO TRASFORMACIÓN DE SANTIAGO.	22
3.1.2. TRANSANTIAGO UNA NUEVA TRANSFORMACIÓN DE LA MANERA DE VIAJAR.....	23
3.2. PLANIFICACIÓN COMO MEDIO DE INTEGRACION	28
3.2.1. LA NUEVA POLITICA DE DESARROLLO URBANO.....	28
3.2.2. MARCO REGULATORIO PARA EL DESARROLLO URBANO:.....	29
3.3. LA GOBERNANZA: ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA GESTION	31
3.3.1. NUEVA GOBERNANZA METROPOLITANA	31
3.3.2. LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y GOBERNANZA.....	33
3.3.3. LA ACCIÓN INACCIÓN DEL ESTADO: PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA.....	35
4. CASO DE ESTUDIO: ESTACIÓN CENTRAL.....	39
4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL.....	39
4.1.1. POBLACIÓN.....	39
4.1.2. CONECTIVIDAD.	40
4.2. LA MOVILIDAD EN ESTACIÓN CENTRAL.....	40
4.3. PLANIFICACIÓN URBANA EN ESTACIÓN CENTRAL	43
4.3.1. ASPECTOS GENERALES.....	43
4.3.2. EFECTOS DE LA FALTA DE PLAN REGULADOR COMUNAL	45
5. DESCRIPCION DEL PROBLEMA	50
5.1. PUESTA EN MARCHA SERVICIO NOS EXPRÉS- EFE:	51
5.2. DESARROLLO INMOBILIARIO EN ESTACION CENTRAL.	55
5.3. GESTIÓN PÚBLICA:.....	57



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

5.3.1.	CAUSAS DEL PROBLEMA: DISEÑO INSTITUCIONAL INADECUADO	60
5.3.2.	EFFECTOS DEL PROBLEMA: INCONSISTENCIA ENTRE LAS POLITICAS URBANAS Y DE MOVILIDAD EN EL TERRITORIO.	64
6.	PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACION	66
6.1.	PREGUNTA:.....	66
6.2.	HIPOTESIS	66
7.	LA RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN URBANA Y MOVILIDAD	68
7.1.	TRANSFORMACIONES URBANAS:	70
7.2.	ADMINISTRACIÓN DE LA CIUDAD	72
7.3.	LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN.....	74
7.4.	GESTIÓN PÚBLICA: REFORMA DEL ESTADO	74
8.	LA ACCIÓN/INACCIÓN DEL ESTADO EN ESTACION CENTRAL.....	77
8.1.	DESDE LA MOVILIDAD:	77
8.2.	DESDE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y DE TRANSPORTE	78
9.	CARACTERIZAR LA GOBERNANZA E INSTITUCIONALIDAD	80
9.1.	LA EVOLUCIÓN (INVOLUCIÓN)	82
9.2.	DETERMINAR LOS FACTORES CRÍTICOS DEL TERRITORIO	83
10.	DIRECTRICES PARA UNA MEJOR INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS	85
	BIBLIOGRAFÍA.....	87
	ANEXO I: ALCANCE DE INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PRIORIZADOS.....	90
	ANEXO II: LA MOVILIDAD EN LA CIUDAD	93
	ANEXO III: GOBIERNOS REGIONALES HOY	95
	ANEXO IV: PERMISOS DE EDIFICACIÓN EN ESTACIÓN CENTRAL (2011-2017)	97
	NOTAS.....	100



TABLAS

TABLA 3.1.1-1: PARTICIPACIÓN MODAL EN DÍA LABORAL PUNTA MAÑANA	16
TABLA 4.2-1: TABLA AFLUENCIA POR LÍNEA DE METRO, PERIODO PUNTA MAÑANA (7:30-8:30)	42
TABLA 4.3.2-1: NORMAS URBANÍSTICAS PRMS	46
TABLA 5.2-1: SÍNTESIS ESTADO DE PERMISOS DE EDIFICACIÓN SEPTIEMBRE 2017	55
TABLA 5.2-2 PROYECTO Y UNIDADES RESIDENCIALES SOMETIDAS A EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES O VIALES	56
TABLA 5.3-1: DINÁMICA URBANA DEL TERRITORIO ESTUDIADO	58

FIGURAS

FIGURA 3-1: OBJETIVOS PRINCIPIOS Y ÁMBITOS DE ACCIÓN PNDU	15
FIGURA 3.1-1: ROL DE CADA MODO	94
FIGURA 3.1.2-1: LÍNEA DE TIEMPO DE GRANDES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA 2000-2017 ..	20
FIGURA 3.1.2.1-1: AUTOPISTAS URBANAS EN SANTIAGO	23
FIGURA 3.1.2.2-1: ESQUEMA DE SERVICIOS QUE COMPONEN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE.....	24
FIGURA 3.1.2.2-2: ESTRUCTURA DIRECTORIO DE TRANSPORTE PUBLICO METROPOLITANO (DTPM)	25
FIGURA 3.1.2.2-3: ORGANIZACIÓN MINISTERIO DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN	26
FIGURA 3.1.2.2-4 ALCANCE DE CADA MODO EN LA CIUDAD Y VIAJES INTEGRADOS	27
FIGURA 3.2.2-1: INSTRUMENTOS NORMATIVOS	30
FIGURA 5.1-1: ESQUEMA DE ACTORES PÚBLICOS QUE INTERACTÚAN EN PROYECTO TREN NOS EXPRESS Y EXPLANADA PLAZA ARGENTINA	53
FIGURA 5.1-2: GESTIÓN DEL PROYECTO: ACTORES Y RESPONSABLES	54
FIGURA 5.3-1: ACTORES Y ÁMBITOS DE ACCIÓN EN DINÁMICAS URBANAS EN GENERAL	59
FIGURA 5.3-2: ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CASO DE ESTACIÓN CENTRAL	59
FIGURA 5.3.1.3-1: CAUSAS DEL PROBLEMA	63
FIGURA 5.3.2.3-1: EFECTOS DEL PROBLEMA	65

PLANIMETRIA

PLANIMETRIA 1-1: MAPA ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO Y LA LOCALIZACIÓN DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL	9
PLANIMETRIA 1-2: TERRITORIO DE ESTACIÓN CENTRAL Y LA INFRAESTRUCTURA VIAL	10
PLANIMETRIA 4.2-1: PLANO ÁREA METROPOLITANA CON LA RED DE METRO 2017	41
PLANIMETRIA 4.3.1-1: LÍMITES DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL Y COMUNAS DE ORIGEN	43
PLANIMETRIA 5.2-1: PLANO CON LOCALIZACIÓN PROYECTOS AÑOS 2011-2017	56



GLOSARIO

AVB	: Análisis Vial Básico
CCOP	: Coordinación de Concesiones de Obras Públicas
CGR	: Contraloría General de la Republica
CMN	: Consejo de Monumentos Nacionales
CNDU	: Consejo Nacional de Desarrollo Urbano
COMICVYT	: Comité Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio
CORE	: Consejo Regional
DDU	: División de Desarrollo Urbano, MINVU
DOM	: Dirección de Obras Municipales
DTPM	: Directorio de Transporte Publico Metropolitano. Comité de Ministros
ECV	: Estudios de Capacidad Vial
EFE	: Empresa de Ferrocarriles del Estado
EISTU	: Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano
GORE	: Gobierno Regional
LGUC	: Ley General de Urbanismo y Construcciones
MDS	: Ministerio de Desarrollo Social
METRO	: Empresa Pública de servicio público de transporte de pasajeros, mediante ferrocarriles metropolitanos urbanos eléctricos
MINVU	: Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP	: Ministerio de Obras Públicas
MOPTT	: Ministerio de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones (2000-2006)
MTT	: Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones
OGUC	: Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
Pax/h	: Pasajeros por hora
PNDU	: Política Nacional de Desarrollo Urbano (2014)
PRC	: Plan Regulador Comunal
PRIS PIS	: Plan Regulador Intercomunal de Santiago (1960)
PRMS	: Plan Regulador Metropolitano de Santiago (1994 y posteriores modificaciones)
PTUS	: Plan de Transporte Urbano de Santiago, año 2000
SEIA	: Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental
SECTRA	: Programa de Vialidad y Transporte Urbano del MTT, organismo técnico especialista en planificación de Transporte
SERVIU	: Servicio de Vivienda y Urbanización
TS	: Transantiago
UOCT	: Unidad Operativa de Control de Tránsito, responsable de la gestión de los semáforos y el tránsito de la ciudad



1. INTRODUCCION

A medida que las ciudades crecen y se desarrollan demográfica y económicamente, los requerimientos de mejor calidad en los bienes públicos en general, y de la movilidad en particular, aumentan, al igual que las necesidades de mayor inversión en esta materia. Hoy, la movilidad urbana es un desafío en distintas ciudades, desde múltiples perspectivas, siendo un motivo para cuestionarse aspectos tan fundamentales como qué tipo de ciudad queremos y cómo la planificamos, cuáles serán los modos de transporte que se privilegiarán, hasta de qué manera distribuimos el espacio público para dar cabida a los distintos requerimientos ciudadanos y sus necesidades, tales como los desplazamientos, esparcimiento, economía local, educación, etc. Esta es una discusión compleja que requiere del involucramiento de la ciudadanía e integrar visiones, pero también una reorganización del Estado y sus instrumentos, incluyendo una gestión pública pertinente a la magnitud del desafío.

Sin embargo, en la realidad, lo anterior no ocurre, pues las políticas públicas en el territorio se implementan desde diferentes escalas político- administrativas (nacional, regional y local), contándose con instrumentos de planificación y procesos de gestión separados, no obstante que afectan e influyen en un mismo territorio.

La movilidad urbana es una de las principales problemáticas de escala metropolitana que se ve impactada por políticas públicas impulsadas desde los diversos sectores que inciden en el desarrollo de las ciudades, sin un enfoque territorial que dé cuenta de las dinámicas urbanas, sociales, económicas y culturales. Según la visión de la geógrafa Carmé Miralles Guasch, la movilidad cotidiana no es un fin en sí mismo, sino más bien un medio para acceder a bienes y servicios que la ciudad ofrece. Su planteamiento hace referencia a que no se debe poner el foco sobre la utilización de los medios de transporte para mejorar la movilidad, ya que sólo son los instrumentos o medios que se utiliza y que lo realmente clave es entender la motivación o la necesidad que tienen las personas de desplazarse, en un espacio concreto, en un tiempo determinado y a una velocidad adecuada. (Miralles- Guasch, Ciudad y transporte, el binomio imperfecto, 2002)



En los últimos años los estudios de transporte, han empezado a incluir las ciencias sociales, y a poner en relieve tanto la presencia del territorio y sus dinámicas, como la dimensión social de la movilidad, elementos clave para su conceptualización y comprensión. En este sentido, resulta fundamental el estudio de la relación entre planificación urbana y movilidad, en términos de sus efectos en los desplazamientos cotidianos de las personas, en las distintas escalas territoriales. La aproximación de esta relación debe considerar, por una parte, los aspectos vinculados con la prestación del servicio de transporte y, por otra, en cómo se distribuyen en el territorio las distintas actividades que realizan las personas, ya que éstas determinan la calidad y eficiencia en la prestación de los servicios de transporte de personas. (Correa, 2014) (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, 2013) (Miralles- Guasch & Cebollada, 2003)

Un aspecto relevante para esta interconexión entre planificación urbana y movilidad lo constituye la institucionalidad, la cual debe responder a esta relación de interdependencia. Por consiguiente, se requiere una organización del Estado coherente con el carácter multidimensional de la ciudad y su movilidad. Lo que ha planteado Carmé Miralles Guasch y Ángel Cebollada (2003) respecto a la necesaria concordancia entre las políticas públicas de movilidad y de transporte, con la planificación territorial y urbana, ya que es necesario valorar y evaluar las consecuencias que la planificación urbana tiene sobre la movilidad, y en sentido inverso.

Por otra parte, tal planteamiento define claves para que la gestión pública esté condicionada a la efectividad de la relación entre estas políticas, resolviendo en parte, aspectos como la dependencia y responsabilidad administrativa, a través de un vínculo más estrecho y la construcción compartida de definiciones, entre las áreas administrativas dedicadas a la movilidad y el transporte, con la planificación urbana. Esta estrategia común la señalan los autores:

“La ciudad atañe a diversos colectivos de profesionales (arquitectos, ingenieros, geógrafos, urbanistas, etc.) por lo que sus responsabilidades tienen que ser más compartidas e interdisciplinarias y menos estancas; también la responsabilidad política tiene que tener un criterio unificado. En muchas ocasiones los políticos aplican directrices aisladas en sus ámbitos de actuación sin tener en cuenta las disfunciones que puedan crear en otras áreas. (Miralles- Guasch & Cebollada, 2003)

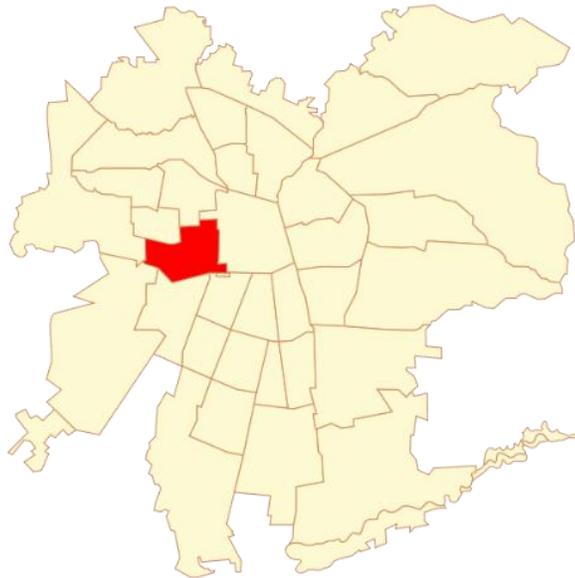


INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

De esta forma, resulta un factor a considerar, la necesidad de establecer una estrategia consensuada entre los actores públicos con incidencia en la ciudad, con el involucramiento de diferentes disciplinas e instituciones, discusión que no es sólo técnica, sino que también es política. Por otra parte la multiescalaridad de esta relación desencadena una colisión entre las políticas locales con las políticas metropolitanas y, por otra, detona dificultades en el ámbito intersectorial entre los diversos sectores -Vivienda, Transporte, Obras Públicas, Municipios, Gobiernos Regionales-. Esta realidad se refleja en las intervenciones que se desarrollan en el territorio, muchas veces sin consistencia entre sí, como consecuencia de la aplicación en el territorio de distintos instrumentos sectoriales y ámbitos de gestión independientes.

Teniendo presente lo anterior, el caso de estudio de esta tesis lo constituye el territorio de Estación Central, en el sector sur poniente del Área Metropolitana de la ciudad, tal como se muestra en la *PLANIMETRIA 1-1: MAPA ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO Y LA LOCALIZACIÓN DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL*, en el contexto metropolitano.

PLANIMETRIA 1-1: MAPA ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO Y LA LOCALIZACIÓN DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL



Fuente: Plan de Desarrollo comuna de Estación Central

En una mayor proximidad en este territorio se pueden visualizar distintas complejidades, algunas asociadas a las grandes obras de infraestructura de transporte, y otras a los desarrollos



inmobiliarios. El primer tipo de intervenciones, impulsadas por el Estado, se impulsan desde la escala metropolitana o nacional, pero producen transformaciones con incidencia local, como ha sido la operación de las concesiones viales, la entrada en funcionamiento del sistema de transporte público, los corredores de transporte público de Transantiago y, en el último tiempo, la puesta en servicio del tren suburbano Nos Expres. Estas intervenciones afectan las dinámicas locales producto de la segregación física principalmente. La PLANIMETRIA 1-2: TERRITORIO DE ESTACIÓN CENTRAL Y LA INFRAESTRUCTURA VIAL, muestra estas acciones en el territorio.

PLANIMETRIA 1-2: TERRITORIO DE ESTACIÓN CENTRAL Y LA INFRAESTRUCTURA VIAL



Fuente: Elaboración propia (base información del Observatorio de ciudades, PUC)

Por su parte, los desarrollos inmobiliarios han detonado una tensión entre la escala metropolitana y la local, donde las dinámicas urbanas propias de la gestión local, como los desarrollos inmobiliarios, tienen el potencial de generar efectos sobre la infraestructura metropolitana.

Estas situaciones dan cuenta de la precariedad de los esfuerzos de coordinación, ya que las externalidades sobre el espacio público quedan excluidas del ámbito de competencia de las



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

intervenciones sectoriales o territoriales y, en consecuencia, no se abordan. Algunos de estos efectos se consideran de manera integral al alero del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), sin que ello permita efectuar una estimación de los efectos que produce un conjunto de proyectos en un área.

Desde otra perspectiva, la constatación que la comuna de Estación Central cuenta con una alta concentración de infraestructura metropolitana, tanto en servicios como equipamientos, con una buena oferta de transporte, diversificada para la misma región y el país, atributos positivos que detonan dinámicas urbanas que son necesarias conducir con los instrumentos adecuados.

Sin embargo, en Estación Central no se cuenta con su propio PRC, el que reflejaría su visión de largo plazo, lo que ha generado una serie de fricciones por las características propias y por distintos intereses en juego. El desarrollado de este territorio en el último periodo, ha sido de una manera inorgánica, transformado las fortalezas del territorio en amenazas, que generan efectos complejos de administrar, como el deterioro de los edificios, la saturación de la infraestructura y equipamiento, por mencionar algunos. Hay una superposición de acciones de las entidades públicas en el territorio, donde el quehacer de los gobiernos locales es limitado para administrar esta realidad con efectos en lo local y metropolitano. Este resultado detona conflictos políticos, sociales, ambientales y económicos, originados por un accionar sectorialista y por la superposición de competencias del Estado en todas sus dimensiones, nacional, regional, metropolitano y local, donde finalmente no hay responsable político (100 Ciudades Resilientes: Santiago de Chile, 2017).



2. JUSTIFICACION

Actualmente, en nuestro país el 97% de sus habitantes vive en zonas urbanas (100 Ciudades Resilientes: Santiago de Chile, 2017, pág. 24) las que se han desarrollado tanto en extensión como en densificación, y que presentan problemas urbanos diversos, tales como distintos niveles de intensidad del uso de suelo, disponibilidad de suelo urbano, y concentración de la localización de las diferentes actividades y servicios. Asimismo, han aumentado las necesidades de conectividad, de movilidad de personas y de accesibilidad a la urbe. En la medida que la ciudad es el espacio de las oportunidades y el soporte de las múltiples actividades que se desarrollan en ella, se requiere que sus habitantes puedan acceder a ellas de manera equitativa. (Correa, 2014).

La relevancia que tiene el transporte para los ciudadanos de la Región Metropolitana pone en evidencia la necesidad de poner el foco en cómo mejorar la movilidad cotidiana, donde el transporte público y la congestión son, hoy por hoy, los principales problemas de este sector. Si bien es innegable la influencia de estos problemas en la movilidad, su aproximación es limitada (CADEM, 2017).

La Región Metropolitana es un área conurbada, con un sistema de transporte público integrado en 34 comunas y cuenta con un Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) desde 1994, aunque ha tenido múltiples modificaciones. Sin embargo, no existe una correlación y sinergia entre el PRMS y los requerimientos funcionales de la movilidad urbana, como lo son la localización de terminales y depósitos, puntos y estaciones de intercambio modal, lo cual se ve reflejado en las problemáticas que se detonan, las acciones concretas que se implementan en el territorio (planes, programas y proyectos) tanto desde el Estado, los distintos sectores y escalas, como del sector privado.

Prueba de esto es lo que ocurre hoy en Estación Central, donde la ausencia de un instrumento de planificación urbana local con una visión integral del territorio, ha dado pie a un desarrollo urbano densificado que sigue los lineamientos del PRMS, pero que desconoce los efectos sobre las infraestructuras y equipamientos, como Metro y los buses en superficie, áreas verdes, entre otros,



situación que se ve agravada con la entrada en operación de nuevo tren Nos Exprés (Centro de Políticas Públicas UC, 2017).

A su vez, los promotores inmobiliarios cumplen con las validaciones técnicas que la regulación les impone como la obtención de permisos de construcción, someterse al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA) y realizando Estudios de Impacto sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU), cuando corresponda. Estos instrumentos generan un flujo de información entre los distintos sectores y niveles. Pero las entidades públicas también trabajan de manera compartimentadas, por lo que muchas veces, no se generan las necesarias discusiones para orientar un desarrollo más armónico y consistente con la realidad territorial, comprobar el cómo se genera este flujo de información y coordinaciones, es parte de la investigación.

Desde la óptica de la descentralización, la OCDE indica que es necesario abordar las disparidades territoriales para avanzar hacia un crecimiento más inclusivo y equitativo, donde la principal medida es entregarle a los territorios, el control sobre su propio futuro (OCDE, 2015). Sin embargo existe un riesgo a que se incrementen las desigualdades territoriales dadas por la falta de competencias o recursos, debilidad en gestión, o incluso por priorización según las contingencias de cada institución. Esta realidad justifica que el proceso de fortalecimiento de los territorios, considere sistemas de compensación y de redistribución fiscal, para corregir estos los desequilibrios, que en este caso se visualizan tanto en la gestión local, metropolitana y regional.

Sin embargo, existen diversas oportunidades asociados a los procesos de transformación urbana que se están llevando a cabo, como lo son nuevas modificaciones al PRMS, nueva Licitación de Transantiago, nuevas líneas de Metro, nuevos trenes suburbanos. Probablemente el proceso de descentralización podría configurarse como el momento en que se visibilicen estas problemáticas, y se incorpore una orgánica institucional adecuada a la magnitud y complejidad del desafío, para acercarse a soluciones que permitan una gestión más articulada entre los distintos actores y que se impulsen políticas públicas que reconozcan esta interdependencia. Urge analizar en profundidad la sucesión de acciones, omisiones y debilidades de la gestión, cuando las dinámicas urbanas públicas y privadas están en pleno apogeo.



3. MARCO TEORICO:

En la actualidad nos encontramos en momento de inflexión, en que están cambiando, quizás ya han cambiado, nuestros principios rectores. Como lo señala Carme Miralles Guasch, el modelo de desarrollo que había impulsado la modernidad y el siglo XX está en crisis. Hoy emergen con mucha fuerza, desde los años 70, críticas al patrón de crecimiento bajo los criterios de la explotación ilimitada de nuestros recursos. Este enfoque, apunta a un nuevo paradigma, la sostenibilidad, relevando el concepto de límite sobre el uso de los recursos naturales y del territorio. Se explicita la responsabilidad de nuestros actos sobre nuestro medio ambiente, generando efectos y costos, sociales, ambientales y económicos en el tiempo (Miralles Guasch C. , 2013).

En ese contexto, la movilidad urbana está estrechamente relacionada con los distintos fenómenos urbanos y metropolitanos, donde la planificación de nuestras ciudades debe hacer un fuerte énfasis en una planificación más cuidada, en el sentido que integre visiones de las distintas disciplinas con incidencia en la movilidad y sostenibilidad. (Miralles- Guasch, 2013). Para esto es necesario construir una visión de largo plazo, con un enfoque de cómo queremos vivir, qué tipo de ciudad queremos habitar, para alinear intereses, convocar actores y construir ciudades sostenibles y equitativas (Miralles Guasch & Cebollada i Frontera, 2003).

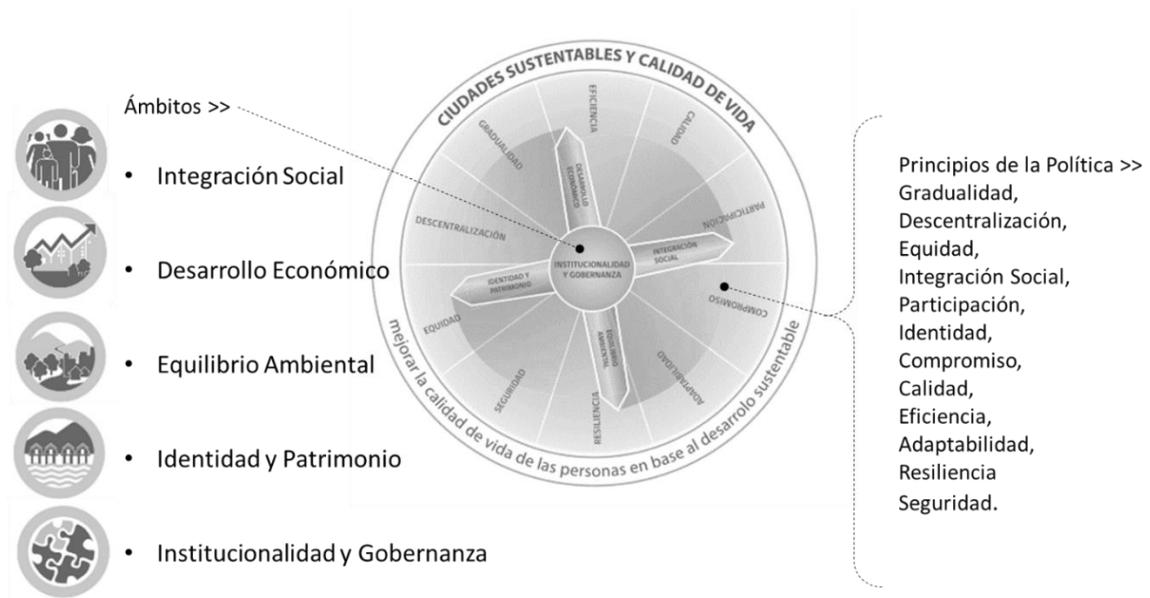
Se busca identificar cuáles son las brechas que tenemos hoy para lograr un desarrollo de las ciudades de manera más inclusiva, entendiendo que cada vez se hace más necesario avanzar hacia un enfoque de la política territorial orientada al desarrollo integral, adaptando las políticas y la gobernanza, en consideración a las dinámicas urbanas particulares, que varían en gran medida en tamaño, riqueza y situación de cada contexto (OCDE, 2015).

El Gran Santiago no cuenta con una institucionalidad que dirija el funcionamiento del su área metropolitana conurbada con 34 comunas, para abordarlo de una óptica metropolitana. Así es como los temas de movilidad, planificación intercomunal- metropolitana, la prestación de servicios básicos como agua, luz, alcantarillado y aguas lluvias y las definición de inversiones con equipamiento mayor, son trabajados de manera sectorial, nacional o local, en circunstancias que siendo temas de alcance metropolitano, debieran ser abordados desde esta óptica (Correa,



Abedrapo, Gonzalez, & Solis, Agosto 2000). En el marco de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) se plantea un objetivo principal que es generar condiciones para una mejor “Calidad de Vida de las Personas” desde una perspectiva objetiva y subjetiva, vinculada a las relaciones entre las personas. Se basa en un Desarrollo Sustentable, esto es, ofreciendo más posibilidades a las personas para desarrollar sus proyectos de vida, satisfaciendo sus necesidades pero sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas. La PNDU define sus principios rectores y ámbitos de acción como se muestra en la siguiente *FIGURA 3-1: OBJETIVOS PRINCIPIOS Y ÁMBITOS DE ACCIÓN PNDU*.

FIGURA 3-1: OBJETIVOS PRINCIPIOS Y ÁMBITOS DE ACCIÓN PNDU



Fuente: PNDU

Adicionalmente la PNDU, desarrollo el ámbito institucionalidad y gobernanza estableciendo como su quinto objetivo central el reordenamiento institucional, tanto de la administración central como de los gobiernos locales, para logara un sistema integrado y descentralizados, materia de desarrollo urbano y territorial (MINVU- PNUD, 2014)

Esta Política apunta a reforzar el proceso de descentralización, de modo que los organismos que estén a cargo de la planificación, tengan facultades de decisión respecto al desarrollo de la ciudad,



desde las construcciones y usos, pero también respecto de aquellas materias relacionados con los sistemas de transporte, infraestructura, redes de servicios e instalaciones, manejo integrado de residuos, entre otros. Se debe buscar una mayor integración entre las distintas intervenciones en la ciudad, ya sean públicas o privadas, al alero de un nuevo sistema de Instrumentos de Planificación Territorial, para lograr una “*planificación gobernada*” (MINVU- PNUD, 2014).

3.1. LA MOVILIDAD EN SANTIAGO

El sistema de transporte de la ciudad de Santiago ha experimentado cambios profundos en las últimas décadas. El desarrollo, operación y gestión de los sistemas de transporte han estado en la discusión pública de la región y el país en los últimos 17 años.

Según la última Encuesta Origen Destino (2012), la situación actual de movilidad para miles de santiaguinos depende exclusivamente del transporte público, ya sea Metro y/o bus, tal como lo muestra la siguiente TABLA 3.1.1-1: PARTICIPACIÓN MODAL EN DÍA LABORAL PUNTA MAÑANA.

TABLA 3.1.1-1: PARTICIPACIÓN MODAL EN DÍA LABORAL PUNTA MAÑANA

MODO DE TRANSPORTE	TOTAL DIA		PUNTA MAÑANA (7:30-9:00)	
	VIAJES (MILES)	%	VIAJES (MILES)	%
Auto	4.748,6	25,7	811,0	29,1
BIP!	4.171,3	22,6	676,3	24,3
BIP!+Otro Publico	301,9	1,6	48,9	1,8
BIP!+ Otro Privado	148,2	0,8	28,4	1,0
Taxi Colectivo	530,4	2,9	57,2	2,0
Taxi Básico	315,0	1,7	29,2	1,0
Otros	1.135,4	6,2	295,4	10,6
Caminata	6.363,3	34,5	740,6	26,6
Bicicleta	747,1	4,0	101,2	3,6
TOTAL	18.461,1	100,0	2.788,2	100,0

Fuente: Informe Encuesta Origen Destino, 2012, MTT.

El transporte público, si consideramos la caminata y los modos que configuran el sistema de transporte integrado (Metro y Bus) representan el 53, 7% de los viajes de la ciudad. Sin embargo, estos modos no están siendo priorizados en la preparación de los instrumentos de planificación territorial, ya que los Estudios de Capacidad Vial (ECV), requeridos para las modificaciones de los PRC, centran su análisis en la cabida de la vialidad existente y proyectada para resolver las



necesidades del crecimiento urbano, a 10 años como mínimo (artículo 2.1.10 de la OGUC), midiendo tales necesidades en función de vehículo privado motorizado. Este enfoque en que la red vial definida en un PRC responde a las demandas de flujos de autos que generan las instalaciones admitidas por el plan, buscando de esta forma, coherencia entre la capacidad de transporte y actividades que se propone desarrollar. Esto ha significado que tradicionalmente las decisiones de inversión tienden a beneficiar a los vehículos privados, al ser el único indicador visible en esta metodología.

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), encargó en el periodo 2013-2014 a ARISTO Consultores, un estudio denominado: “Diagnóstico de la metodología vigente de análisis de capacidad vial de los planes reguladores comunales, y propuesta de estrategias metodológicas para el análisis integral del concepto de movilidad urbana y su posterior incorporación en los planes reguladores comunales e intercomunales”, el contenido de este informe, establece que la incorporación del concepto de movilidad permitirá generar cambios en los ECV, como se indica a continuación:

“Los actuales Estudios de Capacidad Vial que es el más simplificado y fácil de medir (un viaje sin cambios de modo en automóvil particular realizado por un sujeto con acceso a la propiedad de un vehículo y sin impedimentos físicos o etarios) a la introducción de mayores complejidades vía la consideración de usuarios que requieren movilidad y que por distintas razones no pueden tener o conducir un vehículo (personas de bajos ingresos, ancianos, menores de edad, discapacitados) así como la utilización de modos no motorizados o la constatación de que una buena parte de los viajes incluye normalmente la combinación tanto de modos como de categorías: viajes que combinan bicicleta y Metro, o que parten a pie y siguen en bus, contienen juntas, en un solo viaje, las categorías de transporte privado y público y las categorías transporte motorizado y no motorizado” (PNUD-ARISTO Consultores, 2014)

Una de las primeras observaciones del estudio plantea fortalecer la relación entre la planificación y sus instrumentos, con un cambio de las actuales metodologías, ya que son insuficientes; además releva el hecho que la escala intercomunal y metropolitana no cuenta con una herramienta que vincule uso de suelo y la movilidad. La metodología de los ECV (1997) y su aproximación responde a una lógica de déficit de infraestructura asociado al uso del transporte privado. Sin embargo el



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

entorno ha cambiado, las dinámicas urbanas se han acelerado, la movilidad no motorizada ha adquirido protagonismo y está operativo el sistema integrado de transporte, todo lo cual da cuenta de que es necesario un nuevo enfoque (PNUD- ARISTO Consultores, 2014).

Por otra parte, las transformaciones urbanas Santiago desde los años 90, han estado asociadas a la infraestructura de transporte. Con el retorno a la democracia y una economía estable, era necesario focalizar los esfuerzos en la deteriorada infraestructura del país. El desafío era significativo ya que afectaba el desarrollo del país, ya que los niveles de deterioro eran difíciles de revertir, requiriendo niveles de inversión mayores. (Silva, 2011).

En este contexto, el programa de Concesiones buscaba reducir el déficit en infraestructura que se había acumulado en la década de los 70-80. La Ley de Concesiones de Obras Públicas se aprueba en el año 1992, con amplio apoyo en el Parlamento. Este nuevo cuerpo normativo regulaba la participación del sector privado en las obras públicas impulsadas por el Estado. En términos simplificados, se buscaba reducir la brecha en la provisión de infraestructura y su conservación, con capitales privados que construían y la operaban, y ese costo (inversión y conservación) se pagaba con la tarifa de cada usuario, lo que permitiría liberar recursos públicos para otras inversiones menos rentables privadamente; se regulaba a través de contratos que distribuían el riesgo, al amparo de la nueva ley de concesiones. Con el tiempo este modelo se ha ido sofisticando y se ha adecuado la regulación de mejor forma, consolidando una industria que ha permitido avanzar en materia de vialidad y conectividad.

En esta etapa se trabaja en múltiples documentos que dan cuenta de una preocupación por la movilidad de la ciudad, en particular de Santiago, tal como lo señala la publicación “Transporte urbano para un Nuevo Santiago” del Bi Ministro de Obras Públicas, Transporte y Telecomunicaciones de la época, Carlos Cruz L:

“En la actualidad lo esencial es priorizar los requerimientos de movilidad y calidad de vida de los ciudadanos, por sobre las demandas de mayor espacio para el movimiento de vehículos. Este cambio de énfasis que puede parecer sutil, es crucial en la planificación del desarrollo y la gestión de los sistemas de transporte urbano. Por una parte rescata la importancia de ciudadano y su hábitat como preocupación prioritaria en la planificación del transporte en las ciudades”(Cruz L., 2001).



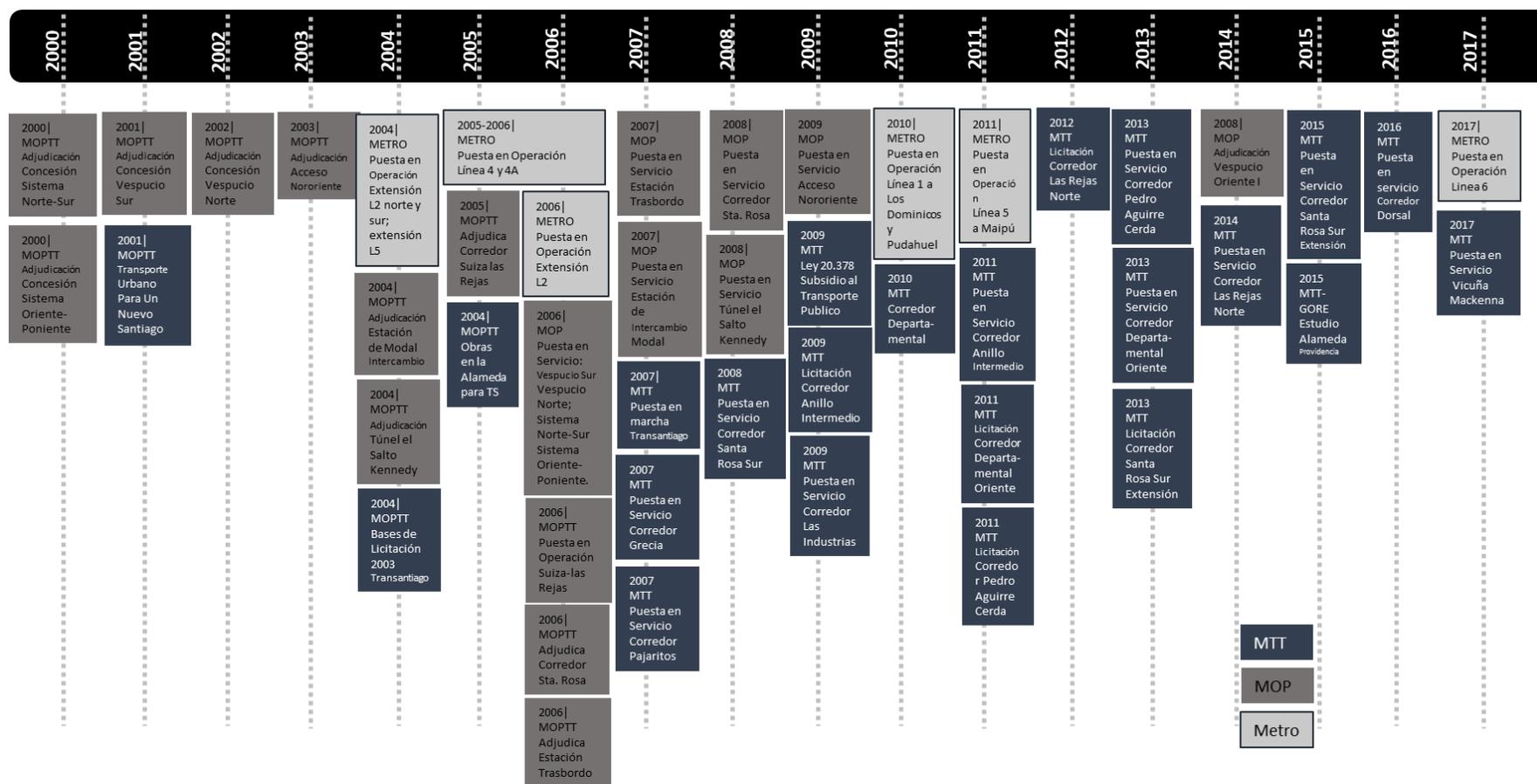
INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Desde la década de los noventa se empezó a configurar esta transformación urbana asociada a las grandes infraestructuras de transporte, con una alta intensidad de concesiones urbanas en construcción en el período del año 2000 al 2006, y luego se revierte hacia un impulso en obras de transporte. Las obras de Metro han sido un continuo en las administraciones como se observa en la línea de tiempo en la siguiente FIGURA 3.1-2: LÍNEA DE TIEMPO DE GRANDES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA 2000-2017.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

FIGURA 3.1-2: LÍNEA DE TIEMPO DE GRANDES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA 2000-2017





INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

De esta misma línea es el Plan de Transporte Urbano de Santiago, (PTUS) definido como una acción integral que tiene como propósito aportar a mejorar la calidad de vida de los habitantes, y lo explica a partir de la siguiente imagen objetivo que vincula el desarrollo de la ciudad con la movilidad de las personas:

“Una ciudad donde la necesidad de desplazarse y la extensión de los viajes obligados es reducida, donde la movilidad de las personas se logra en condiciones de seguridad y de comodidad, con una estructura tarifaria de acuerdo a costos eficientes, así como con bajos o nulos efectos negativos al medioambiente, implica atributos que vinculan calidad de vida en la ciudad con calidad del sistema urbano y de transporte. El vivir en un barrio donde sea posible caminar, desplazarse en bicicleta, sin riesgo de sufrir accidentes, donde el nivel de ruido sea bajo, representa también atributos de calidad de vida a los cuales se debe aspirar” (Correa, Abedrapo, Gonzalez, & Solís, Agosto 2000).

La visión de este plan apuntaba a generar transformaciones que excedían del ámbito puramente de transporte, y reconoce las brechas asociadas a la segregación y a la desigualdad de las oportunidades para acceder a servicios sociales básicos. Los objetivos planteados no son lejanos a lo que estipula hoy la PNDU que busca una mayor equidad e integración social. Por otra parte, identifica elementos para la gestión pública en esta materia, ya que visibiliza diferencias de recursos y capacidades técnicas entre las administraciones locales, y expresa la necesidad de una institucionalidad adecuada para hacer frente a esta nueva transformación.

El PTUS da cuenta de la dispersión de organismos que tienen tuición sobre aspectos que impactan en el transporte urbano, y en consecuencia, su ciudad, explicitando la necesidad de nuevos acuerdos institucionales que permita contar con instrumentos legales y normativos para que el Estado entregue certezas y confianza para involucrar a otros actores en el transporte público, para su mejora. Las actuaciones del Estado en esta materia requieren acciones alineadas en pos de la obtención del principal propósito planteado, partiendo con instancias de coordinación para desencadenar en cambios institucionales en el largo plazo, como se señala a continuación:

“Por otra parte, los requerimientos de integralidad e intersectorialidad de que debe dar cuenta el actuar público en materia de transporte urbano, supone, en lo inmediato, estrechar los



niveles de coordinación entre los diversos órganos del Estado involucrados en este ámbito. Además, y de manera prioritaria, generar una instancia con una amplia capacidad operativa que lidere la ejecución de los programas de transporte; más adelante, avanzar hacia la creación de un ente institucional de carácter permanente que asegure la mayor eficacia posible en la acción gubernamental a nivel regional, con una eficiente asignación de los recursos disponibles” (Correa, Abedrapo, Gonzalez, & Solis, Agosto 2000)

3.1.1. LAS CONCESIONES DE LA VIALIDAD URBANA COMO TRASFORMACIÓN DE SANTIAGO.

La política de concesiones se enmarcó dentro del primer Plan de Descontaminación de Santiago, y posteriormente en el PTUS. El Programa de Concesiones, parte de las medidas del Plan de Descontaminación de Santiago de 1998, toda vez que se vinculó a menor consumo de combustible, menos congestión, y en consecuencia menos contaminación. Durante el período 1994- 2000 se dio un fuerte impulso para concesionar la construcción y operación de rutas, incluidas autopistas urbanas, con inversión privada. Se aplicó el principio de que los retornos por la inversión debían lograrse a través del cobro de peajes a los usuarios (Figueroa, 2006, pág. 256).

Esta medida permitía liberar recursos públicos y avanzar de manera más acelerada en la provisión de infraestructuras como aeropuerto y rutas interurbanas, pero la consolidación del sistema se materializa con el desarrollo de las autopistas urbanas. Estas infraestructuras para vehículos particulares, en teoría, permitirían liberar espacio en superficie, para mejorar las condiciones operativas del transporte público, ya que era un aumento de la capacidad vial de la red metropolitana (Cruz L., 2001).

Se avanzó en diversos proyectos que hoy conforman la red de autopistas urbanas, estructuras viales urbanas, planificadas en el PRMS y que no se habían consolidado hasta este momento, como el Eje Oriente Poniente, Américo Vespucio Norte, Américo Vespucio Sur y Eje Norte Sur. Se fundamentó, como parte del PTUS, a que estaban considerados en los trazados viales del PIS del 1960 y ratificados en el PRMS en 1994, sin embargo en más de cuarenta años mucho de estos ejes aún no se consolidaban (Cruz L., 2001). La siguiente *FIGURA 3.1.1-1: AUTOPISTAS URBANAS EN SANTIAGO*, muestra la localización y estructura vial que conforman estas infraestructuras.



FIGURA 3.1.1-1: AUTOPISTAS URBANAS EN SANTIAGO



Fuente: Presentación “Autopistas Urbanas Concesionadas: Una nueva forma de segregación”, Margarita Green y Felipe Mora.

3.1.2. TRANSANTIAGO UNA NUEVA TRANSFORMACIÓN DE LA MANERA DE VIAJAR

El sistema integrado de transporte público, Transantiago, es un sistema regulado por el Estado con la participación de privados en las siguientes prestaciones: servicios de buses provistos por siete operadores privados y una red de Metro provista por una empresa de propiedad estatal, un servicio del tren suburbano a Nos, operado por la empresa estatal EFE, además de una tarjeta de prepago “BIP”. Considera servicios complementarios regulados por el Estado, un administrador tecnológico, un administrador financiero y una red de recaudo como



se muestra en la siguiente FIGURA 3.1.2-1: ESQUEMA DE SERVICIOS QUE COMPONEN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE

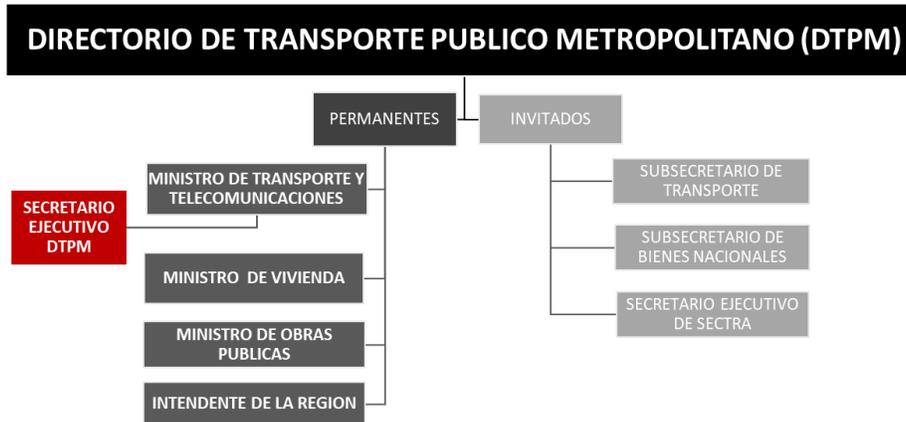
FIGURA 3.1.2-1: ESQUEMA DE SERVICIOS QUE COMPONEN EL SISTEMA INTEGRADO DE TRANSPORTE



En cuanto a su estructura institucional, el organismo responsable de la regulación del sistema de transporte es el Directorio de Transporte Público Metropolitano (DTPM)¹, comité de ministros y otras autoridades, que tiene la labor de articular, coordinar y dar seguimiento a las acciones programas y medidas que son parte del Plan de Transporte Urbano de la Ciudad de Santiago. Su composición se observa en la siguiente FIGURA 3.1.2-2: ESTRUCTURA DIRECTORIO DE TRANSPORTE PUBLICO METROPOLITANO (DTPM). Este comité es presidido por el Ministro de Transporte y Telecomunicaciones (MTT) y cuenta con un Secretario Ejecutivo designado por éste, quien dirige la secretaria ejecutiva, soporte técnico del comité.



FIGURA 3.1.2-2: ESTRUCTURA DIRECTORIO DE TRANSPORTE PUBLICO METROPOLITANO (DTPM)



Fuente: Elaboración propia en base a instructivo que crea el DTPM

La Secretaria Ejecutiva del DTPM regula el sistema en el día a día y monitorea su desempeño. Debe velar por alcanzar la reducción global de costos del sistema, focalizar la operación en la calidad de los servicios y en la fiscalización de los concesionarios, reconocer las nuevas necesidades de servicios, analizar de manera integral el sistema de transporte capitalino coordinando el funcionamiento de los distintos modos que lo conforman, velar por la necesidades de los usuarios y proponer cambios normativo entre otras. Depende del MTT, que en la región están dos instancias DTPM y la Seremitt, como ente de gobierno que regula el sistema en distintos ámbitos:

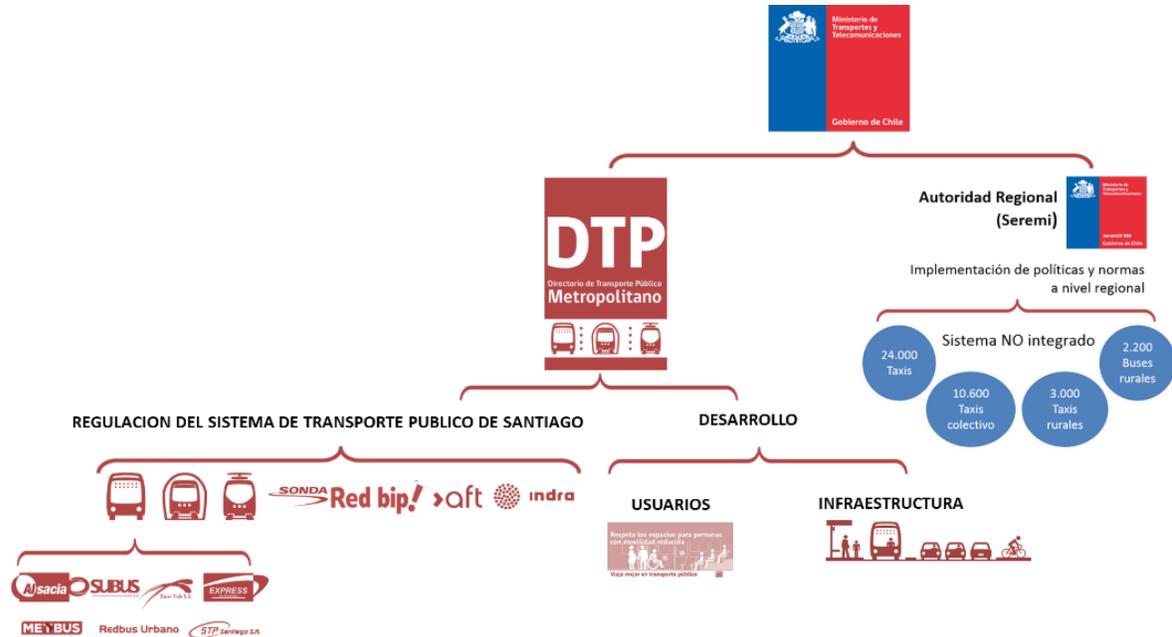
- DTPM, regula sistema de buses, Metro y Efe.
- Seremitt, fiscaliza a taxis, colectivos y buses rurales, además de fiscalizar las plantas de revisión técnica, Ventanilla Única del EISTU y SEA.

Tal como lo muestra la siguiente *FIGURA 3.1.2-3: ORGANIZACIÓN MINISTERIO DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN.*



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

FIGURA 3.1.2-3: ORGANIZACIÓN MINISTERIO DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN

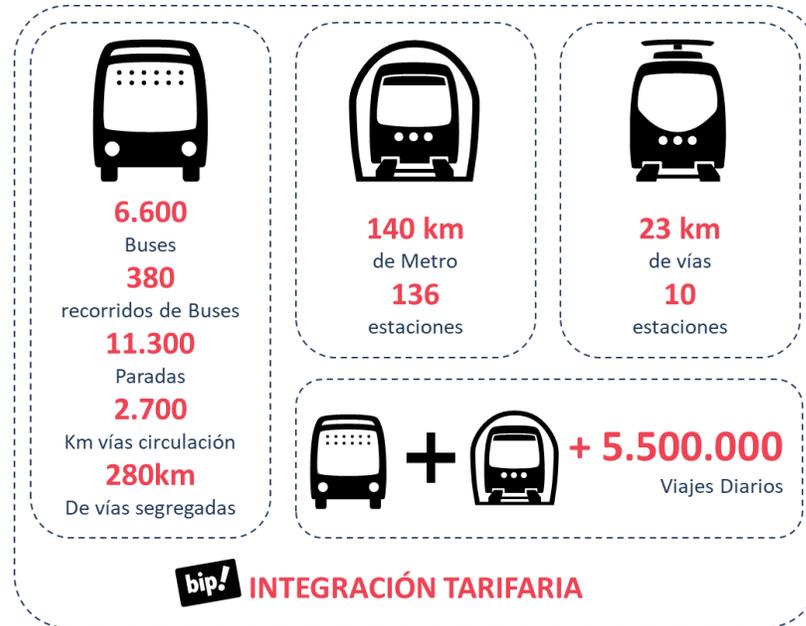


Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, existen problemas crónicos del sistema y de la ciudad que afectan su desempeño y reputación. Por una parte, la congestión revela ineficiencia en el uso de recursos, principalmente en tiempo de viaje y consumo de energía. En este sentido, el transporte público no queda ajeno.² Esto implica importantes inequidades ya que el mayor porcentaje de la población viaja a través del sistema, ya sea en bus metro o tren y acceden caminando, toda vez que tiene una amplia cobertura de más de 2.700 km con 380 servicios. No obstante, los buses ofrecen un servicio muy deteriorado, ya que el bus circula en permanente fricción con los otros modos y en congestión, afectando a todos los usuarios que ocupan este modo. La siguiente FIGURA 3.1.2-4 ALCANCE DE CADA MODO EN LA CIUDAD Y VIAJES INTEGRADOS, muestra el alcance que tiene cada modo y la importancia que tiene los buses en el sistema de forma global, movilizándolo en su conjunto buses y metro, más de 5 millones y medio de viajes diarios.



FIGURA 3.1.2-4 ALCANCE DE CADA MODO EN LA CIUDAD Y VIAJES INTEGRADOS



Fuente: elaboración propia en base a información de DTPM

Sin duda Transantiago significó mejoras en el sistema de transporte en la ciudad en términos globales³. Sin embargo, la percepción ciudadana del servicio sigue siendo baja ya que la experiencia de viaje fue el cambio más radical, que no se anticipó. En este escenario de mala percepción por parte de los usuarios de los primeros días, se complejizó por el hecho que no se implementaron las inversiones en infraestructura, como tampoco se invirtió en la creación de una nueva cultura de la movilidad, en un contexto en que se modificó la forma de viajar, transformado el sistema anterior, que si bien era precario y riesgoso, era conocido y cotidiano por las personas.

Dado el impacto que tienen en los desplazamientos cotidianos de las personas que ocupan a diario el sistema, desde múltiples aspectos que ha sido recogido en los nuevos procesos de licitación a partir de los diálogos ciudadanos. Asimismo ha sido un aprendizaje al interior de la institución, que ha permitido permear con una mirada más focalizada en las personas y menos en los modos, y ha habido una evolución en los lineamientos con miras a una mayor relación con la ciudad y sus habitantes. Los procesos de discusión de la PNDU y el informe de la Comisión Pro Movilidad, ha nutrido esta discusión y ha plasmado mucho de los aciertos y desaciertos como



aprendizajes para el futuro, haciendo un fuerte énfasis en la relación que debe tener la planificación urbana y los sistemas de movilidad (Correa, 2014).

Aún está latente la oportunidad de mejorar la percepción del sistema, por una parte dado los atributos que ha logrado consolidar como su amplia cobertura, el avance en materia de infraestructura y sus sistemas de cobro; así como con la coyuntura de los nuevos procesos de licitación. El sistema de transporte público y la especialización de su infraestructura tienen una relación directa en la eficiencia de éste y en la calidad de la prestación de servicio que se quiere ofrecer, para las distintas alternativas de movilidad.

3.2. PLANIFICACIÓN COMO MEDIO DE INTEGRACION

Santiago es una ciudad extensa y segregada socialmente, y es el soporte físico donde se desarrolla la experiencia de viaje. Los principales motivos de viajes, está relacionados con la necesidad de desplazarse de las personas hacia sus lugares de trabajo o estudios.

En particular en el área metropolitana, los centros de empleo están concentrados en ciertas áreas de la ciudad. Los principales pares orígenes destino, se distribuyen, de manera significativa en torno al eje Alameda- Providencia- Apoquindo y hacia el sector oriente. Por su parte, los establecimientos educacionales presentan una mayor dispersión, sin embargo, muchas veces las condiciones de accesibilidad no son las adecuadas para todos los modos, ni en todos los territorios. En consecuencia, gran parte de los viajes son largos porque la ciudad es extensa y los centros de empleo y servicios se emplazan y concentran en un algunas partes de la ciudad, en general alejada de las zonas residenciales donde habitan los principales usuarios del sistema de transporte público. Existe una gran segregación de usos de suelo, principalmente entre los usos residenciales, industriales y algunos servicios, esta característica marca la planificación de la ciudad y su desarrollo.

3.2.1. LA NUEVA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO

La nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) se origina en la ausencia de una política urbana explícita para guiar el desarrollo de las ciudades de Chile. Como documento, establece principios, objetivos y líneas de acción, además de plantear reformas profundas en la



legislación e institucionalidad que afecta a las ciudades. Como objetivo macro, la PNDU centra su atención en las personas y su calidad de vida, constituyéndose en su eje fundamental.

Define su ámbito de acción en las áreas urbanas y los asentamientos humanos, proponiendo un crecimiento sustentable. Expresa que su materialización debe ser paulatina y se conecta con otros procesos de transformación institucional, como el de descentralización, reforzándolo; asimismo, expresa que la participación ciudadana es un derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan. Su aplicación, requiere un cambio cultural para la valoración de lo público y las expresiones colectivas, validando la participación ciudadana como una oportunidad para construir capital social y reforzar la confianza colectiva en las comunidades.

La PNDU, establece la necesidad de crear instituciones e instancias de monitoreo y control. La primera de éstas, es el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), que tiene por fin el impulsar su implementación y hacer propuestas concretas en los distintos ámbitos. Propone la reformulación de la estructura del Estado, impulsando una adecuación institucional acorde a las distintas escalas territoriales, nacional, regional, metropolitana y local, entregándoles mayor poder de decisión a los territorios. Propone desarrollar nuevos instrumentos de planificación y gestión para dar unidad y coherencia a la reformulación de los diversos cuerpos legales.

3.2.2. MARCO REGULATORIO PARA EL DESARROLLO URBANO:

En Chile el marco regulatorio que rige la ocupación del territorio está compuesto, en primer lugar, por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), textos que dan cuenta de que el territorio se divide en dos: áreas urbanas y áreas rurales. Las primeras –las urbanas- son aquellas que se emplazan al interior de un límite urbano, en tanto que las segundas –las rurales- se ubican fuera de él. Por consiguiente, todo el territorio es rural, salvo que un instrumento de planificación territorial defina un límite urbano, por lo que las considere como urbanas.

Respecto de las áreas urbanas, la LGUC prevé que estén reguladas por instrumentos de planificación territorial (IPT), siendo el principal de ellos los planes reguladores comunales (PRC)



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

que son preparados y dictados por las municipalidades respectivas. Adicionalmente, tratándose de dos o más comunas que conforman una unidad urbana, entonces debe dictarse un plan regulador intercomunal o metropolitano que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas (artículo 34 de la LGUC), y que son preparados por las Secretarías Regionales MINVU y aprobados por los Consejos Regionales (CORE).

Toda esta regulación se basa en un sistema jerárquico, en que las normas de inferior categoría deben sujetarse, tanto en el fondo como en la forma, a lo que dispongan las de nivel superior, pero cada una en su propio ámbito de acción. A su vez, cada cuerpo normativo tiene distintos alcances territoriales como se muestra en la siguiente *FIGURA 3.2.2-1: INSTRUMENTOS NORMATIVOS*:

FIGURA 3.2.2-1: INSTRUMENTOS NORMATIVOS

– Ley General de Urbanismo y Construcciones	}	ALCANCE NACIONAL
– Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.		
– Plan Regional de Desarrollo Urbano.	}	ALCANCE REGIONAL
– Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos.		
– Planes Reguladores Comunales	}	ALCANCE LOCAL
– Planos Seccionales		

Fuente: Elaboración propia

El mismo cuerpo legal establece que se efectuará en cuatro niveles de acción, que corresponden a cuatro tipos de áreas: nacional, regional, intercomunal y comunal.

En lo sustantivo, la LGUC establece las principales funciones del MINVU, quien a su vez dicta instrucciones, interpreta y supervigila el cumplimiento de esta ley. Este instrumento explicita que las obras de urbanización y edificación solo se pueden efectuar con permiso de las Direcciones de Obras Municipales (DOM). Por su parte la DOM sanciona los proyectos, en consideración al cumplimiento de la regulación urbana, exige las condiciones de urbanización, y prontamente, regulará la aplicación de la Ley de Aportes al Espacio Público en el ámbito de su competencia.

Por su parte, la OGUC, es el reglamento de esta Ley, principal herramienta que precisa el alcance de los distintos instrumentos de planificación territorial y explica la aplicabilidad de las



distintas normas urbanas, de edificación y las normas especiales para las viviendas económicas. En este cuerpo normativo se explica y detalla el proceso de planificación urbana, así como los ámbitos de acción de cada instrumento y su jerarquía.

Los Instrumentos de Planificación Territorial, ordenados según su ámbito de acción, son los siguientes:

- Plan Regional de Desarrollo Urbano
- Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano
- Plan Regulador Comunal con sus planos seccionales que lo detallen
- Plan Seccional
- Límite Urbano

Para la presente investigación es relevante entender el alcance de los primeros tres instrumentos y su interacción con el territorio de Estación Central, así como comprender la responsabilidad en la gestión y aplicación de cada instrumento.

A la fecha la región no cuenta con Plan Regional de Desarrollo, sin embargo cuenta con una Estrategia de Desarrollo Regional 2012-2021 y con la Estrategia de Resiliencia presentada en marzo de 2017. Asimismo tiene el PRMS del año 1994, que ha tenido diversas modificaciones, pero que sigue vigente.

3.3. LA GOBERNANZA: ALTERNATIVAS PARA MEJORAR LA GESTION

3.3.1. NUEVA GOBERNANZA METROPOLITANA

“Existe un amplio acuerdo de que nuestro país necesita una política consistente y multisectorial en materia de desarrollo de las regiones, que considere la especificidad de cada una, siendo necesario que las soluciones a los diversos problemas que existen en las quince regiones del país sean definidas con creciente participación de los niveles sub nacionales”⁴.

El Mensaje Presidencial plasma el espíritu del proceso de descentralización y es sin duda una necesidad para ir profundizando la democracia. Urge acercar la política y su gestión a los



territorios, como una forma de participación más activa, en un contexto donde las ciudades están transformándose en el correlato espacial de las políticas públicas.

La ley 20.990, que modifica los gobiernos regionales, considera en esencia la elección de un Gobernador Regional como una nueva figura política, elegida por votación directa. El gobernador regional será el órgano ejecutivo del gobierno regional, y presidirá el Consejo Regional. Deberá coordinar y fiscalizar a los servicios públicos que dependan o se relacionen con el gobierno regional. Aún no es claro que funciones o atribuciones ejercerá.

A la fecha, la discusión sobre descentralización, se ha visto consumida por la discusión de la legitimidad democrática de la máxima autoridad regional, más que desde su gestión o sus instrumentos. Si bien es un primer paso, preocupa el avance real ya que aún está pendiente determinar la forma y el modo en que el Presidente de la República transferirá a uno o más gobiernos regionales, en carácter temporal o definitivo, una o más competencias de los ministerios y servicios públicos, en materias de ordenamiento territorial, fomento de las actividades productivas y desarrollo social y cultural (Art. 114 de la Constitución Política DS N°100).

Sin embargo quedan muchos aspectos sin resolver, la implementación, atribuciones, legales y normativos, financieros, recursos y gestión, lo que en definitiva limita el avance en esta línea. Lo anterior se ve reforzado en que este proceso de cambio institucional viene discutiéndose desde la década de los 90 sin resolución aún, tensionando el funcionamiento de la ciudad, quedando muchos temas sin resolver o abiertos, como la gestión de residuos, la movilidad urbana, entre otros. Muchas de las dificultades planteadas podrían ir abordándose, en pos de contar con una entidad metropolitana, que se garanticen ciertos niveles de gobernabilidad, planificación y gestión, además de la definición de los presupuestos asociados.

Según lo establecido en Orellana, a nivel de gobernabilidad, se distinguen dos modelos de gobierno: (i) el *Supramunicipal*, donde los gobiernos locales subordinan la gobernabilidad sobre sus territorios a una autoridad de escala metropolitana de elección directa; y (ii) *Intermunicipal* donde los municipios que integran un área metropolitana, crean una entidad



metropolitana para resolver materias que le son propias en el ámbito de la planificación y gestión, donde la gobernabilidad se hace a través de un directorio representativo de todos los municipios involucrados. El modelo intermunicipal, tiene la dificultad de las asimetrías entre comunas dadas las posibilidades de una mejor calidad de vida urbana ya que dependen de la autonomía y disponibilidad presupuestaria, así como de las capacidades de los recursos humanos y tecnológicos disponibles, y de capital social. Por lo tanto, sería un retroceso debilitar las estructuras locales de gobierno en materia de planificación y gestión municipal, menos de gobernabilidad. En definitiva, este empoderamiento político y social que han alcanzado algunas comunas, refuerza la búsqueda de mayor autonomía territorial y de descentralización hacia las municipalidades, aspectos que se vienen trabajando durante las dos últimas décadas (Orellana, 2013)

3.3.2. LA POLITICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO Y GOBERNANZA

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) releva el tema de la institucionalidad y busca que esta nueva política facilite y promueva procesos de reorganización institucional, para alinear a los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en las ciudades, previniendo y evitando acciones contradictorias o descoordinadas. Asimismo, reconoce el proceso de descentralización y busca apoyarlo acercando las decisiones de carácter local a las personas, respetando a las comunidades y fortaleciendo la participación ciudadana (MINVU-PNUD, 2014). En el marco del desarrollo de la PNDU existe la comprensión de que es necesario para su implementación efectuar un reordenamiento en la estructura institucional, que abarque desde el nivel central al local, para asegurar su materialización, ya que los mecanismos de coordinación no son suficientes. Es una condición adaptar la institucionalidad para avanzar hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos, en consecuencia entrega un marco explícito que posibilita una reorganización institucional.

En esta línea establece que el MINVU no elaborará IPT, lo que le corresponde a órganos descentralizados, como los gobiernos regionales, gobiernos metropolitanos y las municipalidades, según su ámbito de acción. Esta redefinición respecto del rol del MINVU plantea que deberá elaborar, en conjunto con los gobiernos regionales, estrategias y programas



que fomenten la interrelación y complementariedad entre los ámbitos macro regionales y la conformación o reforzamiento de sistemas de centros poblados, con un énfasis en temas de infraestructura y transporte. El MINVU, además de los ámbitos asociados en materia de vivienda e integración social, mantendrá bajo su responsabilidad la elaboración y administración de políticas y planes especiales en los que concurren diversas instituciones, principalmente en el ámbito de interés nacional.

Estas modificaciones en la institucionalidad actual apuntan a lograr un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones para el desarrollo urbano que pueden hacer viable los objetivos que se plantea la PNDU. De este ámbito se identifican tres focos: la gobernanza, los instrumentos, y la gestión:

Gobernanza: Define una jerarquías (objetivo 5.1.1), estableciéndose que por defecto estarán en el nivel local, y cambiarán a los niveles superiores cuando no estén los medios suficientes o cuando se trate de materias de escala metropolitana, regional o nacional. En este sentido, y para asegurar su efectividad, es necesario por una parte, delegar las competencias, potestades y atribuciones; proveer de equipos técnicos capacitados y de financiamientos para hacerla viable. Asimismo plantea la necesidad de crear nuevas herramientas de gestión y financiamiento de proyectos, a través de incentivos mediante esquema de contribuciones o tributos (Objetivo 5.1.4).

Instrumentos: Plantea la necesidad de replantear instrumentos como los sistemas de planificación integrados, así como implementar herramientas asociadas a la obtención de información más robusta e integrada, a través de plataformas que permitan contar con sistema de información territorial único, sistemas de medición de indicadores de calidad y sistemas de aprobación de iniciativas de manera más eficaz y expedita. Plantea la incorporación de sistemas de participación ciudadana, entendido como un proceso continuo, organizado, transparente y responsable, con instancias y protocolos, y con responsabilidades públicas respecto de gestionar la participación (Objetivo 5.3; Objetivo 5.4; Objetivo 5.5; Objetivo 5.6; Objetivo 5.7 de la PNDU).



Gestión: A través de la creación de distintas instancias busca mejorar la gestión y establecer entidades responsable de los objetivos planteados, tales como la creación de *Comisiones de Planificación locales* que junto a la autoridad pública convoquen a especialistas y a miembros de la sociedad civil, que ejerzan su labor mediante procedimientos reglados y de carácter público; en materia de inversión pública de carácter intersectorial en las ciudades, incluidas sus interconexiones, debe considerarse la creación de un *ente coordinador o Agencia pública* con las atribuciones necesarias para la implementación de los distintos planes. Adicionalmente plantea que para darle continuidad a la implementación de la PNDU, es necesario generar un *Consejo* encargado de impulsarla, como un órgano consultivo y asesor del Presidente de la República (Objetivo 5.4.9; Objetivo 5.1.5; Objetivo 5.8.1).

Vinculado a la relación entre la planificación urbana y la movilidad, la PNDU, plantea en el objetivo 5.3.5., la necesidad de formular planes o herramientas especiales para objetivos específicos, complementarios a los instrumentos de planificación territorial, que abordarán materias relativas a los sistemas de transporte entre otras, rescate o puesta en valor de áreas patrimoniales, haciendo énfasis a que estos planes pueden ser elaborados y gestionados por órganos públicos, privados o mixtos, de acuerdo a reglas predefinidas para su elaboración, gestión, procesos de participación y mecanismos de control.

3.3.3. LA ACCIÓN | INACCIÓN DEL ESTADO: PLANIFICACIÓN Y POLÍTICA

En un contexto donde la democracia se va profundizando, los ciudadanos están más empoderados, y la ciudad se va transformando en el espacio de discusión y participación, se requiere mirar la organización del Estado y analizar como las instituciones se están adecuando a este proceso. El Estado, de tradición sectorialista, ha buscado avanzar y el proceso de descentralización es una respuesta a ello, que aún no termina de madurar. Sin embargo las dinámicas urbanas son de carácter intersectorial, territorial, y social, pero se sigue gestionando bajo lógicas compartimentadas y estancas, que reflejan la dificultad de pasar del discurso político y estratégico a un nivel operativo (Oscar Figueroa, 2017).



Parte del problema reside en la organización del Estado, para la gestión de la ciudad y su territorio, en los procesos de planificación urbana asociados y en los recursos humanos preparados para estos cambios. En este nuevo escenario de empoderamiento ciudadano, resulta clave los planteamientos de Forester (1989), en el sentido que la planificación ha sido entendida como un problema técnico que es manipulado por la política, sin embargo y según lo que plantea el autor, es más es un problema con dimensiones técnicas y políticas: la planificación se trabaja con las personas, y el trabajo con personas es siempre político.

“La planificación es una guía para las futuras acciones, en un contexto lleno de conflictos de interés y grandes inequidades” (Forester, 1989)

El proceso de descentralización podría entenderse un cambio significativo en la organización del Estado, y que como tal, traerá aparejado resistencia de aquellos que tengan algún interés en juego. En consecuencia es necesario enfrentar estos nuevos conflictos, entenderlos y gestionarlos.

En esta línea resultan claves los planteamientos de Benjamin Barber (1984), autor de “Strong Democracy”, define la democracia fuerte, como un modelo de participación política, donde el conflicto se resuelve en un proceso de autogobierno participativo y próximo, con una ciudadanía que es capaz de transformar a individuos privados.- en ciudadanos libres; en intereses privados y parciales - en bienes públicos y colectivos.

Asimismo, define la política en el ámbito de la acción, del hacer capaz de transformar el entorno y de afectar al espectro de posibilidades de otros hombres. No es una política abocada al conocimiento, a relaciones impuestas en el ámbito de las instituciones, donde solo actúan unos -los representantes-; y otros - los representados - quedan en el ámbito de la inacción. Su foco en el hacer, en la acción, justifica toda la vida democrática, en especial, su dimensión deliberativa. La deliberación, por su parte, es un elemento fundamental de la democracia fuerte de Barber. Otro concepto dentro de la política que plantea Barber, es la elección, como el resultado consciente de una decisión previa, que reside en el razonamiento de la ciudadanía. La elección impulsiva o arbitraria no es una elección política. A partir de estas dimensiones de la política, donde Barber la acerca a la acción, a el empoderamiento de la ciudadanía, la conciencia



de sus actos como la responsabilidad ciudadana; a la revalorización de la política como herramienta para administrar conflictos y parte de un proceso transformador (Chapa Lluna, 2014).

Por otra parte John Forester, académico dedicado al estudio de la planificación urbana, plantea que se deben desarrollar habilidades que permitan una buena traducción desde los planes de ciudad a acciones concretas. Detrás de las distintas acciones asociadas al desarrollo urbano, se debe esperar cierta oposición, y entenderla como parte del proceso asociado al desarrollo urbano, que puede volverse interminable y frustrante. Se requiere consciencia del propio poder, capacidades y limitaciones.

Para Forester es clave leer el contexto, entender a los otros intereses en juego dentro del proceso de planificación y desarrollo urbano, buscar y construir alianzas con otros actores forma parte de la gestión urbana. Plantea que los planificadores urbanos deben ser conscientes del rol que adquieren en el proceso de planificación, pueden seguir cualquier estrategia para mantener proyectos en el camino y alcanzar el éxito, ya sea como el encargado de establecer las reglas, como negociador y mediador, como diplomático que articula los acuerdo, etc. El repertorio de estrategias de negociación requiere inevitablemente planificadores que ejerzan juicio práctico, político y técnico. Estos juicios implican tener el conocimiento de saber que es y que no es, invita a las reuniones; donde, cuando, y que reuniones se celebran; lo que debe y no debe aparecer en las agendas; que preocupaciones son y no son conocidas; como interviene y cuál es el rol planificador entre muchos otros aspectos (Forester, 1989).

El caso de las Concesiones en Chile, plantea un contexto social y político para desarrollar la infraestructura del país. Lo que Enrique Silva (2011) escribe "Deliberate Improvisation: Planning highways franchises in Santiago de Chile" (2011) donde detalla cómo y por qué los gobiernos chilenos implementaron el sistema de concesiones con el objeto de atraer la inversión privada para proyectos de grandes obras públicas en todo el país, en un entorno tan complejo como Santiago. Se declara, no solo cómo se implementa una lógica neoliberal para proveer bienes colectivos como las autopistas, sino también, se evidencia la brecha de planificación en Chile, desde la teoría hasta los procesos y enfoques.



Lo que surge es la improvisación como estrategia de planificación o improvisación deliberada, entendida como una decisión política, donde el poder del Estado establece qué debe ser planeado, cómo y cuándo. En el contexto histórico, los gobiernos democráticos heredan un paisaje burocrático y político que se estaba convirtiendo cada vez más complejos. Institucionalmente, las agencias de planificación desde el Estado central, perdieron relevancia con la implementación de las reformas de descentralización, que extendió la responsabilidad para un conjunto de cuestiones de política pública, incluyendo la planificación, hasta el nivel municipal de gobierno (Silva, 2011).

La relación entre los autores, Barber, Forester y Silva, está vinculada con la aproximación que puede verse desde la planificación como una acción política, como un proceso de empoderamiento ciudadano e incluso una inacción.

- Silva (2011), plantea la aproximación a la Improvisación deliberada, como un modelo de planificación sin un plan. Plantea la precaria planificación en Chile desde la perspectiva de los procesos y la práctica.
- Barber (1984), en su relación acción- inacción y su capacidad de transformar el entorno de manera consiente y responsable, donde la política es una herramienta para administrar conflictos
- Forester (1989) establece que la planificación se trabaja con personas, en consecuencia es un acto político. La planificación articula actores e intereses en juego y gestiona conflictos. Requiere ejercer un juicio práctico, político y técnico.



4. CASO DE ESTUDIO: ESTACIÓN CENTRAL

4.1. CARACTERÍSTICAS DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL

4.1.1. POBLACIÓN

La comuna de Estación Central se localiza en el poniente de la ciudad de Santiago, ocupando 1.550 hectáreas de superficie. Limita al norte con Quinta Normal y Lo Prado, al poniente con Pudahuel y Maipú, al sur con Cerrillos y Pedro Aguirre Cerda y con Santiago por el oriente.

Fue creada mediante DFL N° 1-3.260, de 9 de marzo de 1981⁵, estableciéndose sus límites. Posteriormente, mediante el DFL N° 2-18294, de 14 de diciembre de 1984, se creó la Municipalidad de Estación Central, quien administra la comuna.

Respecto a la situación demográfica y según estimaciones del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), actualizadas en 2014, la población al año 2002 alcanzó a la cantidad de 130.394 habitantes, estimándose para el año 2014 en la cantidad de 148.188 habitantes, y esperando que llegue al año 2020 a 148.400 habitantes.

Adicionalmente, la comuna presenta una importante población flotante, que varía entre 300.000 y 600.000 personas diarias, lo que la caracteriza como una comuna de paso. Tal población flotante se genera producto principalmente de la presencia de infraestructura de transporte en torno al eje Alameda, y a los empleos que genera la concentración de centros comerciales de escala metropolitana (Meiggs, Plaza Alameda y el Paseo Estación). También se explica por la presencia de innumerables centros de estudios, en que los colegios reciben alumnos de Maipú, Lo Prado, Pudahuel, Cerro Navia, Quinta Normal y otras comunas, a la Universidad de Santiago, explica la atracción de estudiantes secundarios y universitarios (PLADECO. PAC, Planificación Arquitectura y construcciones, 2016).

Sin embargo, cabe advertir que en el último tiempo se han detonado dos procesos de transformación urbana, que inciden en las cifras de población. El primero de ellos, el fuerte crecimiento inmobiliario consistente en la construcción de edificios residenciales en altura; y, en segundo lugar, la inmigración. Estos hechos probablemente traerán alguna sorpresa en las



estadísticas de población que dará cuenta el Censo 2017, cuyos datos debieran entregarse en diciembre de 2017 (PLADECO. PAC, Planificación Arquitectura y construcciones, 2016).

4.1.2. CONECTIVIDAD.

Esta comuna se relaciona con una fuerte relación con la conectividad que detenta, toda vez que es cruzada por el sistema vial Alameda – Ruta 68 y General Velásquez- Ruta5, a lo cual hay que agregar la concentración de los terminales de buses más importantes de la región, la presencia de la emblemática Estación de Ferrocarriles que presta servicios a las regiones del sur, y al hecho de ser cruzada por la red del Metro de Santiago.

4.2. LA MOVILIDAD EN ESTACIÓN CENTRAL

En Estación Central confluyen cuatro modos de transporte: Trenes| Metro| Buses Urbanos| Buses Interurbanos, todo lo cual da cuenta de una accesibilidad de carácter metropolitano. Esta diversificación de alternativas de viaje repercute en la congestión que afecta al eje Alameda, en el cual se presentan velocidades muy bajas en especial la de los buses, por bajo los 6km/ hr., deteriorando la prestación del servicios de buses del Transantiago, en especial en punta mañana.

Otra característica asociada a los sistemas de transporte es la alta concentración de terminales de buses, identificándose al menos 4 terminales interurbanos de buses: Terminal Sur, Terminal San Borja, Terminal Santiago y Terminal Alameda, lo cual trae aparejado que los vehículos entran o salen contribuyen a una mayor congestión de la zona.

La movilidad en Estación Central además cuenta con una estructura vial metropolitana consolidada, que sumado a la de metro y trenes, da como resultado una buena oferta para acceder a las distintas áreas de la ciudad y región, que están reflejadas en PLANIMETRIA 4.2-1:
PLANO ÁREA METROPOLITANA CON LA RED DE METRO 2017



PLANIMETRIA 4.2-1: PLANO ÁREA METROPOLITANA CON LA RED DE METRO 2017



Fuente: Elaboración propia en base a cartografía e información de Observatorio de ciudades PUC

En términos de su estructura vial de escala metropolitana, se presentan las siguientes vías:

- Vialidad Metropolitana:
 - Sistema vial de la ruta 68 – Alameda en una longitud de 5, 1 km
 - Sistema Norte Sur con el eje General Velásquez en una longitud de 3,7 km
 - Ruta 78 en una longitud de 3,9 km
- Vialidad Troncal:
 - Corredor Pajaritos con una longitud de 2,3 km
 - Corredor Las Rejas con una longitud de 3,6 km.
 - Eje Alameda con una longitud de 3,3 km.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

- Eje 5 de Abril- Arica con una longitud de 4,6 km.
- Eje Santa Corina- San Pablo con una longitud de 2,6 km.
- Eje Ecuador Bonilla con una longitud de 5, 1km.
- Metro

Metro en la comuna de Estación Central, se extiende por 4, 5 km por el eje Alameda, con 5 estaciones soterradas y las siguientes afluencias por estación según información entregada por Metro⁶.

- Las Rejas: 8.704 pax/h
- Ecuador: 1.704 pax/h
- Alberto Hurtado: 3.077 pax/h
- Universidad de Santiago: 4.399 pax/h
- Estación Central: 3.610 pax/h

La comuna de Estación Central tiene un efecto amplio en la red, ya que es la comuna que más afluencia aporta a Metro en una línea, en el periodo punta mañana analizado (7:30-8:30), con 21.492 pax/hora⁷. La siguiente **¡Error! No se encuentra el origen de la referencia.**, da cuenta e la relevancia de la comuna en cuanto a la afluencia que aporta a la línea 1, que es el trazado de Metro que más personas transporta.

TABLA 4.2-1: TABLA AFLUENCIA POR LÍNEA DE METRO, PERIODO PUNTA MAÑANA (7:30-8:30)

RED	AFLUENCIA 7:30 8:30 am	%	ESTACIONES
LINEA 1	71.166 pax/h	29,30%	27
Línea 2	43.996 pax/h	18,11%	22
Línea 4	61.324 pax/h	25,25%	19
Línea 4a	13.196 pax/h	5,43%	6
Línea 5	53209 pax/h	21,91%	30
TOTAL RED	242.891 pax/h	100,00%	104
COMUNA ESTACIÓN CENTRAL	21.492 pax/h	8,85%	5

- Tren

La comuna está limitada en el sector oriente por la línea férrea en 3,7 km de longitud, en sentido norte sur, muy utilizado hoy en día por la puesta en servicio del Tren a Nos. Está



dentro de la cartera de estudios de ferrocarriles una variante 2,6 km al poniente para trenes a Melipilla.

4.3. PLANIFICACIÓN URBANA EN ESTACIÓN CENTRAL

4.3.1. ASPECTOS GENERALES

Como bien se sabe, la comuna de Estación Central no cuenta con un PRC que hubiere sido preparado y dictado por la propia Municipalidad, surgiendo diversas opiniones acerca de cuáles IPT rigen en ella.

La duda surge precisamente por el hecho que la comuna de Estación Central se configuró a partir de fusionar sectores que formaban parte de las comunas de Quinta Normal, Pudahuel, Santiago y Maipú, por lo que en la nueva comuna, en su inicio, continuaron rigiendo los IPT que estaban vigentes en las zonas de origen. En la siguiente *PLANIMETRIA 4.3.1-1: LÍMITES DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL Y COMUNAS DE ORIGEN* se grafica la conformación de la comuna de Estación Central.

PLANIMETRIA 4.3.1-1: LÍMITES DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL Y COMUNAS DE ORIGEN



Fuente: Plano Base Fundación Defendamos la Ciudad, intervenido según D.F.L. N° 1-3.260 que crea la comuna de Estación Central, límites y composición de origen. ⁸



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Atendida tal situación deben regir los PRC que estaban vigentes en las comunas de origen de los territorios que dieron lugar a la nueva comuna. A partir de tal criterio, podría señalarse que los IPT que rigen en Estación Central serían el PRC Maipú, D.S. 1258 del año 1965, el PRC de Barrancas (Pudahuel) D.S. 367 de 1971, y el PRC de Santiago del 1939.

Sin embargo, en aquella zona que era parte de la comuna de Santiago, se aplica sólo el PRMS, en función de sostener que este IPT derogó el Plan Intercomunal de Santiago del año 1960, y que éste a su vez había derogado de manera orgánica el Plan de Urbanización de Santiago del año 1939.

Esta es la posición de la DOM de Estación Central al emitir los certificados de informes previos, esta es la posición de la Seremi MINVU al revisar la legalidad de los permisos de edificación de diversos proyectos de la comuna, y también es la posición de la Comisión de Evaluación Ambiental de la Región Metropolitana al evaluar ambientalmente los proyectos.

Esta conclusión, sin embargo, podría ser cuestionada a partir del Dictamen N° 13832, de fecha 9 de mayo de 1990, que señaló *“debe entenderse que mientras la municipalidad de Estación Central no elabore un plan regulador comunal continúan vigentes las normas del antiguo plan de la comuna de Santiago aplicables al territorio”*. En virtud de ello, podría sostenerse que rige el Plan de Urbanización de Santiago del año 1939, lo que sería contrario a las decisiones que han adoptado las autoridades que han asumido que este último estaría derogado.⁹ Es más, recientemente el año 2014 se publicó una modificación al PRC de Estación Central, sosteniéndose por la Municipalidad que rige el Plan de Urbanización de Santiago del año 1939.

Más allá de esta duda jurídica, que probablemente resolverá la Contraloría General de la República (CGR), el hecho es que la Municipalidad de Estación Central, de un modo confirmado por las autoridades del MINVU, en particular para la zona que provenía de la comuna de Santiago, aplica sólo el PRMS, y así consta en los múltiples certificados de informes previos que emite.



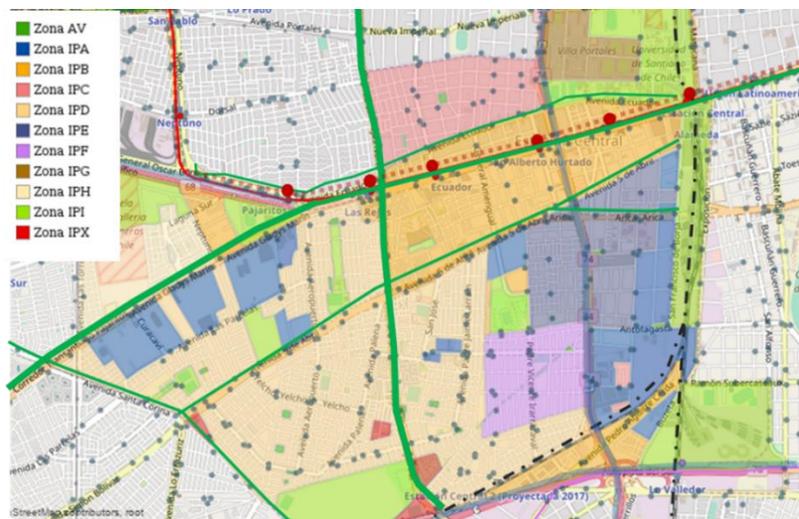
4.3.2. EFECTOS DE LA FALTA DE PLAN REGULADOR COMUNAL

El artículo 46 de la LGUC establece que las comunas sujetas a planificación urbana regional o intercomunal deben contar con un PRC, siendo responsabilidad de la Municipalidad prepararlo y tramitarlo. Sin embargo, en el artículo 46 se prevé que si la Municipalidad no lo preparase, entonces se autoriza a las Seremi MINVU para que puedan confeccionarlos, sin perjuicio de que el proceso de tramitación y aprobación debe hacerlo la municipalidad respectiva.

La carencia de un IPT con sus propias orientaciones, que guíe este desarrollo dificulta de por sí, la gestión y administración de este territorio. Lo que se hace más crítico ya que tampoco se cuenta con los Estudios de Capacidad Vial (ECV) y Estudios de Suficiencia de Equipamiento ¹⁰.

Adicional a esto, se suma la atractividad de este territorio, no solo desde la inversión de capitales privados, sino también por la inversión pública que busca resolver problemáticas metropolitanas y generar nuevas oportunidades de conectividad para la región, dada la concentración de infraestructura de transporte, según muestra la *PLANIMETRÍA 4.3.2-1: CONTEXTO METROPOLITANO DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL USOS DE SUELO*.

PLANIMETRÍA 4.3.2-1: CONTEXTO METROPOLITANO DE LA COMUNA DE ESTACIÓN CENTRAL USOS DE SUELO



Fuente: Elaboración propia, en base a información del Observatorio de ciudades PUC.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

El caso es, que en gran parte de la zona que provenía de la comuna de Santiago, sólo se aplica el PRMS, el que contiene pocas normas urbanísticas, siendo éstas las que se detallan en la siguiente *TABLA 4.3.2-1: NORMAS URBANÍSTICAS PRMS*:

TABLA 4.3.2-1: NORMAS URBANÍSTICAS PRMS

SISTEMAS DE AGRUPAMIENTO	AISLADO, PAREADO Y CONTINUO
Coef de constructibilidad	No se exige
Porcentaje de ocupación del suelo	No se exige
Altura de edificación	Art. 2.6.3. OGUC
Adosamiento	Art. 2.6.2. OGUC
Distanciamiento	Art. 2.6.3. OGUC
Rasantes	Art. 2.6.3. OGUC
Superficie predial mínima	No se exige
Densidad mínima	150 hab/ha
Densidad máxima	No se exige
Altura cierros	No se exige
Estacionamientos	Según PRMS
Otras disposiciones	Área Urbana

Fuente: Elaboración propia en base a PRMS.

Puede apreciarse que muchos de los parámetros urbanísticos que se consultan en los PRC, en este caso no existen, precisamente por la falta del mismo. Lo anterior significa que se aplican (i) las normas generales de la OGUC, como por ejemplo en materia de sistema de agrupamiento, distanciamientos y rasantes, (ii) o las normas del PRMS, como en materia de exigencias de estacionamientos, o (iii) no existe límite, como en materia de densidad máxima.

Como consecuencia de esta situación de normativa urbanística se han aprobado múltiples proyectos de edificación en altura, bajo el sistema de agrupamiento de edificación continua, de departamentos pequeños, con un número limitado de estacionamientos. Estos proyectos han sido posibles de aprobar por cuanto:

- a) En la medida que no existe límite de altura, y en tanto la edificación continua no está obligada a cumplir las normas sobre rasantes y distanciamientos, entonces se pueden construir proyectos en altura.
- b) Y el número limitado de estacionamientos emana del hecho que el PRMS exige 1 estacionamiento por cada 5 viviendas en la comuna de Estación Central.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Esta situación de regulación –o falta de regulación- urbanística ha permitido la construcción de diversos proyectos en altura, los cuales han sido objeto de cuestionamientos, los que se han basado en la argumentación que la comuna de Estación Central no cuenta con los atributos urbanos para acoger la población que llegaría al conjunto de estos edificios.

Por su parte el MINVU ha emitido actos administrativos a través de circulares de la División de Desarrollo Urbano (DDU), que han cuestionado la legalidad de los permisos de edificación otorgados, lo que ha sido contradicho por la DOM de Estación Central. Adicionalmente, agrupaciones de vecinos de la comuna han formulado denuncias ante la CGR e interpuesto recursos judiciales ante los Tribunales de Justicia. En general, los cuestionamientos a los permisos de edificación son:

- a) La DDU emitió la Circular DDU 313, del 16 de mayo de 2016, en la que señala que si en un plan regulador no está establecida la altura máxima permitida para la edificación continua, entonces la misma no es admisible.

Esta conclusión se derivaría del hecho que la definición de edificación continua según la OGUC es: *“la emplazada a partir de los deslindes laterales opuestos o concurrentes de un mismo predio y ocupando todo el frente de éste, manteniendo un mismo plano de fachada con la edificación colindante y con la altura que establece el instrumento de planificación territorial”*.

- b) Y el segundo cuestionamiento dice relación a que varios de los proyectos aprobados por la DOM, si bien presentan continuidad en su fachada, en el sector retirado del mismo predio se distancian de los deslindes, pero no cumplen con las normas sobre rasantes y distanciamientos establecidas en la OGUC, lo cual consta en el Ord. N° 4939, del 14 de octubre de 2015, de la Seremi MINVU, mediante el cual se acompaña el Ord. N° 422, de 21 de septiembre de 2015, de la DDU, que responde una consulta de la propia Seremi MINVU. Este cuestionamiento se deriva del hecho que la DOM habría considerado a todos los edificios, incluido los construidos en forma de “T”, que íntegramente constituyen edificación continua por lo que no están obligados a respetar las normas sobre distanciamiento y rasantes, que si se aplicarían respecto de las edificaciones o partes aisladas de una edificación.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Estas objeciones han sido refutadas por la DOM de Estación Central (Ord. N° 1801/2001/2017, con fecha 26.10.2017) respecto de los proyectos cuyas solicitudes de anteproyectos han ingresado con anterioridad a las fechas en que se recibieron las instrucciones de la Seremi MINVU (Ord. N° 4939, de fecha 14.10.2015), aduciendo que anteriores opiniones de la misma Seremi MINVU del año 2014, habían validado la aprobación de edificios de edificación continua, no obstante que no existiera altura máxima definida en el PRC, o había validado que tratándose de edificios “T” se considerara a todo el edificio como edificación continua.

No es el objeto de esta tesis manifestar una opinión acerca de quién está en lo correcto o no, lo que deberá ser dirimido por la CGR o los Tribunales de Justicia.

Esta situación en todo caso, ya está en vías de solución, pues la Municipalidad de Estación Central ha iniciado el proceso de modificación del PRC de Santiago, reiterando que está vigente en los sectores Quinta Normal y Alameda Poniente, siendo su propuesta permitir edificaciones de hasta 39 m., 21,5 m., 14 m. o 11 m., según la zona de que se trate, según se aprecia en la siguiente PLANIMETRÍA 4.3.2-2: PROPUESTA PLAN REGULADOR ESTACIÓN CENTRAL, SECTOR SANTIAGO. (Municipalidad de Estación Central., Abril 2017):

PLANIMETRÍA 4.3.2-2: PROPUESTA PLAN REGULADOR ESTACIÓN CENTRAL, SECTOR SANTIAGO.



Fuente: Propuesta de Modificación N°2 al Plan Regulador Comunal de Santiago, vigente para la comuna de Estación Central. “Incorporación sectores Quinta Normal y Alameda Poniente”. Abril, 2017. Municipalidad de Estación Central.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Cabe señalar que actualmente se ha postergado el otorgamiento de permisos de edificación que superen las alturas máximas según cada sector previsto en la propuesta de nuevo PRC¹¹. Lo anterior da cuenta que el conflicto respecto de los proyectos de edificación en altura se limita a aquellos proyectos que, sin haber concluido o iniciado su construcción, sus permisos de edificación han sido cuestionados.



5. DESCRIPCION DEL PROBLEMA

La comprensión de las dimensiones multisectoriales de la ciudad, han sido recogidas en Chile desde las década de los 90. El mismo Informe del PTUS en el año 2000, lo releva en un capítulo espacial, denominado institucionalidad e indica:

“El proyecto político que es la ciudad requiere una institucionalidad política. Por años ha habido temas de carácter metropolitano que en la práctica no han estado a cargo de ningún organismo. Abordar la compleja y enorme tarea de modificar las tendencias de desarrollo urbano y provocar un cambio de magnitud en el sistema de transporte público, cuestiones que son imprescindibles si se desea preservar una calidad de vida razonable para Santiago, se dificultará si no se cuenta con un organismo cuyo objeto de trabajo sea la ciudad completa, con sus 34 comunas.” (Correa, Abedrapo, Gonzalez, & Solis, Agosto 2000, pág. 21)

La PNDU también plantea como uno de sus objetivos, la definición de un reordenamiento institucional, que impacta tanto de la administración central como de los gobiernos locales. Plantea la necesidad de avanzar hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos.

La implicancia de este planteamiento obliga a reconocer en la organización del Estado, la importancia de la escala metropolitana¹², definiéndola como la extensión territorial formada por dos o más centros poblados unidos y que comparten la utilización de diversos elementos de infraestructura y espacio público, además de servicios urbanos. El alcance de la escala metropolitana, para la PNDU está manifestada por la responsabilidad de su planificación, que administrará los ámbitos sistémicos, tales como los sistemas de transporte y la gestión del tránsito, la función y materialización de la vialidad intercomunal y/o el equipamiento de escala intercomunal, mecanismos de tarificación vial, sistemas de recolección y manejo de residuos entre otros.

La planificación es entendida en la PNDU, como el principal mecanismo y herramienta de integración de las intervenciones públicas y privadas, plasmadas en nuevos instrumentos de planificación territorial.



Sin embargo, la realidad dista mucho de estas aspiraciones y visiones plasmadas en las distintas políticas y planes, en particular en los planteamientos de la PNDU y el informe de la Comisión Presidencial Pro Movilidad. En el caso del territorio de estudio, se evidencian distintas causas que gatillan el problema central de esta investigación, asociado a las acción del Estado y de la institucionalidad actual, generándose como efecto, la dificultad de una mayor consistencia entre las políticas urbanas y las de movilidad.

Para dar cuenta de este problema se analizan dos dinámicas en la comuna de Estación Central, a partir de las siguientes Iniciativas de inversión:

- Puesta en marcha del Servicio a Nos de trenes de cercanía: Esta iniciativa de origen nacional, desde una empresa pública del Estado del sector transporte, que se inserta en el territorio regional y metropolitano, como parte del sistema integrado de transporte de la ciudad, con destino final la Estación Central para interconectar con Metro y la red de buses
- Proceso de desarrollo Inmobiliario entorno del eje Alameda: Múltiples Iniciativas de proyectos residenciales de origen privado.

Ambos procesos se desarrollan en paralelo, sin diálogo e interrelación entre sí. Esta realidad refleja que los desarrollos privados no tienen ninguna sinergia con las iniciativas públicas de manera planificada y orgánica; y que los proyectos impulsados por el Estado y las dinámicas territoriales locales, son invisibles en este accionar. Entonces, tanto las acciones públicas como privadas, en el ámbito local o metropolitano, no se vinculan y se analizan estancamente, sin articular el desarrollo urbano con la movilidad en todas sus dimensiones. Esta realidad es el reflejo de un diseño institucional obsoleto, que no es capaz de responder a las dinámicas actuales sectoriales, ni a la necesidad de una mayor articulación e integración de las políticas en el territorio, como ha sido plasmado en la PNDU y en el PTUS.

5.1. PUESTA EN MARCHA SERVICIO NOS EXPRES- EFE:

El proyecto de EFE, Rancagua Express consistió en un mejoramiento de la vía férrea existente, incorporando trenes urbanos en el tramo comprendido entre Nos y la Estación Central,



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

además de integrarse a Transantiago (BIP), con el mismo medio de pago y recaudo. Cubre una distancia de 21 kilómetros, con 10 estaciones entre Nos –Estación Central, y considera un servicio de trenes de mayor velocidad y frecuencia, con intervalos de 4 minutos (en punta), mejorando la movilidad de los habitantes del sector sur de la Región. La conexión con el Sistema de Transporte se haría inicialmente en la Estación Central, con una demanda de 9.700 pax/hr.

Este aumento de demanda, se estimó que sobrecargaría la operación de Metro, ya que aumentaba el riesgo de accidentabilidad por las aglomeraciones en la estación, afectando el funcionamiento de la Red. El remanente de la oferta disponible de Metro no lograba absorber la demanda proveniente del proyecto, en consecuencia se deterioraría más el servicio al tratar de ingresar, y se estimaba que sería necesario hacer contenciones en la estación de Metro¹³¹⁴. Como alternativa, el sistema de buses en superficie no era muy competitivo, porque el tramo Estación Central – Universidad de Chile, es el tramo más congestionado de la Alameda, permanentemente invadido por vehículos particulares y taxis, restándoles velocidad a los buses, registrando velocidades en algunos tramos de hasta 6 km/hora. Este escenario ponía en conflicto la entrada en operación del tren, toda vez, que el servicio perdía atractivo si no era expedito el trasbordo con metro o bus.

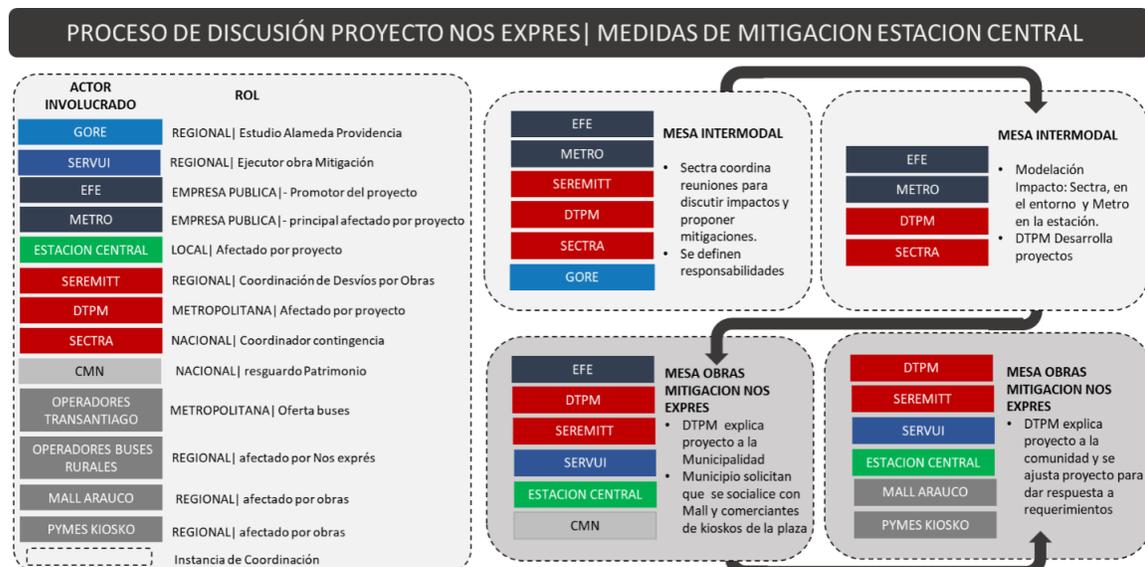
En este contexto se constituye una primera instancia de coordinación, al alero de la Mesa Intermodal, instancia sectorial de coordinación al interior del MTT, para promover la Intermodalidad. En esta mesa participa Sectra, quien la lidera y coordina, DTPM, UOCT, Metro, EFE, Seremitt. La entrada en operación del proyecto de ferrocarriles, ya se había reprogramado innumerables veces, pero a comienzos del 2016, EFE anuncia la puesta en marcha para septiembre del 2016. Lo anterior generó una necesidad de la mesa de una mayor información y plan de acciones por parte de EFE. Faltaba información sobre aspectos que no se habían sociabilizado en la mesa intermodal, como los temas de la integración tarifaria y tecnológica; aspectos ambientales y sobre todo, EFE no daba claridad respecto a la demanda que se consideraba que llegaría a Estación Central.

En este punto se levantan las alertas por parte de Metro y se comienza a trabajar sectorialmente para evaluar impactos y discutir medidas de mitigación. Parte de las soluciones



que se plantearon fue despejar el frontis del Monumento del edificio de la Estación Central y facilitar las condiciones de trasbordo, utilizando la plaza Argentina, como una gran plataforma intermodal, reduciendo las fricciones con el comercio ambulante, virajes de autos, taxis, reordenando el espacio público y mejorando las condiciones del transporte en superficie. Adicionalmente se buscó coordinar los esfuerzos en información a usuarios desde el metro, tren y bus, con el objeto de que esta integración con el sistema no fuera solo tarifaria, sino que también desde los sistemas de información, sobre todo focalizado en los nuevos usuarios del sistema. FIGURA 5.1-1: ESQUEMA DE ACTORES PÚBLICOS QUE INTERACTÚAN EN PROYECTO TREN NOS EXPRESS Y EXPLANADA PLAZA ARGENTINA.

FIGURA 5.1-1: ESQUEMA DE ACTORES PÚBLICOS QUE INTERACTÚAN EN PROYECTO TREN NOS EXPRESS Y EXPLANADA PLAZA ARGENTINA



Fuente: Elaboración propia

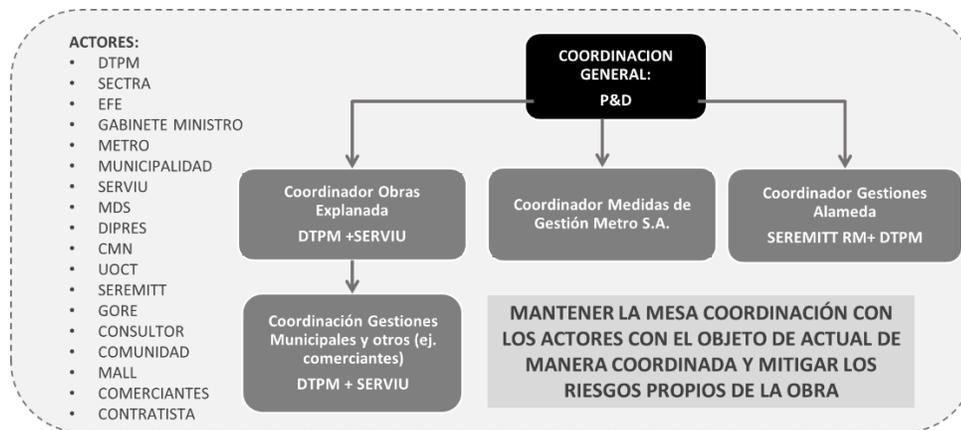
Lo primero fue buscar nivelar el acceso a los datos e informes entre los distintos actores. Con la demanda estimada por EFE y validada por la Sectra, Metro verificó cual era la oferta disponible. El enfoque del trabajo estuvo acotado a modelar la demanda, proponer alternativas de solución y medidas de mitigación. Se estimaba que a mediano plazo, con la entrada en operación de la línea 6, parte de los problemas se mitigarían.

Una vez, que se contó con las alternativas de solución se presentó al Concejo de Monumentos Nacionales, al Consejo de Ministros de Transporte Urbano e Intendente, además



de la municipalidad. Asimismo se formó una instancia de coordinación para la puesta en marcha del proyecto Nos exprés que se muestra en la siguiente FIGURA 5.1-2: GESTIÓN DEL PROYECTO: ACTORES Y RESPONSABLES, esta instancia organizó sub-mesas para resolver problemas de distintas índoles asociada a la puesta en marcha e integración del servicio Nos exprés, obras de la explanada, sistema tecnológico, medidas de mitigación en metro, sistemas de información integrado, por mencionar algunos.

FIGURA 5.1-2: GESTIÓN DEL PROYECTO: ACTORES Y RESPONSABLES



El proyecto de EFE Nos Exprés y sus medidas de mitigación, asociada a la Plaza Argentina, atrio del edificio de la Estación Central de trenes, dan cuenta de una improvisación del Estado, en tanto el desarrollo de esta última se desencadenó como una reacción a la inserción territorial del proyecto, con obras de mitigación adicionales, algunas desarrolladas por Metro, otras ejecutadas por el Serviu, financiadas y coordinadas por DTPM, en respuesta a lógicas estancas y a los mecanismos de resolución de contingencias.

Si bien hubo instancias de coordinación e información donde concurren diversos actores en la discusión en particular sobre la puesta en marcha del nuevo servicio del tren a Nos, tanto, nacional, regional y local, no se visualizó la relación con la dinámica urbana asociada al desarrollo urbano que se detonaba en el centro de la comuna, con una alta densidad lo que traerá una demanda adicional en el mismo entorno de la línea 1 de Metro. En definitiva, en la discusión del proyecto y cómo éste se sitúa en su contexto, no fue parte del diagnóstico los efectos en la



transformación del territorio que se produciría con la llegada de nuevos habitantes, producto de los desarrollos inmobiliarios del entorno próximo.

5.2. DESARROLLO INMOBILIARIO EN ESTACION CENTRAL.

Según información entregada por la municipalidad de Estación Central en el periodo 2011-2017, han ingresado 72 permisos de construcción, con edificio de promedio 27 metros de altura. Del análisis de esta información, los permisos se encuentran en distintos niveles asociados a los procesos de revisión y posterior aprobación de los proyectos, tanto por el DOM, como por las aprobaciones sectoriales que le correspondan, como se muestra en la siguiente TABLA 5.2-1: SÍNTESIS ESTADO DE PERMISOS DE EDIFICACIÓN SEPTIEMBRE 2017:

TABLA 5.2-1: SÍNTESIS ESTADO DE PERMISOS DE EDIFICACIÓN SEPTIEMBRE 2017

PERMISOS DE EDIFICACION 2011-2017 ESTACION CENTRAL			
ESTADO	CANTIDAD PERMISOS	UNIDADES DEPTOS	UNIDADES ESTACIONAMIENTO
CON RECEPCION	18	7.544	2.690
FACTIBLES	9	3.743	1.037
CON TRAMITES PENDIENTES	14	7.473	2.262
RECHAZADO DIA	4	2.246	508
DESISTIDAS	3	1.344	312
EN OBRA	24	12.662	.781
TOTAL	72	35.012	10.590

Fuente: Elaboración Propia en base a información Municipal

De los 72 proyectos que ingresaron a la DOM entre el año 2011- 2017, varios de ellos tuvieron que someterse distintas instancias que miden impactos: al Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), al Sistema de Evaluación de Impactos sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) y el Análisis Vial Básico (AVB). Los valores se adjuntan en la siguiente TABLA 5.2-2 PROYECTO Y UNIDADES RESIDENCIALES SOMETIDAS A EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES O VIALES.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

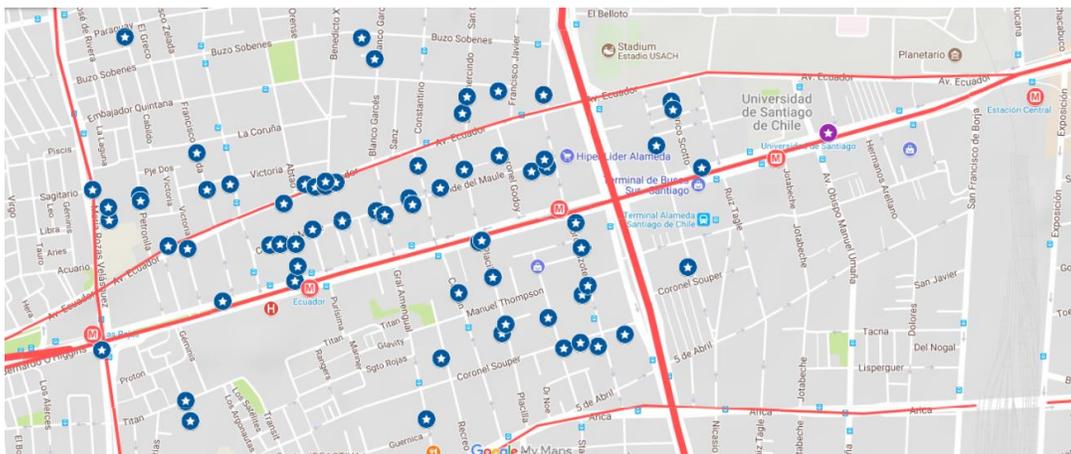
TABLA 5.2-2 PROYECTO Y UNIDADES RESIDENCIALES SOMETIDAS A EVALUACIÓN DE IMPACTOS AMBIENTALES O VIALES

	SEIA	AVB	EISTU	NO REQUIERE
N° PROYECTOS	51	53	9	6
N° VIVIENDA	29.789	26.812	6.261	1.059
N° ESTACIONAMIENTOS	8.864	7.262	2.714	320
%	71%	74%	13%	8%

Fuente: elaboración propia

La falta de instrumento de planificación de escala comunal en Estación Central, limita la capacidad de anticipación y reacción de una forma más sistémica. Lo anterior sumado a que los análisis de impacto vial se realizan de manera aislada, proyecto a proyecto, sin contar con el efecto sistémico y acumulativo de los proyectos emplazados en una misma área de influencia. En la PLANIMETRIA 5.2-1: PLANO CON LOCALIZACIÓN PROYECTOS AÑOS 2011-2017, es posible observar la concentración de los nuevos proyectos entorno a las grandes infraestructuras (app 500 metro) de accesibilidad, ya sea metro, autopistas o corredores viales.

PLANIMETRIA 5.2-1: PLANO CON LOCALIZACIÓN PROYECTOS AÑOS 2011-2017



Fuente: Elaboración propia, en base a información municipal

El desarrollo urbano es posible orientarlo en la medida que existe un instrumento que lo norme, que se internalicen los efectos y que genere condiciones adecuada para el funcionamiento de la movilidad en todas sus dimensiones. Este principio básico y mínimo es necesario para dar factibilidad, viabilidad y sustentabilidad en el largo plazo a un proyecto urbano. El rol que juegan los PRC es evidente, al garantizar ciertos niveles de equilibrio entre el



contexto existente y el nuevo desarrollo, así como equilibrar visiones con otros planes para el desarrollo comunal y metropolitano (Ministerio de Planificación y Cooperación. SECTRA, 1998).

Estos estudios viales, ECV, son relevantes para dar coherencia por una parte a los usos de suelo, así como la consistencia con el PRMS, en cuanto a la estructura vial y a las necesidades globales de suelo para la infraestructura de transporte, además de considerar las relaciones urbanas del sistema vial intercomunal y la jerarquía de su trama. Esta ausencia de instrumento se complejiza, si se considera que el propio PRMS determina que la comuna de Estación Central es de alta densidad, y que el PRMS, no tiene estudios asimilables al ECV, donde se evalúe el funcionamiento de la red.

Esta discusión que ha estado en la agenda pública no ha logrado establecer con rigor el problema, ya que se ha confundido con una crítica a la densificación en la zona producto de la ausencia de plan regulador, toda vez que la propuesta que hoy está en discusión considera mayores densidades y que el PRMS planificó este sector con densidad alta. Es compleja la crítica de los “guetos verticales”, en el sentido de un desprestigio a la densidad, ya que los modelos de ciudad sostenibles se caracterizan por edificaciones con densidades altas en torno a los ejes de infraestructura con transporte masivo y usos mixtos, condiciones del área de estudio.

Asimismo, el problema principal que plantea esta investigación está centrado en la arquitectura institucional vigente, sus instrumentos de planificación y gestión y de qué forma se genera la relación entre planificación urbana y movilidad.

5.3. GESTIÓN PÚBLICA:

Más allá de los antecedentes cuantitativos del problema planteado, lo concreto es que hay una superposición de inversiones en un mismo territorio donde dos sectores principalmente, transporte y vivienda, con iniciativas públicas y privadas, tal como se muestra en la siguiente

TABLA 5.3-1: DINÁMICA URBANA DEL TERRITORIO ESTUDIADO.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

TABLA 5.3-1: DINÁMICA URBANA DEL TERRITORIO ESTUDIADO

SECTOR	TRANSPORTE		VIVIENDA	
PROYECTO /OBRA	<ul style="list-style-type: none"> Proyecto Nos exprés Mejoramiento plaza Argentina Alameda- Providencia 		<ul style="list-style-type: none"> 35.012 unidades residenciales 72 proyectos 28 manzanas 	
IMPACTOS	<ul style="list-style-type: none"> Desvíos durante las obras Aumento de afluencia de pasajeros en la red de Metro. Etapa 1 Tren. App 9 pax/ punta AM Línea 1 de Metro a máxima capacidad 		<ul style="list-style-type: none"> Desvíos de obra Saturación de la infraestructura pública. Estigmatización de Familias Deterioro de activos 	
INVERSIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Publica 		<ul style="list-style-type: none"> Privada 	
GESTIÓN	<ul style="list-style-type: none"> Seremi Transporte DTPM Metro Sectra Gore 	<ul style="list-style-type: none"> Regional Nacional Nacional Regional 	<ul style="list-style-type: none"> DOM Estación Central Seremi MINVU/DDU 	<ul style="list-style-type: none"> Local Regional
PENDIENTES	<ul style="list-style-type: none"> Diagnóstico de situación bases 		<ul style="list-style-type: none"> Impacto demanda con todas las iniciativas Verificar que impactos estén en SEIA y EISTU 	
NUEVA DEMANDA	<ul style="list-style-type: none"> 9.000 Nuevos pasajero días en el periodo más critico 		<ul style="list-style-type: none"> Las estimaciones del censo 2017, define 2,8 personas promedio en las nuevas unidades residenciales (sobre 98 mil nuevos residentes) 	
COORDINACIÓN DE ACCIONES: PLANIFICACIÓN PROGRAMACIÓN DE OBRA PUESTA EN OPERACIÓN				

Fuente: Elaboración propia

Con el objeto de establecer acuerdos institucionales que permitan mejorar la gestión y, hacerse cargo de los efectos en el territorio, se identifican los actores institucionales vinculados en las dinámicas urbanas, públicas y privadas, sectoriales o territoriales en la próxima

FIGURA 5.3-1: ACTORES Y ÁMBITOS DE ACCIÓN EN DINÁMICAS URBANAS EN GENERAL, y se da cuenta de las instituciones, los instrumentos y tipos de inversiones que realiza cada uno de ellos.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

FIGURA 5.3-1: ACTORES Y ÁMBITOS DE ACCIÓN EN DINÁMICAS URBANAS EN GENERAL



Por su parte, en la **¡Error! La autoreferencia al marcador no es válida.** se muestran a aquellas instituciones que si están presentes en el conflicto en análisis.

FIGURA 5.3-2: ACTORES INVOLUCRADOS EN EL CASO DE ESTACIÓN CENTRAL



Fuente: Elaboración Propia



5.3.1. CAUSAS DEL PROBLEMA: DISEÑO INSTITUCIONAL INADECUADO

Se avanzó en la década de los 90, en las reformas a los gobiernos locales, con una transformación de municipios, pero no necesariamente en los aspectos relevantes para el desarrollo de las ciudades como la política, la planificación y los temas sociales. (Silva, 2011).

Hoy la discusión de descentralización está focalizada en las atribuciones y competencias tanto de las nuevas instituciones que se especifiquen, como en la redefinición de los límites de las distintas organizaciones involucradas en el proceso o incluso de las necesarias superposiciones entre la gestión local, regional y nacional, que requiere de procesos más institucionalizados de coordinación y trabajo colaborativo con el objeto de garantizar la consistencia de las políticas públicas en su implementación

Sin embargo a la fecha no ha sido posible resolver esta problemática, con propuestas claras de gobernabilidad, planificación y gestión de la ciudad. **Esta realidad, explicita cierta *lógica de laissez faire* de dejar que las cosas se solucionen de manera natural, pero con cierta inconciencia de las causas y una preocupación por los efectos, instándose más la improvisación como una manera de resolver problemas contingentes y puntuales, donde no se atacan las causa de los problemas, y se busca resolver o mitigar los efectos en el corto plazo.**

5.3.1.1. Las causas del problema desde la gobernabilidad

- Visión de las políticas públicas no permea al interior de las instituciones. Los estamentos técnicos están desconectados con las estrategias y los tecnócratas son más estratégicos, les cuesta promover cambios.
- Orgánica Institucional no reconoce jerarquías, vínculos e interrelaciones entre los actores sectoriales y territoriales.
 - o Los distintos sectores desconocen los planes de desarrollo y de inversión, ya sean públicos o privados.
 - o Autoridades locales desconocen planes de inversión sectoriales en sus territorios, no los validan.
- Las áreas metropolitanas no tienen una gestión especializada en sus problemáticas.



- Hay asimetría en las atribuciones y competencias. Cada sector solo se involucra en lo conocido y en lo que le compete.
- No hay una preocupación por la integración de estrategias ni miradas compartidas. Culturas institucionales muy arraigadas en lo conocido y en lo que se puede hacer, sin detonar cambios, procesos de discusión crítica que produzcan mejoras en la gestión.
- El sector privado está ajeno al discurso político de la ciudad. Se involucra en una relación económica. No desde la co –construcción y colaboración. Está en un rol pasivo, regido por las normativas.

5.3.1.2. Las causas del problema desde la planificación

- Instrumentos Obsoletos: la metodología que configuran los ECV que sirve de insumo a los PRC, no se condice con los criterios de planificación de la movilidad, no obstante ellos siguen utilizándose y exigiéndose como un antecedes de los PRC o sus modificaciones para evaluar los impactos en movilidad.
- Instrumentos insuficientes, los IPT vigentes si bien cumplen con los estándares normativos, no se han sofisticado de acuerdo a las complejidades que van adquiriendo las ciudades. Por ejemplo es insuficiente que el PRMS no tenga un análisis y estudio de movilidad apropiado a su escala, o que no tenga elementos que permitan mejoras urbanas a partir de incentivos urbanos que propicien una mayor integración o mejoras en el espacio público, tal como lo permite la Ley de Aportes.
- Ausencia de instrumentos de planificación. Aún hay comunas, como el caso de Estación Central, que no cuentan con su propio IPT.
- Inversiones públicas de mediano y largo plazo, son difíciles de aprobar ya que comprometen recursos que exceden los periodos presidenciales. Por lo tanto, en general no cuenta con presupuestos para inversión de escala metropolitana, que acompañen el proceso de planificación.
- Los plazos de preparación y aprobación de un IPT, son muy extensos, por lo que no responden con la prontitud necesaria a los requerimientos de ocupación del territorio, en especial, si se pretende detener o revertir tendencias negativas.



- Asignaciones del presupuesto son fragmentadas, por sectores y escalas, lo que pone un freno a iniciativas integradas, generando ineficiencias y rigideces difíciles de romper en un escenario institucional como el actual.
- Los mecanismos para comprometer, de manera conjunta, recursos públicos y privados son complejos de materializar.

5.3.1.3. Las causas del problema desde la gestión

- Ausencia de mecanismos de control y seguimiento de planes reguladores comunales e intercomunales. En la década del 60, existía una Oficina del Plan Intercomunal en el MOP, donde se estudiaban las grandes estructuras viales, planes de descentralización con ciudades satélites. Asesoraba a municipios para avanzar en el desarrollo metropolitano e impulsar las oficinas comunales de planificación. La percepción de los alcaldes era positiva ya que veían que esta instancia estaba preocupada de ir ordenando la vida colectiva en la región y armonizarlas con el transporte.
- No están institucionalizadas las instancias de coordinación de planes y programas de inversión en el territorio. Si bien está el COMICVYT, ésta es la instancia de coordinación nacional a nivel de Ministros y asesores, y no son prácticas institucionalizadas que lleguen a todos los funcionarios.
- Organización institucional sectorial y poco flexible para vincular temáticas.
- Instancias sectoriales y territoriales focalizadas en resolver contingencias. El día a día ocupa a las organizaciones, lo que dificulta los procesos de planificación asociados, lo que conlleva que todo pasa a ser reactivo, sin posibilidad de anticipación a los conflictos de modo de gestionarlos adecuadamente.
- No existen prácticas colaborativas que permitan generar visiones compartidas o intercambiar aprendizajes.
- No se evalúan los recursos humanos o las organizaciones en virtud de los resultados de coordinaciones o gestiones integradas o compartidas.

La siguiente FIGURA 5.3.1.3-1: CAUSAS DEL PROBLEMA, explica las causas asociadas a la gobernabilidad, planificación y gestión.



FIGURA 5.3.1.3-1: CAUSAS DEL PROBLEMA



Fuente Elaboración propia

En la práctica, el problema tiene dos caras: la acción del Estado, improvisada y fragmentada (efectos), y su inacción se devela en la falta de planificación (el problema). Las consecuencias o efectos de su inacción se manifiestan en descoordinaciones, sectorialismo, desinformación e ineficiencias, limitando su accionar y el del sector privado; ya sea por la ausencia de procesos e instrumentos (lo cual es conocido, en el caso de estudio); por las limitantes propias de las iniciativas que se desarrollan desde un solo sector.

Cuando estalla un conflicto se generan soluciones que no responden a las instancias de planificación y aparecen nuevos requerimientos como contingentes, copando la agenda pública y desplazando temas importantes y compromisos adquiridos previamente. Esta realidad poco reflexiva e improvisada, da lugar a que emerja la incertidumbre sobre la factibilidad territorial de las distintas iniciativas y compromisos, que puede producir impactos variados como un estancamiento del territorio, problemas político-partidista, evaluación negativa de la ciudadanía



hasta el deterioro por falta de inversión. Esto representa un riesgo para la gestión pública, ya que se pierde credibilidad, no se cumplen metas y se genera descontento en las organizaciones.

5.3.2. EFECTOS DEL PROBLEMA: INCONSISTENCIA ENTRE LAS POLITICAS URBANAS Y DE MOVILIDAD EN EL TERRITORIO.

5.3.2.1. Los efectos del problema desde la gobernabilidad.

- Desconocimiento de las acciones de los otros organismos del Estado. No hay instancias de validación interescalar e intersectorial, ni acuerdos institucionales que garanticen una mayor integralidad de las iniciativas en los distintos territorios.
- No existen instancias de coordinación efectiva, solo acciones meramente informativas, lo que genera falta de compromiso, tensión y desafectación de las partes.
- La institucionalidad con competencia territorial o sectorial, focalizada en la gestión de conflictos contingentes.
- En general, desafección del sector privado con el desarrollo de la ciudad, el que solo es abordado como un negocio.

5.3.2.2. Los efectos del problema desde la planificación.

- Los procesos asociados a los cambios o modificaciones de los distintos instrumentos son poco dinámicos y engorrosos. En consecuencia, nada se cambia. Una modificación del PRMS puede demorar 6 años.
- Los instrumentos no responden a las dinámicas contemporáneas y no existe una reflexión sobre la suficiencia o pertinencia de los IPT. Si bien ha habido cambios, lo cierto es que existe un PRMS desde el año 1994; y la metodología de los estudios de capacidad vial es del año 1997.
- Si bien existen instrumentos para programar inversiones intersectoriales, no se utilizan, ni se fomentan intereses conjuntos, por lo que tales instrumentos se utilizan escasamente.
- No existen instrumentos para compromisos financiero entre sector público y el privado, por lo tanto se excluye a este último de ser parte de un desarrollo más colaborativo y eficiente de la ciudad. Por su parte, para el Estado es una carga muy grande abordar las problemáticas urbanas sin la colaboración del sector privado, lo que produce que se avanza lento.



5.3.2.3. Los efectos del problema desde la gestión

- Ineficiencias en las acciones del Estado:
 - o Desarticulación de las inversiones.
 - o Descoordinación en los planes.
- El Estado en sus distintas escalas, esta principalmente ocupado en las acciones contingentes, sin una visión estratégica del territorio, elemento necesario para dialogar con la ciudadanía y tener relaciones de proximidad con ella.
- Permanente tensión entre sectores y escalas territoriales por los conflictos
- Aumenta la distancia entre la ciudadanía y el Estado, ya que éste no entiende su experiencia cotidiana en la ciudad.
- Frustración en las organizaciones por permanente críticas en las acciones del Estado.

La siguiente **FIGURA 5.3.2.3-1: EFECTOS DEL PROBLEMA** explica desde la gobernabilidad, planificación y gestión.

FIGURA 5.3.2.3-1: EFECTOS DEL PROBLEMA



Fuente: Elaboración Propia



6. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACION

6.1. PREGUNTA:

¿En qué medida las actuaciones del Estado, afectan a la coherencia de la planificación urbana y la movilidad, en las distintas escalas de intervención territorial, y particularmente en la Pieza urbana de Estación Central?

La elección de la comuna de Estación Central radica que este territorio no cuenta con un instrumento de planificación comunal que refleje su visión propia. Por lo tanto, se entenderá como falta de planificación urbana local la ausencia de un proceso de construcción de este instrumento.

Desde la movilidad se analizará de qué manera las distintas transformaciones urbanas asociadas a infraestructuras de transporte soporte de la movilidad, a que responden y de qué manera.

6.2. HIPOTESIS

En la actualidad, existe una fragmentación institucional en la toma de decisiones sobre el territorio, que colisiona o impacta en las distintas iniciativas de inversión que no se vinculan en la fase de desarrollo o ejecución. Frente a esta problemática los actores tienden a no involucrarse cuando exceden sus competencias.

La improvisación del Estado, frente a las dinámicas urbanas que ocurren en este territorio y cómo la gestión pública hace frente a estos desafíos desde las distintas escalas de intervención con la estructura institucional vigente, quienes son los actores involucrados y cómo se relaciona, cuáles son las dificultades en estos procesos y los impactos, así como indagar en la acción deliberativa que se ejerce.

En esta omisión del Estado, que es parte de la planificación, y en consecuencia de la acción política que le compete, como establece Barber: *“En el ámbito político la inacción es una forma de acción, la no decisión, una forma de decisión, y no nos eximen de la responsabilidad ante los*



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

resultados de los acontecimientos”, es una clave para atender la incertidumbre que se genera a partir de estas decisiones.

Si bien existen una estructura institucional político administrativa que define los ámbitos de acción de la planificación urbana y/o de movilidad, esta no logra articularse frente a los distintos procesos asociados a la dinámica urbana, dado que los distintos sectores tienen sus propios incentivos, gestión, instrumentos e institucionalidad que las rigen y políticas que las orienta y el territorio tiene una comprensión integral de la experiencia en la ciudad.



7. LA RELACIÓN ENTRE PLANIFICACIÓN URBANA Y MOVILIDAD

En la actualidad hay una conclusión bastante extendida de todos los sectores, técnico académico y político, de la importancia de integrar los temas de la planificación urbana con las de movilidad. La Política Nacional de Desarrollo Urbano, publicada en el Diario Oficial el 4 de marzo de 2014, impulsada en el gobierno de Sebastián Piñera (2010-2014), es una muestra del consenso que se ha generado en los últimos años, que ha sido antecedida de un amplio proceso de discusión y debate, lo que la ha consolidado como una política de Estado. En virtud de ello, se constituye en una guía clave para avanzar en la construcción de ciudades equitativas y justas, integradas socialmente, democráticas y participativas.

En ese documento están plasmadas varios objetivos que buscan una mayor integración entre las políticas urbanas y la movilidad, como incentivar mecanismos para regular la demanda de transporte en automóviles privados o desincentivar su uso (objetivo 2.8.1); fomentar sistemas de transporte público con oferta multimodal y tarifas integradas¹⁵ (MINVU- PNUD, 2014).

Con la constitución del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), órgano consultivo y asesor, se consolida esta política pública, siendo este organismo el responsable de formular propuestas de reformas y verificar el avance en la implementación y el cumplimiento de la PNDU. Estas propuestas de trabajo, a partir del estudio de políticas sectoriales, deben consistir en reformas institucionales y legales, en materias de Vivienda, Desarrollo Urbano, Transporte y Obras Públicas, entre otras.

Existen líneas de trabajo concretas en el CNDU, en materia de planificación integrada, junto con su gobernanza, así como la existencia de una autoridad metropolitana para poder gestionar de mejor forma las áreas urbanas, sin embargo, las dificultades están dadas por la “arquitectura institucional”, la organización del Estado y sus instrumentos para aplicar, donde no existe un mayor avance.

De la siguiente forma lo plantea Figueroa- Hermida (Oscar Figueroa, 2017) en su última publicación sobre *“Incorporando variables contemporáneas a la movilidad urbana: empoderamiento y espacio público”*, explicitando los cambios de paradigma respecto a la



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

planificación de la movilidad y su interrelaciones con dimensiones sociales, económicas, funcionales que terminarán por redefinir la práctica de una planificación territorial sostenible, así como las dificultades para que exista una implementación más fluida, concreta y directa:

“Los planes urbanos, como instrumento de planificación local, reflejan a través de objetivos estratégicos puntuales esta intención de búsqueda de sostenibilidad. A pesar de ello, aún resultan herramientas insuficientes para lograr cabalmente los objetivos planteados. Esto puede ser resultado, por un lado, de la gran complejidad de pasar de un nivel estratégico a uno operativo, pero también de la dificultad de enlazar los diferentes componentes que implica una planificación urbana sustentable” (Oscar Figueroa, 2017).

Los organismos ejecutivos del Estado están en el día a día y no en la mirada de largo plazo. Falta un acercamiento en el desarrollo real de los territorios y las ciudades para comprender la complejidad de las dimensiones sociales, así como su relación y vínculo con la gestión pública. No es posible pensar la ciudad sin la mirada del transporte, es decir, sobre la localización de servicios, la densificación residencial y su ubicación, y la dotación de infraestructura para la movilidad, esto es parte del ámbito de acción de la planificación urbana.

En la práctica, se observa que se hacen grandes inversiones en movilidad, como Metro, pero algunos municipios desde los ámbitos de planificación que le son propios, congelan los planes reguladores, buscando disminuir sus densidades. Lo anterior es una ineficiencia enorme para una inversión pública de esta naturaleza, contraria a los planteamientos de la PNUD. Este es el caso por ejemplo de la municipalidad de Ñuñoa que según indica la propuesta de modificación N°16 a su PRC establece

“Respecto a esta Modificación N°16 provocará que al bajar la densidad habitacional en un 30% de la comuna, ésta mantendría las cargas de flujo existentes, por lo que el estudio vial desarrollado para la Modificación al PRC del año 2007 se presentara menor al proyectado en ese momento. (Propuesta de Modificación N°16 al PRC de Ñuñoa, memoria explicativa)

Esta solicitud de modificación, según los actuales mecanismos de aprobación y evaluación, no requiere preparar un nuevo estudio de capacidad vial, toda vez que disminuye sus impactos en la vialidad, pero no se condicen con los planteamientos de la PNDU.



Casos como el de Ñuñoa, muestran la poca aplicación que tiene la discusión más teórica respecto de esta mirada que integra planificación urbana y transporte. Este enfoque, busca construir una comprensión de las ciudades, barrios, regiones y sistemas de movilidad, como instrumentos que promueven resultados sociales deseables – como la habitabilidad y el acceso asequible –, donde el transporte juega un papel clave de apoyo. Esto implica, necesariamente formar comunidades compactas y de uso mixto, para acortar las distancias de recorrido y mejorar la infraestructura de los modos no motorizados. Apuntar hacia ciudades más accesibles que ofrecen un transporte público asequible y de alta calidad, además de espacios seguros para peatones y ciclistas. Estas ciudades son inclusivas, y orientadas a las personas. En consecuencia las políticas de movilidad urbana, por tanto, deberían dar prioridad a la accesibilidad en lugar de al transporte. (Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. ONU HABITAT, 2013).

Es acá donde se evidencia la urgente necesidad de alinear los objetivos de la PNDU a la implementación de nuevos instrumentos y planes, junto con liderar la discusión respecto a la gobernanza. La necesidad de que exista una autoridad sobre la ciudad que puede incidir y definir en materias de interés intercomunal-metropolitano, que sea responsable de la administración y del funcionamiento de la ciudad, así como de la mayor eficiencia de la infraestructura metropolitana y del funcionamiento global de ésta, se torna un factor clave para mejorar la relación entre la planificación urbana y la movilidad.

7.1. TRANSFORMACIONES URBANAS:

De las principales opiniones y experiencias levantadas durante la investigación, existe un consenso respecto que las principales transformaciones urbanas han sido en el ámbito del transporte, partiendo con las concesiones urbanas a fines de la década de los 90, y luego el transporte público. A lo anterior se une el incremento en el ingreso familiar, que ha permitido la adquisición de viviendas para vastos sectores, todo lo cual termina por transformar nuestras ciudades de manera más rápida.

Las iniciativas de origen sectorial impulsadas por Transportes y Obras Públicas, se desarrollaron en las dos últimas décadas, sumándose como parte de la infraestructura para la



movilidad junto con la red de Metro existente, línea 1 y 2, y la red vial planificada en el PRMS. El Plan de Transporte Urbano de Santiago, PTUS (SECTRA, 2000), se presenta como una propuesta de la autoridad para enfrentar los desafíos del transporte de la ciudad, y fue la política pública que configuró el que hacer del Bi-Ministerios de Obras Publicas Transporte y Telecomunicaciones en ese entonces, cuyos objetivos centrales era mantener la participación modal del transporte público, incentivar el uso racional del automóvil, así como promover el uso de modos no motorizados, mejorar las condiciones de seguridad vial, preservar el medio ambiente, y racionalizar las tendencias de localización de hogares y actividades.

En este marco y al alero del programa de “Inversión en Infraestructura y Regulación del Transporte Privado”, se reconoce la necesidad de contar con un plan de inversiones, más allá de las mejoras proyectadas para transporte público, fundado en los niveles de crecimiento económico del país de la época lo que inevitablemente causaría mayores tasas de motorización, con la legítima aspiración de tener automóvil. Esto genera, junto con la aplicación de políticas de regulación de la circulación en áreas y en períodos de congestión mayor, que a la fecha no se han implementado, invertir en facilidades para el automóvil. El texto así los señala:

“Las inversiones en infraestructura para el transporte privado (automóviles y carga preferentemente) que se visualizan para el futuro más próximo provienen de dos fuentes básicas: las concesiones viales urbanas (Costanera Norte, Norte Sur y A. Vespucio) y el programa existente de proyectos de vialidad urbana que ha generado SECTRA (MIDEPLAN).”

Las concesiones han provocado la mayor transformación de la ciudad, y en la realidad del área de estudio, se vio fuertemente impactada, primero por la construcción de la concesión de la ruta 78, Autopista del Sol, una de las primeras autopistas concesionadas en la Región Metropolitana que se conecta con el límite sur de la comuna en Isabel Riquelme. Luego a fines de los 90, la licitación de la construcción de la Concesión del Sistema Norte Sur, con las obras de mejoramiento del eje General Velásquez. Parte de esta concesión, que cruza la comuna, genera una fuerte división y modifica su cruce con la Alameda.



Las obras de infraestructura para dar soporte físico al nuevo sistema de transporte público de la ciudad, en el periodo 2000-2006, se han desarrollado con más fuerza a partir de la ley de subsidio al transporte público¹⁶.

Otra gran transformación fue la expansión urbana, gatillada por el sector inmobiliario, quien en el marco de su competencia e intereses, desarrolla la ciudad según las reglas establecidas por los planes reguladores. Por otra parte, el Estado y sus políticas habitacionales de viviendas vulnerables, que ante la escasez de suelo asequible, urbaniza nuevos territorios con suelos más baratos, más lejanos del centro y mal servidos, detonando una mayor expansión urbana.

Estas dos grandes transformaciones, asociadas por una parte al desarrollo de la infraestructura pública y al desarrollo inmobiliario principalmente de la vivienda a través de su extensión y de una densificación focalizada, no estuvo basada en el tipo de ciudad que se planificó en el PRMS, más densa y concentrada.

Pero sin duda que las obras de infraestructura para la movilidad, han sido las inversiones que más han influido en las transformaciones del territorio, gatillando otras dinámicas urbanas, principalmente oportunidades que capta el sector inmobiliario para el desarrollo de sus proyectos y para rentabilizar inversiones. La elección de la vivienda, se ha visto impactada por las infraestructuras que han posibilitado disminuir los tiempo viaje y, en consecuencia, contar con más alternativas para elegir donde vivir. Con todo, la inversión pública al definir donde emplazarse, genera efectos sobre el territorio, transformándose en el primer promotor inmobiliario al abrir conectividades.

7.2. ADMINISTRACIÓN DE LA CIUDAD

La administración de la ciudad requiere, por ahora, coordinar dos escalas -local y metropolitana-, cada una de ellas en sus distintos ámbitos de acción. Por una parte, la profundización de la democracia junto con el empoderamiento ciudadano releva el sentido que tiene acercar a la administración del Estado a la comunidad para una gestión más territorial, ya que es en este espacio donde radican gran parte de las problemáticas ciudadanas. El rol de los



municipios en este sentido es clave, de hecho alguno de los entrevistados plantean que una mayor fragmentación de los municipios, puede generar mayor proximidad con los territorios.

En la escala metropolitana es donde se encuentra el mayor consenso respecto de lo que hay que hacer. En efecto, hay algunas decisiones de carácter intercomunal que deben estar centralizadas, como el transporte, densificación urbana, cuidado del medio ambiente, localización de grandes equipamientos metropolitanos, infraestructura pública de servicios sanitarios y eléctricos, donde una autoridad superior debe tomar decisiones de interés metropolitano, articulado y discutido con el nivel local, desde donde se implementan las acciones. Es en esta escala de intervención donde la relación entre planificación urbana y movilidad puede ser más eficientes y necesarias. Muchas de las decisiones de movilidad, se traducen en grandes inversiones públicas que tiene el potencial de convertir territorios, y si esa transformación no se dirige puede producir abandono o segregación; en cambio sí se encausan adecuadamente son oportunidades de renovación urbana e integración social, con una mayor eficiencia para el Estado

El nivel nacional es muy lejano a la realidad del territorio, por lo que crea instituciones precarias que no responden necesariamente a todas las realidades.

Las propuestas que han estado sobre la mesa se centran en la creación de una autoridad para las ciudades, en consistencia con el planteamiento del CNDU, y en la urgencia de comenzar a implementarla. En esta línea se plantea partir con una experiencia en alguna ciudad piloto, ya que permite generar aprendizajes y corregir, tal como se ha hecho en otras reformas del Estado. Respecto al proyecto de descentralización que plantea el gobierno más asociado a la definición de una autoridad regional, no hay una sola respuesta. Lo que se releva y tiene un amplio consenso es la importancia que exista una autoridad con atribuciones, que defina sobre los ámbitos metropolitanos, y su relación con las áreas rurales.

Hay suficiente evidencia, y el caso de estudio es una de ellos, de la necesidad de una la gobernabilidad, planificación y su gestión metropolitana. En este marco, de reorganización territorial, la discusión sobre las atribuciones del gobernador aún no es clara. No hay una propuesta consensuada con el alcance de sus competencias y que ámbitos debiera considerar.



Algunos entrevistados planteas que al menos debe considerar la Movilidad, la Planificación Urbana, el Desarrollo Económico y Urbano y la Protección del Medio Ambiente.

Estas competencias tienen una relación directa con los arreglos institucionales necesarios para que estas atribuciones se deleguen en la nueva autoridad. Sin embargo es relevante que el proceso de planificación se evalúe y monitoree, así como las distintas acciones que se implementen partir de las instancias de planificación.

7.3. LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN

Por una parte, los instrumentos de planificación van detrás de las acciones. La planificación, en la práctica, no se anticipa ni construye visiones, sino más bien es un instrumento normativo, que busca atender las demandas del mercado, a través de la regulación de inversiones en la propiedad privada, a partir de parámetros preestablecidos en los IPT. Sin embargo se debe aclarar que la actual forma de regulación normativa es viciosa, ya que define las normas de construcción, a partir de lo sucedido, regula según la historia y frente a problemas concretos asociados a la celeridad en que crece nuestra ciudad y, en consecuencia, es poco flexible y muestra una baja adaptabilidad.

Los instrumentos y políticas que se utilizan definen las formas de desplazamiento y la extensión urbana junto con la concentración de las fuentes de empleo, genera viajes largos y congestión próxima a los centros de empleo. Estas discusiones que están en el ámbito macro no se han dado en búsqueda de mayores consistencias y eficiencias. En la práctica se responde a lógicas, más asociadas a búsqueda del crecimiento económico, que al desarrollo de la ciudad o de la movilidad.

7.4. GESTIÓN PÚBLICA: REFORMA DEL ESTADO

En el proceso de investigación aparece el tema de una Reforma del Estado para hacer frente a la pregunta planteada. No es una modernización al Estado, se requiere un cambio más profundo, ya que las modernizaciones desarrollan eficiencias en los procesos de las instituciones y mejoras en su gestión, pero no modifican su propósito.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

Hoy, la precaria institucionalidad agudiza la problemática, ya que no existe un ente que coordine las distintas actividades que tengan incidencia en el desarrollo de las ciudades. Otro factor es que los organismos ejecutivos del Estado están en la contingencia, no planificando ni analizando cómo generar una mejor gestión pública que de repuestas a las dinámicas urbanas actuales que operan en el territorio a una velocidad que excede la capacidad de respuesta del Estado.

El planteamiento sobre una reforma del Estado que sea capaz de abordar la integración de los temas urbanos con los de la movilidad, una reforma para la creación del Ministerio de las Ciudades y el Territorio. Es necesario establecer una estrategia al interior de las organizaciones del Estado con implicancia en el desarrollo de la ciudad y en la definición de esta nueva gobernabilidad. Es similar a los cambios que se producen producto de una fusión de empresas que han respondido a culturas institucionales distintas, de estas prácticas de gestión del cambio se requiere aprender. Algunos entrevistados plantean otros modelos como una agencia público privada de excelencia en sus planteamientos.¹⁷

Estos aspectos necesariamente pasan por las personas que dejarán de ser de una organización para llegar a otra. Estos procesos de cambio que debe guiarse y acompañarse, para que se genere una adhesión de los nuevos grupos humanos a un nuevo proyecto colectivo de orden metropolitano; para que de esta forma traigan consigo sus conocimientos y aprendizajes para aplicar a la realidad territorial y tengan la capacidad adaptativa para adquirir otros e integrar conocimientos; de esta forma será posible construir una mirada holística sobre la ciudad como un sistema de relaciones múltiples e intersectoriales. Se debe alinear a los equipos que la conforman y gestionar el cambio, para la construcción de una nueva cultura organizacional: la metropolitana. La débil institucionalidad agudiza la problemática, ya que no existe un ente que coordine las distintas actividades que tengan impacto en el desarrollo de las ciudades.

Asimismo, y sumado a esta falta de coordinación y fragmentación de instituciones que operan en el territorio, aún hay una deuda en cómo se articula la gestión pública con la ciudadanía en los ámbitos de la planificación y de la movilidad. Según alguno de los entrevistados está vinculado a la precaria relación intersectorial, que prefiere evitar el conflicto, en



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA. DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

consecuencia, se deja hacer o se deja de hacer. Se experimenta una pérdida de las habilidades más políticas, que permitan administrar mejor la resolución de conflicto, transformándolo en oportunidades de desarrollo para los territorios y que contribuye en la cohesión social

Los conflictos son parte del arte de gobernar, y desde la gestión pública, es parte del accionar de Estado, en consecuencia se debe abordar, para logara una mayor apropiación por parte de las personas, de nuestra ciudad y sus bienes y servicio que ofrece. Este es un cambio de cultura institucional donde se requieren habilidades para el persuadir, hacer pedagogía social, de explicar a las personas y conectarse con el sentir de los ciudadanos.

El CNDU busca hacerse cargo de esta labor articuladora, que permita construir una visión compartida de la ciudad para su desarrollo. Pero esto requiere voluntad, porque así opera la coordinación, por lo tanto no prevalece. Se requieren acuerdos institucionales y modificaciones en la organización del estado de una envergadura mayor.



8. LA ACCIÓN/INACCIÓN DEL ESTADO EN ESTACION CENTRAL

8.1. DESDE LA MOVILIDAD:

En los primeros gobiernos en democracia ya se había diagnosticado la complejidad de la arquitectura institucional para mejorar las prestaciones del transporte público en la ciudad. La naturaleza metropolitana de transporte, obligaba a un enfoque integral para su gestión, por lo que la superposición de funciones, los vacíos institucionales y la precariedad, producían efectos contradictorios en la toma de decisiones. En las 34 comunas donde opera el transporte público se reparten atribuciones con las autoridades nacionales, sectoriales, vinculadas con el transporte y la ciudad (Cruz L., 2001).

La forma de trabajo asociada al proyecto Nos Exprés, y los actores que estuvieron involucrados en este proceso, así como las prácticas de la gestión pública en el ámbito de la movilidad y en particular de la infraestructura y operación del transporte público, se vuelcan a conversaciones técnicas sectoriales, primero entre profesionales y luego con los actores políticos cuando es necesario alinear objetivos o resolver controversias.

Posteriormente se busca una validación con los representantes territoriales, en que el espacio de influencia queda restringido, ya que se acota al ámbito de informar sobre el proyecto o iniciativa, impactos y mitigaciones, tanto al interior de transporte como en el nivel local y regional. En estas instancias la municipalidad, plantea observaciones, da a conocer expectativas orientadas a materializar oportunidades del territorio, a la vez que hace presente los riesgos de aspectos no considerados, pero ello solo en el ámbito del proyecto de la Plaza Argentina, no haciendo mención a los permisos de construcción ni al desarrollo inmobiliario de la zona. En otras palabras, con ocasión del análisis de los problemas que se presentan con ocasión del proyecto Nos Exprés no se discute ni se advierte la existencia de un proceso de renovación urbana con nuevos proyectos habitaciones en densidad.



8.2. DESDE LA PLANIFICACIÓN URBANA Y DE TRANSPORTE

La realidad inmobiliaria sorprendió y modificó las tendencias comunales de pérdida de población. Esta acción del sector privado es coherente con los propósitos del PRMS (artículo 4.4) que consideraba que Estación Central, dentro de la estructura metropolitana, fuera una comuna de densidad alta al igual que Santiago, comuna que había vivido este proceso de repoblamiento impulsado por el mismos PRMS y políticas sectoriales que apuntaban al repoblamiento del centro a través de subsidios de renovación urbana.

En un análisis conceptual, se visualiza que los mismos instrumentos de planificación urbana y de transporte presentan inconsistencias.

- Inconsistencia:
 - Por una parte, el PRMS de 1994, en su planteamiento más esencial busca limitar el crecimiento urbano y fomentar la densificación, apoyado con otras políticas de incentivos (subsidio de renovación urbana). Sin embargo, los valores del suelo para la vivienda vulnerable impulsada por el Estado, termina por presionar con una expansión de este tipo de viviendas en la periferia.
En relación al Plan de Transporte, el plan de autopistas urbanas es consistente con la expansión urbana propia de la desregulación del límite urbano, contrario a los planteamientos del PRMS y al PTUS
 - El PTUS de 2000, plantea como foco principal el incentivo al transporte público, como un elemento clave para el desarrollo de las ciudades y la eficiencia del transporte. Sin embargo, las gestiones en el periodo 1998-2006 estuvieron focalizadas en la materialización del sistema de autopistas concesionadas, movilizandando capitales de grandes inversiones privadas. Si bien se buscó establecer vínculos con iniciativas de transporte como la construcción de la concesión de Vespucio Sur, con la construcción de nuevas líneas de Metro o las dos concesiones de corredores de transporte público, esos vínculos no se profundizan en el 2007, momento en que empieza a operar Transantiago con enormes brechas en materia de infraestructura. La última acción que realiza el



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

MOP en materia de concesiones para el Sistema de transporte es la puesta en marcha del corredor Santa Rosa en el año 2008, como demuestra en la *FIGURA 3.1-2: LÍNEA DE TIEMPO DE GRANDES PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA URBANA 2000-2017*, en el capítulo 0 : LA MOVILIDAD EN LA CIUDAD.

En su articulación con el PRMS, éste se puede ver solamente en el ámbito de la red vial estructurante y en los resguardo de las fajas viales para materializar ensanches.



9. CARACTERIZAR LA GOBERNANZA E INSTITUCIONALIDAD

Desde el año 2000, es que se viene planteando que el Gran Santiago no existe en el ordenamiento administrativo. Existen las comunas, pero hay innumerables asuntos de carácter intercomunal. Existe la Región Metropolitana, pero ésta tiene un alcance territorial mayor que el Gran Santiago. Se plantea la necesidad de una institucionalidad política para la ciudad, a fin de modificar las tendencias de desarrollo urbano y provocar un cambio de magnitud en el sistema de transporte público, cuestiones que son imprescindibles si se desea preservar una calidad de vida razonable para Santiago, concluyéndose que todo lo anterior se dificultará si no se cuenta con un organismo cuyo objeto de trabajo sea la ciudad completa, con sus 34 comunas. (Correa, Abedrapo, Gonzalez, & Solis, Agosto 2000)

Desde las instituciones, Silva (2011) entrega una mirada en los momentos fundacionales de las instituciones del Estado en condiciones de liberalización política y económica asociados al retorno de la democracia en Chile, así como los efectos inmediatos que éstos tienen sobre los procesos de planificación y el debate público. Específicamente, el contexto en que las autoridades chilenas y los planificadores, deciden implementar el sistema de concesiones, es considerando restricciones, y un exceso de necesidades, que no eran cubiertas por el mercado o las acciones asociada a la planificación.

El caso de estudio, en Estación Central, parte de los problemas que enfrenta y sus oportunidades de desarrollo se ven limitados por la ausencia de los instrumentos adecuados para regularlo, el PRC. El proceso de desarrollo urbano en esta comuna metropolitana tensionó el múltiple interés de los actores públicos y privados.

Por una parte, la inversión pública que se emplaza en este territorio es mayoritariamente sectorial y promovida por la escala nacional en infraestructura de transportes; por lo mismo limitada en su enfoque de desarrollo, produciendo beneficios a nivel metropolitano y nacional (EFE, autopistas y Metro), pero externalidades en el nivel local. Se debe poner atención entonces a la segregación que pueda generarse; a las dinámicas cotidianas asociadas a la aglomeración de personas que produce las estaciones de EFE o Metro como el comercio informal, o a la



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

localización de las entradas de sus estaciones para los cruces peatonales, a los espacios resultantes de las superestructuras o de las demasías de expropiación que quedan abandonadas en las obras viales, por mencionar algunos impactos que se diluyen entre la complejidad y envergaduras de estas grandes obras.

Desde la inversión privada, ella está dada por la operación de los terminales de buses interurbanos, la actividad comercial y bodegas, así como el desarrollo inmobiliario para viviendas. Este último ha consistido en un intenso proceso de construcción de viviendas de alta densidad en el periodo 2011-2017, al amparo de la regulación metropolitana, que rige en ausencia de los PRC.

Esta mirada sobre un mismo territorio, donde inversión pública y privada son detonantes de transformaciones urbanas se ha visto interrumpida por acciones improvisadas del sector público, con débil coordinación y por la ausencia de una ética empresarial del sector privado. Las acciones de coordinación, se inician desde la posibilidad de acceder a información de lo que están haciendo las distintas intervenciones en el territorio, las atribuciones que tiene uno u otro organismo, así como las competencias que tienen los actores claves para articular las acciones del Estado en beneficio de los ciudadanos es parte de las tareas a abordar en los procesos de planificación (Forester, 1989).

La acción del Estado es improvisada, si se considera que el tema de la densificación está en la agenda pública desde la implementación del PRMS de 1994 dando cuenta del proceso de densificación en la región, en comunas como Santiago, Ñuñoa, Estación Central, Las Condes y Providencia, donde además se explicitan las externalidades aparejadas a estas construcciones y que aspectos gatillaban este modelo de desarrollo asociada a la centralidad y accesibilidad que presenten estas comunas, así como la escasez de suelo urbano con estas condiciones y los largos tiempos de viaje asociados a otras localizaciones en la extensión de la ciudad.

Desde la perspectiva normativa, la falta de planificación local y una gestión con claras descoordinaciones, junto con la precariedad institucional en todos los niveles, que reacciona a la acción del sector privado, responsabilizándolo por los resultados de su inacción. Para el ciudadano y su experiencia urbana, el Estado es un actor unificado, sin distinciones entre el nivel



local, regional o nacional; y las diferencias entre sus ámbitos de acción y competencias, no justifican la desarticulación de los resultados físicos expresados en la ciudad y su funcionamiento. El Estado no puede justificarse desde cada sector, solo da cuenta de su desarticulación, ineficiencia e inacción.

Por otra parte, las condiciones de centralidad, la provisión de infraestructura de transporte y la proximidad con los centros de empleo, justifican la densidad que se estimó en términos globales para la comuna de Estación Central establecida en el PRMS; y por lo que en la práctica y en ausencia de PRC, que los desarrollos inmobiliarios se localicen próximos a las redes de infraestructura de transporte parece una decisión sensata. Asimismo, es comprensible que las personas busquen alternativas para vivir en la zona por los atributos de centralidad; y que mientras más oferta exista se hace más asequible para segmentos medios y bajos, permitiéndoles disfrutar de los bienes y servicios que la ciudad ofrece, con una mayor proximidad en sus dinámicas cotidianas e integración social.

9.1. LA EVOLUCIÓN (INVOLUCIÓN)

El Plan Intercomunal de Santiago (PIS) del 60 tienen una visión y mirada más integral ya que existía una institucionalidad (MOP) que lideró este proceso de manera sistémica, establecida en la Ley 15.840 de 1964, que reorganizó el MOP., quedando a cargo del planeamiento, estudio, proyección, construcción, ampliación, conservación, reparación y explotación de las obras públicas fiscales y coordinaba los planes de ejecución de las obras que realizaban. Estaba a cargo de la planificación intercomunal y comunal, de la concesión de los servicios particulares de agua potable y alcantarillado; de los residuos industriales; de las defensas fluviales y cauces de ríos, lagunas y esteros que se realizaran con aporte fiscal; de la pavimentación urbana; del Código de Aguas; del regadío; del Barrio Cívico de Santiago. El MOP, supervisaba la Corporación de la Vivienda, CORVI; el Instituto de la Vivienda Rural y la Empresa de Agua Potable de Santiago. (Pavez Reyes, 2007, pág. 70).

En consecuencia el MOP, supervigilaba la dinámica urbana de forma integrada, que lo permite trascender al PRIS 1960, y es la base e inspiración del plan de transporte urbano, de la red de Metro, los grandes parques urbanos, las vías parques y la creación de nuevas



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

centralidades. La fortaleza de este instrumento reside en la integralidad de la mirada y los esfuerzos multidisciplinares que hubo detrás de éste, así como en la impulso institucional del MOP que permitió una articulación fluida, establecida en la dirección de Planeamientos y luego en varias unidades más especializadas.

En general, los planes reguladores comunales son instrumentos que requiere de tramitaciones exhaustivas que pueden demorar por lo menos 6 años, lo que hace que se desacople de las necesidades reales. Esto refleja en opinión de algunos entrevistados, la debilidad de la planificación urbana concentrada en mayor detalle en los municipios. En general hay más una reacción a contingencias, sin hacer revisiones de los efectos globales de la toma de decisiones. Las acciones que han tomado algunos municipios es congelar sus planes reguladores, como el caso de Ñuñoa, no contribuyen a una mirada ms integradora.

La gente elige viviendas en mayores condiciones de centralidad y cercanía con acceso a la movilidad. Sin embargo, la planificación está obsoleta y no hay una visión de desarrollo de los territorios que requieren mirada integral y participativa, así como una institucionalidad que vele por su correcta implementación como ocurría en el MOP en la década de los 60, donde existía una oficina que monitoreaba el cómo se realizaban las distintas acciones de manera integrada, asociada al desarrollo urbano y al transporte. No puedes tener instrumentos de planificación efectiva con la actual arquitectura institucional compleja y que no genera ninguna práctica que vele por alinear los distintos intereses institucionales para coordinaciones más efectivas.

9.2. DETERMINAR LOS FACTORES CRÍTICOS DEL TERRITORIO

- Liderazgo político tratar de aprovechar situaciones, persuadir, aprovechar oportunidades. Gobernar es un arte político, donde se debe hacer pedagogía social, persuadir y gestionar conflictos.
- Falta voluntad política, ya que es necesario enfrentar grupos de interés, vencer inercias, feudos de poder, se requieren autoridades con mucha convicción y persistencia. No dejarse avasallar con la resistencia al cambio.
- Los temas subyacentes de una institucionalidad fragmentada, obliga a reformas del Estado de manera estructural. No hay una institucionalidad adecuada ni incentivos para



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA. DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

coordinaciones efectivas. Es un estado sectorial, que trae aparejado culturas institucionales y feudos de poder. Se requiere convicción y consistencia, para transformar el funcionamiento del Estado, con un correlato institucional que haga frente a las dinámicas y conflictos propios de la escala metropolitana.

- Si estaba claro que se abordaban temas que le preocupaba a la gente, pero no hay una conexión con la gente, y con sus necesidades, así como tampoco mecanismos para un mayor diálogo. Falta una visión territorial de tema y a pensar en lógicas de desarrollo.
- No existe un equilibrio entre la política y la técnica. Las decisiones se toman en el día a día, definido por la política contingente del momento, o son muy técnicas y están desalineadas con el interés político. Al no existir visión estratégica, no se construye un vínculo entre la política y la técnica. No hay claridad de los roles, qué debe hacer el sector técnico y cuál es el rol de la política en la estrategia. El rol político es la conducción. Saber cuándo es buscar el momento y el camino correcto para tomar las decisiones, para una viabilidad social y política
- Monitoreo y evaluación permanente de las políticas, planes y programa.



10. DIRECTRICES PARA UNA MEJOR INTEGRACIÓN DE POLÍTICAS

- Fortalecer el CNDU, con expresiones regionales con incidencia en los planes reguladores metropolitanos, y elegir 2 para hacer un plan piloto y partir destrabando esta compleja arquitectura institucional. Esto permite articular mecanismos de buenas prácticas.
- Vencer inhibiciones para mejorar la planificación, como por ejemplo la captación de plusvalías a través de un aumento en los impuestos territoriales y equilibrar con la especulación inmobiliaria. Hay una línea de base de cuánto valen los terrenos hoy y todo el plus valor lo internalizas.
- El Metro como detonante de transformaciones para poder activar territorio y distribuir una mayor equidad para avanzar más rápido, ya que en temas urbanos hay aspectos que el mercado no resuelve.
- La planificación urbana tiene que ser integrada, sumando a todos los actores claves y debe ser dirigida por una instancia central de ciudad
- Resguardar el necesario equilibrio entre el desarrollo urbano y a inversión, dada la ausencia del PRC que es de su responsabilidad dictar, promover para. La crítica más profunda apunta a la ética de los desarrolladores, entendiendo que son un actor clave que contribuye al desarrollo de la ciudad y la calidad de vida, por lo tanto es co-responsable de sus resultados.
- Realizar una discusión crítica sobre los instrumentos de planificación regional o metropolitanos, que nutra una visión de largo plazo en para los que entreguen respuesta a las dinámicas urbanas actuales, de segregación e inequidad.
- Interpretaciones normativas, como se expresa en este caso, con gran cantidad de actores, con propuestas parciales, una baja coordinación y diálogo, para avanzar.
- Cambiar la estructura del Estado. La idea de una Reforma del Estado implica generar conflictos, y gestionar el cambio, así como romper inercias en los distintos estamentos del sector público ya que se requiere una mayor eficiencia. Se necesita una nueva institucionalidad, sus funciones han cambiado dramáticamente, ya que en la actualidad no se ha podido dar respuesta a las demandas que genera la permanente y creciente urbanización. Todo lo antes expresado resalta la complejidad de la relación entre



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

transporte y desarrollo urbano y la necesidad de tratamiento sistémico, coherente y de largo plazo, de cualquier intento de gestión en la materia

- Relación virtuosa entre la dinámica urbana y la movilidad, a partir de las densidades asociadas a los grandes servicios de movilidad (Metro, EFE, Transantiago), con usos mixtos a valores accesibles.



BIBLIOGRAFÍA

- *Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL 458 publicada el 18.12.75. (1976).* Santiago: Diario Oficial.
- 100 Ciudades Resilientes: Santiago de Chile. (2017). *Santiago Humano y Resiliente, Estrategia de Resiliencia, Región Metropolitana.* Santiago.
- CADEM. (2017). *Cuarta "Encuesta de Percepción y Opinión Pública de la Región Metropolitana".*
- Centro de Políticas Públicas UC. (2017). *Densificación urbana en edificios ¿gana o pierde la Ciudad? .* Santiago.
- Chapa Lluna, A. (2014). El retorno a la política incertidumbre, deliberación y acción política en la teoría de la democracia de Benjamin R. Barber. *VERITAS, N° 31, 31-47.*
- Correa, G. (2014). *Comisión Presidencial Pro Movilidad. Problemas de la Movilidad Urbana: Estrategia y Medidas para su Mitigación.* Santiago.
- Correa, G., Abedrapo, E., González, S., & Solís, S. (Agosto 2000). *Propuesta de Política de Transporte Urbano para Santiago 2000-2010 (PTUS).* Santiago.
- Cruz L., C. (2001). *Transporte Urbano para un Nuevo Santiago.* Santiago.
- De Mattos, C. (2012). De planificación a gobernanza: retos para la gestión urbana para una sociedad global. 48.
- DTPM, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. (2016). *Informe Gestión DTPM 2016.* Santiago.
- Figueroa, O. (2006). *Infraestructura, servicios públicos y expansión urbana en Santiago.* Santiago.
- Forester, J. (1989). *Planning in the face of power.* Berkeley: The regents of the University of California.
- GORE-PNUD. (2012). *Estrategia Regional de Desarrollo 2012-2021.* Santiago.
- Hernández Sampieri, R. (2006). *Metodología de la Investigación .* México: Mc Graw- Hill Interamericana.
- Lizarraga, C. (2012). Expansión metropolitana y movilidad: *Eure, 99-125.*



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

- Mendez, R. (2012). Ciudades y metáforas: sobre el concepto. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 215-231.
- Ministerio de Planificación y Cooperación. SECTRA. (1998). *Metodología Normalizada para Estudios de Impacto en el Sistema de Transporte Urbano*. Santiago.
- Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. (2013). *Política Nacional de Transporte*. Santiago.
- MINVU- PNUD. (2014). *Política Nacional de Desarrollo Urbano*. Santiago.
- Miralle Guasch, C. (2002). Transporte y territorio urbano: del paradigma de la causalidad al de la dialéctica. 107-120.
- Miralles- Guasch, C. (2002). *Ciudad y transporte, el binomio imperfecto*. Barcelona: Ariel.
- Miralles Guasch, C. (2013). - Miralles- Guasch, Car“La movilidad, Los transportes y el Territorio. Un triángulo líquido y multiforme” Seminario Internacional 20 Aniversario de la RII, . “La movilidad, Los transportes y el Territorio. Un triángulo líquido y multiforme”. Monterrey, Nuevo Leon, Mexico.
- Miralles Guasch, C., & Cebollada i Frontera, A. (2003). *Movilidad y transporte. Opciones políticas para la ciudad*. Barcelona: Laboratorio alternativas.
- Miralles- Guasch, C., & Cebollada, Á. (2003). “Movilidad y transportes: opciones políticas para la ciudad”. *Fundación Alternativas*, 36.
- Miralles- Guasch, C., & Ángel, C. (2009). Movilidad Cotidiana y Sostenibilidad: Una Interpretación desde la geografía Humana” . *Boletín de Asociación de Geógrafos Españoles N°50*.
- Municipalidad de Estación Central. (Abril 2017). *Propuesta de Modificación N°2 al Plan Regulador Comunal de Santiago, vigente para la comuna de Estación Central. “Incorporación sectores Quinta Normal y Alameda Poniente”*. Santiago.
- OCDE. (2015). “Mejores Políticas” CHILE Prioridades de políticas para un crecimiento más fuerte y equitativo. “*Mejores Políticas*”, 38-42.
- Ong, A. (2006). “*Neoliberalism as Exceptions*” *Mutations in citizenship and Sovereignty*. Duke University.
- *Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones D.S. N° 47/92*. (2016).



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

- Orellana, A. ((2009)). “La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relación de poder de los municipios” . *Eure*.
- Orellana, A. (2009). La gobernabilidad metropolitana de Santiago: la dispar relacion de poder de los municipios . *Eure*.
- Orellana, A. (2013). *Gobiernos Metropolitanos para Chile: la necesidad versus la factibilidad*. Santiago: Centro Politicas Publicas UC.
- Orellana, A., Allard, P., Mercado, J., & Nespolo, R. (2012). Gestión urbana municipal a escala metropolitana: modelos en competencia. *Revista de Geografía Norte Grande*, 67-80.
- Oscar Figueroa, C. H. (2017). Incorporando variables contemporaneas a la Movilida Urbana: Empoderamiento y Espacio Publico.
- Pavéz Reyes, M. I. (2007). Vialidad y Transporte en la Metrópolis de Santiago. *Cuadernos de Investigación Urbanística Nº 51.*, 1-113.
- PLADECO. PAC, Planificacion Arquitectura y construcciones. (2016). *Plan de Desarrollo Comuna de Estacion Central 2016-2021. Tomo 1, Diagnóstico*. Santiago.
- PNUD- ARISTO Consultores. (2014). *Diagnóstico y propuesta de estrategias metodológicas para la incorporación del concepto de movilidad urbana en los planes reguladores*. Santiago: PNUD.
- Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos. ONU HABITAT. (2013). *Planificación y Diseño de una Movilidad Urbana Sostenible* . Nueva Yprk: Routledge.
- SECTRA. (2000). *Plan de Transporte Urbano para la Ciudad de Santiago 2000-201*. Santiago.
- Sectra, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones. (2012). *Informe Ejecutivo encuesta origen destino de viajes*. Santiago.
- Silva, E. (s.f.). Deliveriate Improvisation.
- Silva, E. R. (2011). Deliberate Imporvisation: Planning highway franchises in Santiago, Chile. *Planning Theory SAGE PUB*, 36-50.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

ANEXO I: ALCANCE DE INSTRUMENTO DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL PRIORIZADOS

PLANIFICACIÓN URBANA REGIONAL:

Tiene por objetivo orientar el desarrollo de los centros urbanos de las regiones y se realizará por medio de un Plan Regional de Desarrollo Urbano, que según la LGUC, fija los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.

Debe ser confeccionado por las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, de acuerdo con las políticas regionales de desarrollo socio-económico. Es aprobado por el Consejo Regional, se promulga mediante resolución del Intendente y se publica en el Diario Oficial. Las disposiciones del Plan Regional de Desarrollo Urbano deberán incorporarse en los Planes Reguladores Metropolitanos, Intercomunales y Comunes (LGUC, artículos 30, 31, 32, 33).

Este instrumento debe contener los aspectos conceptuales y técnicos que justifican el Plan, Objetivos, Metodología, Antecedentes Ambientales, Estudios y antecedentes técnicos. Adicionalmente debe existir un diagnóstico de la situación existente, análisis de fortalezas y debilidades, alternativas de estructuración territorial, grados de habitabilidad del territorio, entre otros. También se incorporan aspectos asociados a la movilidad como la Accesibilidad y conectividad: Especialmente entre los caminos nacionales y las vías expresas, las vías ferroviarias, los puertos aéreos, marítimos, terrestres y los pasos fronterizos, dotación y requerimientos de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas, entre otros.

PLANIFICACIÓN URBANA INTERCOMUNAL

Es aquella que regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus interrelaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando esta unidad sobrepase los 500.000 habitantes, le corresponderá la categoría de área metropolitana para los efectos de



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

su planificación. Se realizará por medio del Plan Regulador Intercomunal o del Plan Regulador Metropolitano, en su caso. Este instrumento está constituido por un conjunto de normas y acciones para orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente (LGUC, artículo 34).

El Plan Regulador Intercomunal es confeccionado por la Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo, con consulta a las Municipalidades correspondientes e Instituciones Fiscales que se estime necesario, sin perjuicio de las normas especiales que se establezcan para el Área Metropolitana.

Corresponde que los planes reguladores intercomunales o metropolitanos establezcan para las áreas urbanas reglas generales, tales como (i) definición de límite urbano; (ii) clasificación de la red vial pública; (iii) terrenos destinados a vías expresas, troncales y parques intercomunales; (iv) las normas urbanísticas para las edificaciones e instalaciones destinadas a infraestructura o actividades productivas de carácter intercomunal; (v) las densidades promedio o densidades máximas que podrán establecerse en los planes reguladores comunales; y (vi) la definición del uso de suelo área verde a nivel intercomunal. Para las áreas rurales, los planes reguladores intercomunales fijan (i) superficie predial mínima en los casos de los planes reguladores metropolitanos de Santiago, Valparaíso y Concepción; y (ii) los usos de suelo para los efectos de la aplicación del artículo 55 de la LGUC. Y finalmente, tanto para las áreas urbanas como rurales se contempla (i) la definición de áreas de riesgo o zonas no edificables; y (viii) el reconocimiento de áreas de protección de recursos de valor natural y patrimonial cultural. Todo lo anterior consta en el artículo 2.1.7., de la OGUC.

Sólo en la medida que no existiera un PRC en todo o parte de los territorios regulados por un plan intercomunal o metropolitano, entonces estos últimos podrían, en carácter supletorio, normas propias del ámbito de los planes reguladores comunales.

PLANIFICACIÓN URBANA COMUNAL

La Planificación Urbana Comunal promueve el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

El instrumento de esta escala territorial es el PRC constituido por un conjunto de normas para regular de manera adecuada las 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 normativas pueden aplicarse a usos del suelo, zonificación, localización del equipamiento comunitario, estacionamientos, estructura vial, límites urbanos, densidades y determinación de prioridades en la urbanización de terrenos para la expansión de la ciudad, factibilidad de ampliar o dotar de redes sanitarias y energéticas, y aspectos urbanísticos.

En particular, los planes reguladores comunales tienen su ámbito de acción definido en el artículo 2.1.10. de la OGUC, siendo materias a regular por éstos las siguientes: (i) límite urbano de sus centros poblados; (ii) las vías estructuras en relación a las vías colectoras y de servicio; (iii) zonificación de la comuna, indicando las normas urbanísticas tales como usos de suelo, sistemas de agrupamiento de las edificaciones, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos mínimos a los medianeros, antejardines, ochavos y rasantes; superficie de subdivisión predial mínima; densidades máximas, alturas de cierros, exigencias de estacionamientos según destino de las edificaciones; áreas de riesgo o de protección; (iv) zonas o inmuebles de conservación histórica, zonas típicas y monumentos nacionales, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales; y (v) exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a declaración de utilidad pública.



ANEXO II: LA MOVILIDAD EN LA CIUDAD

El modelo de desarrollo moderno viene acompañado de un sistema productivo definido por los procesos de industrialización. Es en este periodo donde aparecen los primeros modos de transporte, siendo el automóvil su ícono, toda vez que introduce la velocidad como un factor urbano. El surgimiento de las nuevas tecnologías de transporte- tranvías eléctricos, trenes de cercanías, metros, autobús, que permitieron nuevos desplazamientos alejándose de las áreas centrales, hacia la periferia, manteniendo una relación funcional, entre la casa y los lugares de empleo. La velocidad, fue lo que posibilitó una expansión de la ciudad.

La movilidad está compuesta por distintos sistemas, públicos y privadas, motorizados y no motorizados que usan el espacio público de la ciudad. La relación entre la calidad de servicio estará definida en la regulación que ésta tenga, asociada al confort, tipo de material rodante y los niveles de servicio que se le fijen como aceptable.

El análisis entre el transporte y el territorio urbano se ha basado, tradicionalmente, en el paradigma de la causalidad, de esta forma los desplazamientos cotidianos están definidos por las formas de nuestras ciudades y como se distribuyen las distintas actividades en ella (Miralle Guasch, 2002). Aplicando la mirada de Miralles, se observa que en general las ciudades más extensas, tienden a orientar su movilidad a través del automóvil, pero con efectos significativos, como lo son los altos niveles de congestión, contaminación y accidentes, además de destinar una cantidad importante de superficies de espacio urbano para vías y estacionamientos, con impactos sobre los atributos del espacio público de la ciudad. Sin embargo, dentro de los aspectos más valorados de la movilidad centrada en el auto, están los altos niveles de satisfacciones, dado el confort que ofrecen y su eficiencia para recorrer largas distancias.

Por otra parte, en ciudades compactas, es posible considerar un sistema de movilidad multimodal, donde cada modo de transporte se utiliza donde es más eficiente, en relación a tiempo de viaje, uso del espacio público y costo como se muestra en la siguiente *FIGURA 9.2-1: ROL DE CADA MODO*. Los viajes de un sistema multimodal, combinan el transporte colectivo urbano motorizado en buses - Metro, incorporando una alimentación por bicicleta o caminata, con



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

estaciones de intercambio o zonas de transbordo, permite fomentar el número de viajes modos no motorizados, hacer un uso más eficiente del espacio público y de la inversión pública.

FIGURA 9.2-1: ROL DE CADA MODO

1. Peatones 	Se recomienda para distancias entre los 200 y 1000 metros. Es el modo mas vulnerable y el que mayormente hay que proteger. Es necesario reconocer e identificar la diversidad de colectivos que los componen
2. Bicicletas 	Se recomienda para distancias entre 1000 y 8000 metros. Es uno de los modos mas vulnerables.. Sus usuarios son colectivos bien representados
3. Transporte Público Mayor 	Se recomienda para distancias desde los 5.000 metros. Metro o bus, integrado en un mismo medio de pago. Modo mas eficiente para transportar pasajeros y menor ocupación del espacio publico.
4. Transporte de Carga 	Es usado por toda la ciudad. La carga requiere regulación horaria, tamaño vehículos y su distribución La carga es un punto sensible para el desarrollo económico
5. Colectivos Transporte Público Menor 	Se recomienda su uso en sectores de baja densidad y en sectores aislados y/o de difícil acceso. Su funcionalidad responde como modo de transporte menor de cobertura, con alcance acotado. Alimentador de modo masivo, ya sea Metro o tren
6. Vehículos Particulares 	Se recomienda para distancias sobre los 10.000 metros , viajes especiales largo alcance Se debe restringir las velocidades de circulación para prevenir accidentes. Asimismo desincentivar su uso, para prevenir la congestión y la contaminación.

Fuente: Elaboración Propia, en basado en información ITDP

La Política Nacional de Transporte (Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, 2013), busca un equilibrio entre modos, entendiendo las necesidades que cada cual tiene dentro de la competitividad del país, con un fuerte énfasis en disminuir la congestión. En este sentido y aplicando la Política Nacional a la realidad local, el rol que juega cada modo es clave para responder a la necesidad de desplazamientos que requieren los habitantes de Santiago, así como la relevancia que tendrán en el funcionamiento de la movilidad de la ciudad, atendiendo su configuración, como ciudad extensa con un centralidad muy fuerte en torno al eje Alameda Providencia.



ANEXO III: GOBIERNOS REGIONALES HOY

Los Gobiernos Regionales (GORE) fueron creados mediante una reforma constitucional del año 1991¹⁸ y establecen la relación entre el gobierno central y local, como una escala intermedia entre el nivel nacional y comunal. Tienen como objetivos básicos el desarrollo social, cultural y económico de cada región, gozan de personalidad jurídica de derecho público y tienen patrimonio propio.

Están constituidos por dos órganos: por el Intendente respectivo, máxima autoridad designado por el Presidente de la República y por el Consejo Regional (CORE), compuesto de consejeros elegidos por sufragio universal, en votación directa, por períodos de cuatro años, pudiendo ser reelegidos

Entre las funciones del Intendente se encuentra coordinar y supervigilar los servicios públicos creados por ley para el funcionamiento de la región. A su vez el CORE tiene por función hacer efectiva la participación de la comunidad a través del desarrollo social, cultural y económico de la región. Es un órgano normativo, resolutorio y fiscalizador al interior de la región, y tiene las atribuciones de aprobar, modificar y/o sustituir proyectos y/o proposiciones presentadas por el Intendente, respecto de temas como desarrollo regional, presupuesto y distribución de los recursos.

Las principales atribuciones del gobierno regional en materia de ordenamiento territorial son la aprobación de los planes reguladores intercomunales o metropolitanos, y de los planes reguladores comunales en los casos que no exista plan intercomunal o metropolitano, la supervisión y fiscalización de obras con cargo al presupuesto regional; formular y priorizar proyectos de infraestructura, y aplicar las políticas definidas en el marco de la Estrategia Regional de Desarrollo.

Las competencias respecto al transporte regional están basadas en el fomento de un buen funcionamiento de éste, tanto a nivel intercomunal, interprovincial e internacional fronterizo en la región. También es responsabilidad de los GORE participar en coordinación con las autoridades competentes, en acciones destinadas a facilitar el acceso de la población a beneficios y



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

programas en el ámbito de la salud, educación y cultura, vivienda, seguridad social, deportes y recreación y asistencia judicial.



ANEXO IV: PERMISOS DE EDIFICACIÓN EN ESTACIÓN CENTRAL (2011-2017)

REGULACION COMUNAL				REGULACION SECTORIAL			ESTADO
PROYECTO	PISOS	DEPTOS	ESTAC	DIA	AVB	EISTU	
Mirador Central Urbano Pte	30	616	151	Aprobado	X	Aprobado	En Obra
Mirador Central Urbano Oriente	30	616	151	Aprobado	X	Aprobado	En Obra
Las Rejas Plaza	28	438	181	Aprobado	X	Aprobado	En Obra
Santa Petronila Plaza	28	438	181	Aprobado	X	Aprobado	En Obra
Las Rejas - Ecuador	35	1815	592	En Calificación	X	Aprobado	Tramite Pedte.
Edificio Ecuador 2	27	299	56	No Requiere	Con Obs	X	Tramite Pedte
Carlos Pezoa Veliz	32	463	104	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Alameda 4877	22*	299	43	No Requiere	Aprobado	X	En Obra
Radal II	29	618	296	Aprobado	X	Aprobado	En Obra
Conde Del Maule	35	544	146	En Calificación	Aprobado	X	Tramite Pedte
Barrio Central	33	680	100	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Alameda 4719	25	548	185	Aprobado	Aprobado	X	Factibles
Conde Del Maule	29	419	105	Requiere SEIA	Con Obs	X	Tramite Pedte
Conde Del Maule 2	22	299	92	No Requiere	Aprobado	X	Factibles
Buzo Sobenes	38	540	76	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Blanco Garcés	38	1006	172	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Ecuador 4698	23	230	88	No Requiere	Aprobado	X	Tramite Permiso
Ecuador - Victoria	27	231	64	Observaciones	X	X	Tramite Pedte.
Ecuador	35	707	134	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Ecuador 4578	20	298	109	No Requiere	Aprobado	X	Tramite Permiso
Ecuador 3	22	299	73	No Requiere	Aprobado	X	Factibles
Conde Del Maule li	18	297	126	No Requiere	Aprobado	X	En Obra
Conde Del Maule 4425	25	431	131	Requiere SEIA	Aprobado	X	En Obra
Edificio	25	406	137	En Calificación	Aprobado	X	Tramite Pedte.
Conde Del Maule 4470	26	406	156	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Concón	35	810	128	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Placilla	35	510	76	Desistida	Aprobado	X	Desistido
Edificio Concón	35	467	110	Desistida	Aprobado	X	Desistido
San Gumercindo	35	1160	241	Requiere	Con Obs	X	Tramite Pedte.
Vista Central	19	288	87	No Requiere	Aprobado	X	En Obra
Embajador Quintana	27	428	67	Rechazado	Aprobado	X	Rechazado
Apóstol Santiago	25	408	220	En Calificación	Aprobado	X	Tramite Pedte
Porto Seguro 4210	29	367	126	Requiere SEIA	Desistido	X	Desistido



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

REGULACION COMUNAL				REGULACION SECTORIAL			
PROYECTO	PISOS	DEPTOS	ESTAC	DIA	AVB	EISTU	ESTADO
Conde Del Maule 4160	37	840	158	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Conde Del Maule 4106	30	744	365	Aprobado	X	Aprobado	En Obra
Nicasio Retamales	28	623	233	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Federico Scotto	30	409	223	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Federico Scotto	27	299	54	No Requiere	X	X	Factibles
Federico Scotto	42	732	119	Aprobado	Aprobado	X	Factibles
Hotel Antúnez	15	0	32	No Requiere	X	X	En Obra
Centro Alameda 3	29	462	155	Desistida	Aprobado	X	En Obra
Toro Mazotte 115	38	1078	201	Rechazado	Aprobado	X	Rechazado
Vida Urbana	32	750	187	Aprobado	Aprobado	X	Tramite Permiso
Placilla Alameda	30	277	92	No Requiere	Con Obs	X	Tramite Pedte.
Alameda Placilla	13	22	0	No Requiere	X	X	Factibles
Placilla	30	347	129	Rechazado	Aprobado	X	Rechazado
Habitacional Concón	23	298	133	No Requiere	Con Obs	X	Tramite Pedte.
Placilla	18	292	163	No Requiere	Aprobado	X	En Obra
Placilla 134	12	299	53	No Requiere	Con Obs	X	Tramite Pedte.
Edificio Coronel Godoy	32	438	211	En Calificación	Aprobado	X	Tramite Pedte .
Coronel Souper	30	639	235	Aprobado	Aprobado	X	En Obra
Toro Mazotte	24	393	111	Rechazado	Aprobado	X	Rechazado
Mirador Souper	30	1053	222	Aprobado	Aprobado	X	Con Recepción
Recreo	35	408	79	En Calificación	Con Obs	X	Tramite Pedte
General Amengual	33	471	133	En Calificación	Aprobado	X	Tramite Pedte
Titán 4880	20	360	308	Aprobado	X	Aprobado	Tramite Permiso
Titán 4876-4878	24	312	212	Aprobado	X	Aprobado	Factibles
Las Rejas	23	1017	237	Aprobado	Aprobado	X	Con Recepción
Mirador Urbano Poniente 2	30	616	151	Aprobado	Aprobado	X	Factibles
Mirador Urbano Oriente 2	30	616	151	Aprobado	Aprobado	X	Factibles
Nuevo Centro	20	245	81	No Requiere	Aprobado	X	Con Recepción
Radal I	29	338	166	Aprobado	Aprobado	X	Con Recepción
Conde Del Maule 4630	21	264	110	Aprobado	X	X	Con Recepción
Alameda 4677	20	246	68	No Requiere	X	X	Con Recepción
Habitacional Ecuador 4703	15	151	33	No Requiere	Aprobado	X	Con Recepción
Coronel Godoy 0128	24	385	88	Aprobado	X	X	Con Recepción
Conde Del Maule 4123	25	298	132	No Requiere	X	X	Con Recepción
Alameda 4050	17	304	277	Aprobado	X	Aprobado	Con Recepción
General Velásquez I	29	481	124	Aprobado	Aprobado	X	Con Recepción



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

REGULACION COMUNAL				REGULACION SECTORIAL			
PROYECTO	PISOS	DEPTOS	ESTAC	DIA	AVB	EISTU	ESTADO
Padre Hurtado 104	16	194	66	No Requiere	X	X	Con Recepción
General Velásquez II	25	634	249	Aprobado	Aprobado	X	Con Recepción
Coronel Souper 4154-4158	19	296	145	No Requiere	Aprobado	X	Con Recepción



NOTAS

- ¹ Creado a partir del Instructivo Presidencial 02 del 13 de abril de 2013, que modifica el Instructivo Presidencial 01 del 07 de Abril de 2003, que crea el comité de ministros para el Transporte Urbano de Santiago. El DTPM es la secretaria ejecutiva de este comité de ministros

- ² Según el último informe de Gestión del Directorio de Transporte Público Metropolitano, la velocidad promedio anual 2015 para un día laboral fue de 20,8 km/hr, La relevancia que tiene el sistema de transporte urbano (metro, bus y tren) en el funcionamiento de la ciudad es significativa, ya que en combinación con la caminata, concentra gran parte de los viajes en jornada laboral. Según datos de la EOD 2012, de los usuarios de transporte público, un 26% solo ocupa buses, un 22% solo Metro y el 52 % combina sus viajes entre Metro y Bus reduciéndose a 19,4 km/hr en periodo punta mañana y 18,7 km/hr en punta tarde. Durante el 2016 las velocidades experimentaron un descenso en general. El promedio anual de un día laboral bajó en un 2,6%, llegando a 20,29 km/hr. En horario punta mañana, el descenso fue de un 2,2%, mientras que el horario punta tarde varió negativamente en un 3% (DTPM, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, 2016, pág. 72).

- ³ Algunos de los logros del sistema son: i) Término a la discriminación a estudiantes, ya que anteriormente los escolares y estudiantes en general eran discriminados por los conductores de los buses. ii) Término a las carreras para obtener pasajero entre los buses de distintas líneas, e incluso entre buses de la misma línea, lo que aumentaba el riesgo de accidentes. iii) Mejoras medioambientales. iv) Integración tarifaria en un medio de pago. v) Más seguridad para los trabajadores, con las leyes laborales y menor explosión a robos porque no recaudan el valor del pasaje.

- ⁴ Proyecto de Reforma Constitucional, iniciado en mensaje de S.E. la Presidenta de la República, que dispone la elección popular del órgano ejecutivo del gobierno regional. Fecha 6 de enero, 2015. Mensaje en Sesión 77. Legislatura 362, para el primer trámite constitucional en el Senado.

- ⁵ En el decreto con fuerza de Ley Núm. 1-3.260, 09.03.81, se estableció que dicha comuna comprende : a) el área de la actual comuna de Quinta Normal ubicada al sur de la calle Porto Seguro; b) el área de la comuna de Pudahuel ubicada al oriente del lindero poniente del predio conjunto habitacional La Laguna, de Carabineros de Chile y al sur del camino a Pudahuel; c) el área de la actual comuna de Santiago ubicada al sur, poniente y norte de: la avenida Portales, la



avenida Matucana, la avenida del Libertador General Bernardo O'Higgins, la calle Exposición, el camino a Melipilla, el lindero norte y oriente de la Maestranza San Eugenio, la calle Bascuñán Guerrero y el zanjón de La Aguada, desde la calle Apóstol Santiago hasta el colector del alcantarillado; y d) el área de la actual comuna de Maipú ubicada al norte del canal Ortuzano y del zanjón de La Aguada, desde la avenida Los Pajaritos hasta el desagüe del colector del alcantarillado.

- ⁶ La información entregada por Metro, es del año 2016, en un día laboral representativo, para el periodo punta mañana entre las 7:30-8:30 de la mañana
- ⁷ La relevancia que tiene este medio de transporte en la comuna es significativa según lo demuestran los datos de afluencia de sus estaciones. En efecto, en día laboral, periodo punta mañana (7:30- 8:30), se presentan de las más altas afluencias de la red, distribuida en sus 5 estaciones. En particular, la estación Las Rejas es la que recibe mayor afluencia en la punta mañana de la línea 1 con 8.704 pax/h, constituyéndose en la tercera estación de la Red completa con mayor afluencia de público, sólo superada por las estaciones de Plaza Maipú de la Línea 5, con 9.585 pax/hora, y por la estación La Cisterna de la línea 2 con 8.740 pax/hora en el mismo periodo.
- ⁸ Al Norte: El camino a Pudahuel, desde el deslinde poniente del predio conjunto habitacional La Laguna, de Carabineros de Chile hasta la banda norte de la Av. Alameda Bernardo O'Higgins; la citada banda, desde el camino a Pudahuel hasta la Av. Las Rejas; la Av. Las Rejas, desde la banda norte de la Av. Alameda Bernardo O'Higgins hasta la calle Porto Seguro; la calle Porto Seguro, desde la Av. Las Rejas hasta la Av. General Velásquez; la Av. General Velásquez, desde la calle Porto Seguro hasta la Av. Portales; y la Av. Portales, desde la Av. General Velásquez hasta la Av. Matucana.
- Al Este: La Av. Matucana, desde la Av. Portales hasta la Av. del Av. Alameda Bernardo O'Higgins; la Av. Alameda Bernardo O'Higgins desde la Av. Matucana hasta la calle Exposición; la calle Exposición, desde la Av. Alameda Bernardo O'Higgins hasta el camino a Melipilla; el camino a Melipilla, desde la calle Exposición hasta el deslinde norte del recinto de la Maestranza San Eugenio; el deslinde norte y oriente de la Maestranza San Eugenio, desde el camino a Melipilla hasta la línea del ferrocarril de circunvalación; la línea del ferrocarril de circunvalación, desde el deslinde oriente del recinto de la Maestranza San Eugenio hasta la calle Bascuñán Guerrero; y la



calle Bascuñán Guerrero, desde la línea del ferrocarril de circunvalación hasta el zanjón de La Aguada.

- Al Sur: El zanjón de La Aguada, desde la calle Bascuñán Guerrero hasta el canal Ortuzano; y el canal Ortuzano,, desde el zanjón de La Aguada hasta la Av. Los Pajaritos.
- Al Oeste: La Av. Los Pajaritos, desde el canal Ortuzano hasta el deslinde poniente del predio conjunto habitacional La Laguna, de Carabineros de Chile; y el deslinde antes citado, desde la Av. Los Pajaritos hasta la ruta 68
- ⁹ La duda en esta materia dice relación con el hecho que si bien es cierto que existe el Plan de Urbanización de Santiago del año 1039, posteriormente se aprobaron modificaciones al Plan Intercomunal de Santiago (PIS) del año 1960, modificaciones que establecieron normas urbanísticas precisas para la zona regulada por el Plan de Urbanización de año 1939, por lo cual las nuevas normas del PIS derogaron orgánicamente y dejaron sin aplicación a las normas urbanísticas de este último. Posteriormente, el año 1994 se dicta el PRMS que deroga el PIS, subsistiendo sólo el PRMS.
- ¹⁰ Por no contar con un PRC, no se dispone de estudios de base a su preparación, como son los Estudios de Capacidad Vial (ECV) y Estudios de Suficiencia de Equipamiento, que forman parte de la Memoria Explicativa del plan regulador. Estos diagnósticos viales y de equipamiento, si bien son precarios, al menos se realizan desde el inicio del desarrollo del PRC y existe una interacción ECV-PRC: el ECV puede inducir restricciones a las normas urbanísticas y permite contar con un análisis preliminar de escenarios de estructuración del PRC desde el punto de vista vial, considerando además un plan indicativo de inversiones para sustentar el desarrollo previsto en el PRC, en particular inversiones en infraestructura vial.
- ¹¹ Postergación que se dispuso mediante el Decreto Alcaldicio N° 324, de fecha 20 de abril de 2017 (Diario Oficial de fecha 26 de abril de 2017), postergación prorrogada mediante el Decreto Alcaldicio N° 2.123, de fecha 13 de julio de 2017 (Diario Oficial de fecha 26 de julio de 2017).
- ¹² Según las evaluaciones de Metro, parte de estos nuevos pasajeros no logra ser cubierta con la oferta actual, quedando una demanda estimada de más de cuatro mil pasajeros que no podrían ser trasladados a sus destinos en hora punta.
- ¹² Exigidos en la OGUC, en artículo 2.1.10.



- ¹² Exigidos en la OGUC, en artículo 2.1.10.

- ¹² Según las evaluaciones de Metro, parte de estos nuevos pasajeros no logra ser cubierta con la oferta actual, quedando una demanda estimada de más de cuatro mil pasajeros que no podrían ser trasladados a sus destinos en hora punta.

- ¹³ Información entregada por la CCHC. Podrían existir organismos que coordinen en agencias autónomas de excelencia. Por ejemplo el caso Australiano, agencias públicas, que tienen directorios públicos privado, de muy alto nivel, respetada por la ciudadanía, su planificación no es vinculante. No quisieron hacer la discusión de un autoridad metropolitana y desarrollaron este modelos, sin atribuciones, y se basa en el alto nivel de su directorio y lo productos que realiza, lo que produce éste tienen una validez, por todos los sectores y se asume la excelencia en el trabajo. Lo que producen es fácilmente vendido a la autoridad y la ciudadanía. No le quitan atribuciones al Estado. Sino que es de excelencia y la viabilidad de las propuestas. Planifican a 30 años y se revisa cada 5 años.

- 15 Además la PNDU considera facilitar la interrelación de sistemas de transporte (objetivo 2.8.3); establecer mecanismos claros y objetivos para que los proyectos internalicen los efectos sobre el espacio público y los sistemas de transporte (objetivo 2.8.4); fomentar el desarrollo de subcentralidades, disminuyendo las distancia de los viajes y la dependencia del auto (objetivo 2.8.5), hasta establecer en la planificación urbana condiciones de proporcionalidad entre la infraestructura de vialidad, transporte y equipamiento y la utilización del suelo, asociada a la capacidad de dicha infraestructura (objetivo 2.7.1); evitando la subutilización de la infraestructura por bajas densidades y garantizando un uso eficiente del espacio público favoreciendo los medios colectivos sobre el automóvil, especialmente en las áreas de mayor densidad (objetivo 2.7.2)

- ¹⁸ Ley 19.175, Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional