



Universidad de Chile
Facultad de Arquitectura y Urbanismo
Departamento de Urbanismo
Escuela de Postgrado
Programa Magister en Urbanismo

Desarticulación en las dinámicas de planificación territorial y sus efectos en la estructura urbana y desarrollo local. El caso de la población Quintas Residenciales El Salto (QRES), comuna de Recoleta

Tesis conducente al grado de Magister en Urbanismo

**Alumno: Marcelo Romero Muñoz
Profesor Guía: Dr. Jorge Inzulza Contardo**

Santiago de Chile
Marzo 2017

Agradecimientos

Manifiesto mi gratitud a los profesores y compañeros del magister por sus enseñanzas y todo lo que aprendí de ellos.

También a mi familia en general y especialmente a Nicole por su comprensión y apoyo incondicional en todo este proceso.

A Fiona, Víctor, Catherine, Mauricio, Paulina, Juan, Felipe, Arturo, Matías y Francisca por su gran ayuda en distintas etapas de la investigación.

Finalmente a los vecinos entrevistados Judith, Alex y Nancy, por su valiosa colaboración.

TABLA DE CONTENIDOS

AGRADECIMIENTOS	2
TABLA DE CONTENIDOS.....	3
TABLA DE FIGURAS.....	6
TABLA DE IMAGENES.....	7
1. RESUMEN	8
2. PLANTEAMIENTO DE LA INVESTIGACIÓN	9
2.1 INTRODUCCIÓN	9
2.2 PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	10
2.3 OBJETIVOS	10
2.4 HIPÓTESIS	11
3. MARCO TEÓRICO	13
3.1 PLANIFICACIÓN URBANA	13
3.1.1 <i>Planificación</i>	13
3.1.2 <i>Planificación territorial</i>	15
3.1.3 <i>Desarticulaciones en los procesos de planificación</i>	18
3.1.3.1 Desarticulaciones verticales.....	19
3.1.3.2. Desarticulaciones horizontales	21
3.1.4 <i>Modelo teórico de influencia de las desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial.....</i>	22
3.2 ORDENAMIENTO TERRITORIAL	25
3.2.1 <i>Marco conceptual</i>	26
3.2.2 <i>Zoning</i>	30
3.2.3 <i>El Plan Regulador, morfología y diseño urbano.</i>	32
3.3 DESARROLLO LOCAL.....	36
3.3.1 <i>Desarrollo local como sistema</i>	36

3.3.2. <i>Desarrollo local en el contexto de áreas metropolitanas</i>	38
4. DISEÑO METODOLÓGICO	40
4.1 CONTEXTO HISTÓRICO DE LA INVESTIGACIÓN	40
4.2 ENFOQUE METODOLÓGICO. ESTUDIO DE CASO	40
4.3 UNIDAD DE ANÁLISIS	43
4.4 MUESTRA	43
4.4.1 <i>Muestra A. Actores claves</i>	44
4.4.2 <i>Muestra B. Unidades prediales</i>	44
4.4.3 <i>Muestra C. Actores claves sociales (ACS) y residentes</i>	44
4.5 OPERACIONALIZACIÓN DE VARIABLES	48
4.6 FASES DE LA INVESTIGACIÓN, MÉTODOS Y FUENTES DE RECOLECCIÓN DE DATOS	49
4.6.1 <i>Fase 1. Análisis IPT y desarticulaciones</i>	51
4.6.2 <i>Fase 2. Análisis estructura urbana</i>	52
4.6.3 <i>Fase 3. Análisis desarrollo local</i>	53
5. ANÁLISIS DE CONTEXTO	55
5.1 POLO DE EQUIPAMIENTO METROPOLITANO HUECHURABA / RECOLETA	55
5.2 POBLACIÓN QUINTAS RESIDENCIALES DEL SALTO, COMUNA DE RECOLETA	58
5.3 INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL APLICABLES	61
6. DESARROLLO Y PRESENTACIÓN RESULTADOS	63
6.1 INFLUENCIA IPT Y DESARTICULACIONES EN LOS PROCESOS DE PLANIFICACIÓN.	63
6.1.1 <i>Situación inicial</i>	63
6.1.2 <i>Imagen objetivo proyectada</i>	64
Plano Oficial de urbanización de Santiago (1939)	64
Plan Intercomunal de Santiago (1960)	65
PRC de Conchalí (1983)	66

Plan Regulador Metropolitano de Santiago (1994)	68
PRR (2004)	70
6.1.3 <i>Desarticulaciones</i>	72
6.1.3.1 Verticales	72
Coordinación vertical	72
Diseño participativo.	73
Coordinación sectorial	73
Coordinación Jurídica	75
6.1.3.2 Horizontales	77
Ciclo de vida de los instrumentos	77
Coordinación horizontal.	77
6.1.4 <i>Conclusiones</i>	81
6.2 CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA URBANA	82
6.2.1 <i>Contexto histórico. Diagnóstico 2004</i>	82
6.2.1.1 Configuración funcional.....	83
6.2.1.2 Configuración morfológica.....	85
6.2.2 <i>Situación actual</i>	86
6.2.3.1 Configuración funcional.....	87
Zonificación.....	87
Relaciones entre zonificación	92
Zonificación / año.....	95
6.2.3.2 Configuración morfológica	96
Estructura predial.....	96
Tipología arquitectónica.....	97
Sistema de agrupamiento	98
6.2.3 <i>Conclusiones</i>	100
6.3 CAMBIOS AMBIENTALES Y SOCIO ECONÓMICOS	102
6.3.1 <i>Contexto histórico. Diagnóstico 2004</i>	103
6.3.2 <i>Situación actual</i>	104

Espacio público	104
Factores de contaminación	105
Cohesión social.....	107
Inversión público - privada	108
6.3.3 Conclusiones.....	110
7. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES.....	113
7.1 MODELO TEÓRICO DE DESARTICULACIONES.....	113
7.2 OBSOLESCENCIA DEL MODELO DE PLANIFICACIÓN NORMATIVO	115
7.3 LA PLANIFICACIÓN INTERCOMUNAL DE TERRITORIOS LOCALES	117
8. BIBLIOGRAFÍA	119
9. ANEXOS	125
9.1 ANEXO 1. IPT	125
9.2 ANEXO 2. MODIFICACIÓN N° 2 PRR (EN DESARROLLO)	129
9.3 ANEXO 3. SOLICITUD MODIFICACIÓN VECINOS	136

TABLA DE FIGURAS

Figura N° 1 Modelo Teórico	24
Figura N° 2 Modelo Teórico aplicado al estudio de caso	41
Figura N° 3 Subcentros de Equipamiento Metropolitano.	55
Figura N° 4 Síntesis desarticulaciones	81
Figura N° 5 Recepciones Finales 2000 – 2016. Número Absoluto de Documentos. 138 Aprobaciones (población QRES)	91
Figura N° 6 Recepciones Finales 2000 – 2016. Destinos desagregados por m2. Sup contabilizada: 57,772m2.....	91
Figura N° 7 Uso de suelo según zonificación	95
Figura N° 8 Recepciones Finales 2000 – 2016. Levantamiento histórico de predios específicos	96

Figura N° 9 Recepciones Finales 2000 – 2016. Destinos desagregados por m2. Principales predios fusionados (población QRES). 18 Aprobaciones.....	97
Figura N° 10 Resultante Modelo Teórico aplicado al estudio de caso.....	114

TABLA DE IMAGENES

Imagen N° 1 Georreferenciación Muestra C	47
Imagen N° 2 PRMS 1994 – 2024.....	56
Imagen N° 3 Subcentro Equipamiento Huechuraba / Recoleta	59
Imagen N° 4 Plano Recoleta 1930 / Plano histórico Población QRES.....	60
Imagen N° 5 Zonificación QRES.....	62
Imagen N° 6 Recoleta en PRIS 1960.....	66
Imagen N° 7 PRC Conchalí 1983, extensión de zonas Z3 y Z4	68
Imagen N° 8 Zonas homogéneas según PRR 2004	71
Imagen N° 9 Imagen objetivo síntesis PRR 2004	71
Imagen N° 10 Proyectos de infraestructura Recoleta. Par vial El Salto – Las Torres y Vespucio Oriente	75
Imagen N° 11 Franja Oriente - Poniente.....	83
Imagen N° 12 Síntesis configuración funcional (diagnóstico 2004)	84
Imagen N° 13 Síntesis configuración morfológica (diagnóstico 2004)	86
Imagen N° 14 Zonificación QRES situación actual	89
Imagen N° 15 Zonificación Almacenamiento / Actividad productiva	90
Imagen N° 16 Permisos actividad productiva zona U-H	93
Imagen N° 17 Evolución histórica tipología nuevas edificaciones 1999 - 2017 99	
Imagen N° 18 Tipología galpones.....	100
Imagen N° 19 Ocupación BNUP población QRES	105
Imagen N° 20 Casas isla	107

1. Resumen

En el marco del modelo normativo y legal establecido en nuestro país, los territorios son planificados por un sistema de actores, sectores e instrumentos. Esta diversidad genera desajustes en las dinámicas de planificación las cuales se acrecientan en áreas metropolitanas, afectando la implementación de la imagen objetivo propuesta en la escala local. El objetivo de la investigación consistió en analizar los efectos en la estructura urbana y desarrollo local, generados por las desarticulaciones en los instrumentos de planificación territorial que inciden en el territorio. El enfoque metodológico correspondió a un carácter exploratorio - descriptivo en base a una metodología mixta que incorpora técnicas de recolección predominantemente cualitativa. La metodología propuesta se basa en la aplicación de un modelo teórico aplicado al estudio de caso de la Población Quintas Residenciales El Salto, comuna de Recoleta. Los resultados dan cuenta, en primer lugar del efecto las desarticulaciones en las dinámicas de planificación local, que limitan la capacidad de los Planes Reguladores para implementar la imagen objetivo proyectada, y en mayor profundidad, de la obsolescencia del modelo de planificación normativo basado en el *zoning*.

Palabras claves: Planificación territorial, estructura urbana, desarrollo local, Recoleta.

2. Planteamiento de la investigación

2.1 Introducción

Actualmente la planificación territorial en nuestro país se compone de variados instrumentos, los que generan un marco jurídico y normativo para la regulación de nuestras ciudades. Dichos instrumentos buscan propiciar un desarrollo urbano y ordenamiento territorial (en adelante OT), sin embargo desarticulaciones a nivel de diseño, temporalidad y de gestión en los procesos de planificación se presentan como limitantes para la concreción final de lo planificado, afectando las dimensiones física y socio económica de territorios locales e incluso la calidad de vida de sus habitantes.

La complejidad de las dinámicas de planificación se acrecienta en áreas metropolitanas como el Gran Santiago. El Plan Regulador Metropolitano de Santiago (en adelante PRMS) 1994 definió sectores de interés intercomunal denominados polos de equipamiento, asociados principalmente a criterios viales, ausente de una visión de territorio local, carente estrategias para el fortalecimiento en el tiempo de dichos subcentros y respondiendo a un modelo de planificación normativa.

Se postula que las mencionadas desarticulaciones en los procesos de planificación, los cuales se intensifican en áreas metropolitanas, generan una desviación de la imagen objetivo inicialmente propuesta, propiciando territorios no planificados, tendientes a presentar deterioros en su imagen urbana, en su calidad de vida e incluso afectando su desarrollo local.

La investigación plantea el estudio de esta problemática mediante el Estudio de caso de un territorio ubicado en un punto álgido de planificación metropolitana y de desarrollo urbano ubicado en la comuna de Recoleta.

En la investigación confluye el estudio de diversos instrumentos de planificación territorial (en adelante IPT) de escala metropolitana y local que inciden en el área de estudio y en particular del Plan Regulador Comunal de Recoleta (En adelante PRR) 2004.

2.2 Preguntas de investigación

Pregunta General

¿Cómo las desarticulaciones en los procesos de planificación territorial afectan la estructura urbana y desarrollo de territorios locales, específicamente la población Quintas Residenciales El Salto (QRES), comuna de Recoleta?

Preguntas específicas

1. ¿Cómo influyeron los instrumentos de planificación territorial de escala metropolitana y local en la conformación de la imagen objetivo para la población QRES?
2. ¿Cuáles son los cambios funcionales y de estructura morfológica que ha experimentado la población QRES a partir de la implementación del PRR (2004)?
3. ¿Cuáles son los cambios a nivel ambiental y socio económico que ha experimentado la población QRES a partir de la implementación del PRR (2004)?

2.3 Objetivos

Objetivo general

Analizar los efectos en la estructura urbana y desarrollo local de la población QRES comuna de Recoleta, generados por las desarticulaciones en los instrumentos de planificación territorial que inciden en el territorio.

Objetivos específicos

1. Analizar los Instrumentos de Planificación Territorial que influyeron en la conformación de la imagen objetivo de la población QRES, en particular el PRR (2004), identificando las desarticulaciones en los procesos de planificación.
2. Estudiar y caracterizar los cambios en la estructura urbana de la población QRES a nivel funcional y morfológico.
3. Estudiar y caracterizar los cambios ambientales y socio económico de la población QRES, identificando sus efectos en el desarrollo local.

2.4 Hipótesis

Hipótesis general

Desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial limitan la capacidad de los instrumentos locales para implementar la imagen objetivo proyectada, generando territorios propensos a desarrollar externalidades que afecten su estructura urbana y desarrollo local.

Hipótesis específicas

1. Desarticulaciones horizontales y verticales en los procesos de planificación que influyeron en la conformación de la población QRES, limitaron la capacidad del PRR para implementar la imagen objetivo proyectada tanto a nivel local como metropolitano.
2. Desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial afectaron la estructura urbana de la población QRES, detonando cambios no planificados en la configuración funcional y morfológica, cuyo resultado no es coherente a la imagen objetivo proyectada tanto a nivel local como metropolitano.

3. Desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial afectaron el desarrollo local de la población QRES, propiciaron deterioros a nivel ambiental y social no contemplados en la imagen objetivo proyectada, afectando la calidad de vida de los residentes.

Se adjunta a continuación cuadro síntesis del planteamiento de investigación

Pregunta	Marco teórico	Hipótesis Específicas	Objetivos específicos
¿Cómo influyeron los instrumentos de planificación territorial de escala metropolitana y local en la conformación de la imagen objetivo para la población QRES?	<ul style="list-style-type: none"> • Planificación territorial • Desarticulaciones en los procesos de planificación 	Desarticulaciones horizontales y verticales en los procesos de planificación que influyeron en la conformación de la población QRES, limitaron la capacidad del PRR para implementar la imagen objetivo proyectada tanto a nivel local como metropolitano.	Analizar los Instrumentos de Planificación Territorial que influyeron en la conformación de la imagen objetivo de la población QRES, en particular el PRR (2004), identificando las desarticulaciones en los procesos de planificación.
¿Cuáles son los cambios funcionales y de estructura morfológica que ha experimentado la población QRES a partir de la implementación del PRR (2004)?	<ul style="list-style-type: none"> • Ordenamiento territorial • Zonificación • El Plan Regulador, morfología y diseño urbano. 	Desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial afectaron la estructura urbana de la población QRES, detonando cambios no planificados en la configuración funcional y morfológica, cuyo resultado no es coherente a la imagen objetivo proyectada tanto a nivel local como metropolitano.	Estudiar y caracterizar los cambios en la estructura urbana de la población QRES a nivel funcional y morfológico.
¿Cuáles son los cambios a nivel ambiental y socio económico que ha experimentado la población QRES a partir de la implementación del PRR (2004)?	<ul style="list-style-type: none"> • Desarrollo local como sistema • Desarrollo local en el contexto de áreas metropolitanas 	Desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial afectaron el desarrollo local de la población QRES, propiciaron deterioros a nivel ambiental y social no contemplados en la imagen objetivo proyectada, afectando la calidad de vida de los residentes.	Estudiar y caracterizar los cambios ambientales y socio económico de la población QRES, identificando sus efectos en el desarrollo local.

3. Marco Teórico

3.1 Planificación urbana

La planificación urbana surge dentro del estudio del urbanismo, como el proceso de descripción, análisis y evaluación de las condiciones de funcionamiento de las ciudades con el fin de generar propuestas de diseño y formular proyectos que permitieran regular las dinámicas urbanas y ambientales de las ciudades, al mismo tiempo entender las anomalías existentes entre sus condiciones de desarrollo económico, social y espacial (Sánchez, 2008), dentro de un plazo de tiempo que demanda programación, seguimiento y control del bien definido (Ornés, 2009).

En este capítulo se busca profundizar en la definición teórica de planificación urbana. En primer lugar a partir de la definición del concepto de planificación, luego se busca indagar en las diversas problemáticas y desarticulaciones que significan planificar una ciudad dentro de un complejo escenario de actores y sectores, y por último estableciendo una relación teórica entre dichas desarticulaciones y la implementación de los procesos de planificación.

3.1.1 Planificación

El concepto de planificación se define según la Real Academia Española como aquel plan general, metódicamente organizado y frecuentemente de gran amplitud, diseñado para obtener un objetivo determinado, tal como el desarrollo armónico de una ciudad, el desarrollo económico, la investigación científica, el funcionamiento de una industria, etc. De esta definición se desprende la importancia del producto del proceso de planificación.

En el campo del desarrollo en general o regional en particular, la planificación se entiende como un instrumento de trabajo que busca anticipar acontecimientos sociales y económicos para intentar encauzarlos en una dirección determinada. Se entiende como una forma de intervenir la realidad a partir de información

sistematizada, procedimientos de coordinación institucional y activación de canales de participación, cuyo propósito central es lograr objetivos que interesan a toda la sociedad o a una parte importante de ella. La planificación entonces corresponde a un ejercicio metodológico que busca formas integradas de solución a los problemas y por tanto “es un conjunto de procedimientos para relacionar lo que se quiere lograr (objetivos), con las formas posibles de lograrlo (estrategia), y los mecanismos y recursos de que se dispone para tales propósitos (políticas, programas, presupuestos)” (Soms, 1995).

Otros autores han aportado con distintas definiciones del concepto de planificación, los que a pesar de poseer enfoques propios de sus disciplinas, convergen en elementos comunes. Para Chadwick (1971) la planificación es un proceso de reflexión y acción humana, para Matus (1988) se refiere al cálculo o reflexión que precede la acción, mientras que para De Mattos (1976) corresponde a una secuencia de decisiones y acciones que debe incidir en los factores que determinan la conformación del espacio a modo de lograr una configuración requerida para el cumplimiento de determinados objetivos.

Como plantean los autores señalados, la planificación es un proceso que además de desagregarse en instancias claves y estratégicas, se encuentra en constante dinamismo. En este sentido, “las operaciones y actividades propias de la planificación tenderán a inducir y ordenar los debates con la autoridad política y los agentes sociales, según una secuencia circular de momentos analíticos y propositivos que se suceden uno a otro dando lugar a acuerdos y definiciones por aproximaciones sucesivas”. (Soms, 1995: 9).

Por otro lado, la planificación es un método que sigue una secuencia u orden de razonamiento deductivo que va desde el pensamiento prospectivo del futuro, a la formulación de los mecanismos que lo harán posible, llámense políticas, programas y otros instrumentos. En este método según De Mattos (1976) el acento está puesto en la coherencia entre los distintos componentes, verificada

en todo momento a través del diagnóstico – prognosis y otros análisis de coherencia. De este modo, interesa alcanzar una coherencia entre las principales etapas del proceso de planificación, a saber: los objetivos específicos en relación a la imagen objetivo; los objetivos entre sí; la estrategia en relación a los objetivos; las políticas y programas en relación a la estrategia; las políticas y programas entre sí; los demás instrumentos propuestos en relación a la estrategia, las políticas y los programas.

3.1.2 Planificación territorial

Gómez (1994) plantea la planificación del territorio como parte del proceso metodológico que tiene como fin el OT y que consiste, básicamente, en función de un diagnóstico, elaborar un modelo territorial o imagen objetivo a largo plazo con las medidas necesarias para llevarlo a cabo.

La planificación territorial corresponde a una modalidad de planificación referida a un objeto de intervención denominado territorio a diversas escalas, nacional, regional o local. “La planificación territorial tiene una finalidad de corrección de los desequilibrios que se producen por la acción del ser humano y que se expresan en desigualdades en las condiciones económicas, sociales y ambientales de habitantes de diferentes regiones. En la práctica, esta perspectiva se asocia preferentemente con disciplinas como el OT, relacionada a la necesidad de minimizar los efectos de la intervención humana en el territorio” (Sandoval, 2014: 20).

Planificación regional

La planificación aplicada a una estructura social generalmente en el marco de un territorio se denomina planificación regional, esta es asimilada a nivel intermedio del Estado. Existen variadas aproximaciones al concepto de región: según Carbonell y Seltzer (2011) se trata de una división administrativa, generalmente amplia, que se distingue de la nación como una unidad particular; según Boisier

(1979) la región puede entenderse como una estructura de territorio organizado que contiene potencialmente los factores de su propio desarrollo, con total independencia de la escala. Por otro lado, en cuanto a su función, Hillhorst (1973) sostiene que la planificación regional asume como finalidad última la coordinación de las actividades y programas entre los niveles nacionales y locales, es decir, un papel articulador de un nivel a otro.

A diferencia de otros niveles de planificación, como por ejemplo la de tipo local, se observa una diferencia relevante en el nivel regional, que es su carácter de coordinadora entre la dimensión nacional y local, desempeñando un rol importante en la coordinación de políticas y planes sectoriales. Las variables que atañen a la planificación regional están dadas por la relación entre instituciones y sectores además de individuos. Por su parte, Sandoval (2014) resalta la existencia de una lógica de encadenamiento de la planificación regional y local enmarcada por una verticalidad, en la que los objetivos y estrategias de escala macro deben ser incorporados en los instrumentos locales, sirviendo estos como una especie de “territorialización” de los primeros. Según Boisier (2006) se entiende la vocación de planificación regional en el ámbito de un proceso de negociación, por tanto, metodológicamente conlleva un esfuerzo de generación de acuerdos y compromisos de los actores del desarrollo regional y los diferentes niveles del Estado. Según el autor deben tenerse en cuenta tres factores clave: las personas involucradas en la negociación, el problema que es negociado y el proceso que se aplicará. La relación de estos elementos determinará que los resultados sean exitosos, es decir, mutuamente beneficiosos, en el marco de la legalidad y legitimidad del proceso.

Por último señalar que la planificación regional tiene una competencia directa en temas como los procesos de metropolización y expansión urbana, asociados a la conurbación y desarrollo de áreas metropolitanas y sus respectivas articulaciones de objetivos de manera horizontal, en el caso de nuestro país a los IPT de escala

intercomunal (Plan Regulador Intercomunal) y metropolitana (Plan Regulador Metropolitano).

Planificación local

Corresponde al proceso consensuado en que un territorio local (comuna) define sus objetivos de desarrollo futuro y las formas para lograr estos objetivos, en la búsqueda de lograr el desarrollo local, concepto que se profundizará en capítulos posteriores.

Cabe señalar la noción de lo local “se trata de una combinación de aspectos materiales e inmateriales, determinados por el factor de proximidad, donde ocurren interacciones de naturaleza local, que no escalan en cobertura geográfica y cuya base de acción está en el individuo” (Kennedy, 1996). Según el autor esta característica involucra el desarrollo de la capacidad de las comunidades de empoderarse de su propio desarrollo, construyendo de manera colectiva un planteamiento crítico propio en apoyo de instrumentos e instituciones que permitan a los miembros de dicha comunidad replicar este proceso en el futuro. La calidad del proceso de planificación debe entregar a la población no solo el resultado del plan sino también una mejora en su capacidad para en el futuro alcanzar o mantener estas condiciones.

El fin último de la planificación local corresponde al desarrollo endógeno de la propia comunidad, que atañen a las relaciones de los miembros de esta con su entorno inmediato. Lo anterior tanto a nivel de barrios, como de ciudades, comunas o incluso unidades metropolitanas cuales también pueden ser consideradas como “local” (Aguirre, 2009), es decir, en las relaciones entre individuos.

Por ultimo cabe señalar que la planificación territorial puede dividirse en diversas categorías, entre ellas la asociada a la dimensión político administrativa. Esta rama de la planificación territorial se asocia a un sistema multiescalar con

distintos niveles de administración, desde lo local a lo nacional pasando por la escala regional, en coherencia con instrumentos de OT asociados a cada uno de dichos niveles. Estos instrumentos se estructuran a partir de la técnica de *zoning* o zonificación, cual se abordará en detalle en el próximo capítulo.

Cabe señalar que en relación a la situación actual de la planificación urbana y territorial en un contexto de globalización, Ascher (2004) plantea que el nuevo urbanismo ha significado una revolución a la antigua cronología que encadenaba el diagnóstico, la elaboración del plan y la gestión, sustituyendo este proceso lineal por una gestión heurística, iterativa, incremental y recurrente, es decir por actos propician la retroalimentación y se traducen en la redefinición de los elementos estratégicos. Lo anterior hace referencia a la planificación estratégica asociada, en el contexto nacional, a la creación de planes urbanos por sobre su aplicación a los instrumentos de OT.

Las dinámicas de planificación entre lo local y regional en el ámbito de la planificación territorial transitan por un complejo sistema de coordinaciones y conexiones entre sectores e instrumentos que dificulta la aplicación de lo planificado y mayor aun el seguimiento y evaluación de lo planificado en la forma de planes o IPT.

3.1.3 Desarticulaciones en los procesos de planificación

La planificación territorial tanto a nivel regional como local se estructura en base a diversos planes e instrumentos. Esta instrumentalización de la planificación, si bien permite generar un orden y sistematización de “lo planificado”, puede afectar al desarrollo armónico de los territorios, toda vez que las dimensiones del desarrollo local son segregadas en instrumentos o sectores independientes y complejos de articular debido a una estructura, escala y enfoque muchas veces incompatible.

Este enfoque sectorizado o desarticulado de la planificación puede llegar a causar diversos desajustes, afectando directa y tangiblemente a los territorios locales.

A modo de establecer una base teórica y conceptual para el desarrollo de la presente investigación, se presenta a continuación una síntesis – a nivel descriptivo - de las principales desarticulaciones presentes en los Planes e Instrumentos que inciden en el territorio local, cuales se agrupan en: desarticulaciones verticales (sistema territorial) y desarticulaciones horizontales (temporalidad).

Cabe señalar que esta síntesis posee un enfoque territorial, la profundización en otras dimensiones de análisis (económica, política, etc.), se escapan al alcance de esta investigación. Y por otro lado no se ha considerado explícitamente la desarticulación de diseño del propio instrumento, ya que el análisis en detalle del PRC como instrumento en sí mismo se escapa de las pretensiones de esta investigación.

3.1.3.1 Desarticulaciones verticales

Corresponden a los desajustes que influyen en los procesos de planificación asociados a las relaciones de actores, sectores de gobierno, con otros instrumentos, factores exógenos al territorio, etc. Las desarticulaciones corresponden a: coordinación vertical, diseño participativo, coordinación sectorial, coordinación jurídica.

La coordinación vertical se refiere tanto a la desarticulación que existe entre las escalas de planificación en un territorio, como de diversos instrumentos de planificación asociados a dichas escalas. En cuanto al ámbito de acción de los instrumentos que intervienen los territorios locales, estos se diferencian en dos grupos. En un primer grupo podemos mencionar al área de OT o físico – espacial

Plan Regulador Comunal (en adelante PRC), mientras que en el segundo, al área de gestión socio espacial Plan de Desarrollo Comunal (en adelante PLADECO).

Esta desarticulación puede afectar negativamente al territorio local generando, por ejemplo: intervenciones espaciales alejadas de lineamientos estratégicos o asociadas a una imágenes de ciudad discordantes; carteras de proyectos carentes de criterios territoriales como usos de suelos y zonificaciones que pudiesen incluso a condicionar la ejecución de determinadas iniciativas de inversión; o impactos en el tejido físico y social a nivel local de reemplazo social y gentrificación (Inzulza, 2014 y 2012).

En relación al diseño participativo, los distintos instrumentos que influyen en el territorio incorporan diversas metodologías y niveles de participación (consultiva, indicativa), que por lo general no cumplen con las expectativas. De este modo se generan disociaciones que afectan la representatividad ciudadana, generan expectativas infundadas, duplicidad de instancias de participación que van forjando una predisposición negativa de parte de la comunidad, entre otras.

La coordinación sectorial tiene que ver con la articulación entre actores e instrumentos a nivel regional y nacional, con instituciones y organismos gubernamentales que muchas veces se emplazan por sobre la regulación local.

La coordinación jurídica tiene que ver con la articulación entre actores e instrumentos a nivel regional y nacional, con la entidad fiscalizadora superior de Chile “Contraloría General de la República” conforme a la constitución y leyes pertinentes. Si bien esta investigación no se ha abordado desde la dimensión jurídica y legal del OT, es necesario mencionar esta variable de coordinación debido a la implicancia directa de la Contraloría en los Planes Reguladores (Contraloría, 2014).

3.1.3.2. Desarticulaciones horizontales

Según Sandoval (2014), en años recientes se ha incorporado la necesidad de entender la planificación como un proceso continuo de gestión, ampliando así el rango temporal que ha estado limitando la confección de los planes. El gran desafío en materia de institucionalización de la planificación territorial pasa por avanzar desde el desarrollo de ejercicios individuales de planificación, hacia la conformación de sistemas de planificación territorial, que permitan dar sustentabilidad e integralidad a los procesos desarrollados. La presencia de amplias brechas metodológicas entre estas dos dimensiones, claves en un territorio (región o a nivel local), hace que las propuestas que se presentan por lo general en la mayoría de los países de América Latina, no se integren suficientemente a nivel de fines, objetivos, alcances y/o temporalidad.

La realidad en nuestro país, es de una escasa consideración de la variable temporal. La falta de medios de control y de seguimiento de los IPT y procesos prospectivos y participativos asociados a dichos instrumentos es prácticamente nula, limitándose a actuar luego de acontecimientos que obliguen al instrumento a actualizarse. En este sentido, catástrofes, eventos naturales, demandas sociales, medioambientales, entre otras, son los factores que propician procesos de actualización en el caso de los Planes Reguladores Comunales.

Las desarticulaciones horizontales o en términos de la temporalidad de los instrumentos corresponden a: ciclo de vida de los instrumentos y coordinación horizontal.

En relación al ciclo de vida de los IPT, existe una desarticulación en términos de la extensión de las etapas propias del ciclo de vida del instrumento, tanto en las etapas de diseño como de ejecución e implementación. El problema subyace tanto en los extensos plazos de diseño y aprobación de los instrumentos, como en la necesidad de generar articulaciones entre los diversos planes e instrumentos a nivel horizontal, las que debido a las descoordinaciones en el ciclo

de vida, no lograr concretarse en desmedro del desarrollo local. Esta disparidad en los ciclos de vida de los principales instrumentos de planificación local afecta directamente en la imagen de ciudad que finalmente cada instrumento pretende instaurar.

Por último la coordinación horizontal tiene que ver con la articulación de un mismo instrumento en distintos periodos históricos, tanto entre instrumentos de una misma escala (PRC) como en el traspaso de criterios de planificación entre la escala regional y local (PRMS – PRC). Los procesos de planificación en nuestro país son muy sensibles a variables políticas en relación a la administración local de turno, a cambios en las divisiones político administrativas (límite comunal) e incluso a la pérdida de información, o criterios de diseño que invalidan estudios anteriores. De este modo se omiten datos o criterios urbanísticos significativos en el traspaso de un instrumento a otro, o de una escala territorial a otra, entre otras irregularidades.

3.1.4 Modelo teórico de influencia de las desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial

La imagen objetivo corresponde al elemento detonador y a su vez articulador de los lineamientos y objetivos de planificación que estructuran un plan o instrumento. En el caso de los IPT corresponde a la imagen urbana deseada para un territorio.

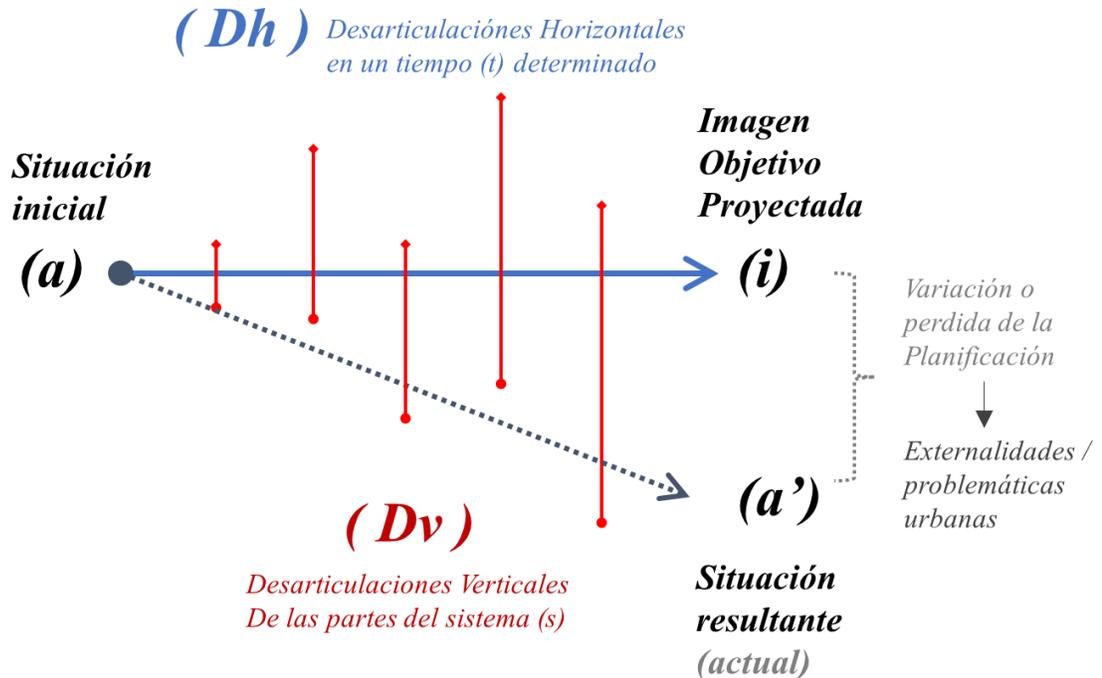
La imagen objetivo o imagen futura, es el conjunto de ideas principales de lo que se quiere lograr y se caracteriza por expresar en términos globales las intenciones que mejor reflejan la situación deseada a largo plazo. “Es la situación general escogida como un objetivo de referencia que está más allá del horizonte de tiempo del plan” (Matus, 1988). Por otro lado, “la imagen objetivo constituye un compromiso social de largo alcance, deberá reflejar los principales puntos de acuerdo y prioridades de los principales actores sociales de un territorio” (Soms, 1995: 14).

Las desarticulaciones mencionadas en el capítulo anterior, afectan directamente el cumplimiento de la imagen objetivo o planificación propuesta para un territorio. Esta dinámica de (des)planificación puede explicarse a nivel conceptual, a través de un modelo teórico que esquematice la influencia de dichas desarticulaciones estudiadas en el capítulo anterior en el la planificación propuesta para un determinado territorio.

En primer lugar cabe señalar que la planificación, tal como se expuso anteriormente, se considera un sistema dinámico. Es un sistema ya que se inserta en una matriz de diversos componentes o hitos que influyen en el territorio y que deben alinearse para lograr lo proyectado (actores, sectores, instrumentos, factores exógenos, etc.). Además es dinámico ya que este sistema está en constante movimiento debido al factores del tiempo, fluye en una línea temporal, tiene huella histórica, lo que se asocia directamente con los elementos del sistema: los instrumentos cambian en el tiempo, el diseño tiene asociado un proceso, la implementación depende de variables temporales, etc.

Sobre esta base conceptual, se plantea que la situación inicial (a) de un territorio determinado inserto en un sistema territorial (s), planificado por un plan o instrumento con una imagen objetivo deseada (i), al ser afectado tanto por desarticulaciones verticales (Dv) entre las partes del sistema, como por desarticulaciones horizontales (Dh) de dichas partes del sistema en un tiempo (t) determinado, pierde su imagen objetivo proyectada propiciándose una situación resultante (a') sin planificación, detonándose problemáticas urbanas o externalidades causadas por dicha pérdida de la planificación. Se adjunta esquema conceptual a continuación.

Figura N° 1 Modelo Teórico



Fuente: Elaboración propia

Esta propuesta conceptual busca esquematizar el impacto de las desarticulaciones en los procesos de planificación en un determinado territorio. Entre las principales aristas de análisis que se desprenden de este esquema podemos mencionar las siguientes:

En primer lugar, se postula que el desajuste en la planificación esquematizado como la superficie o brecha bajo la curva (graficada con un valor negativo) puede generar efectos concretos que se materializan en los territorios, los que al perder su imagen objetivo proyectada crecen o se desarrollan sin un rumbo u horizonte.

Por otro lado, del esquema conceptual se desprenden temas de fondo, como la pérdida de validez de los procesos e IPT, transformándose en herramientas inocuas que no logran implementar lo proyectado. Por otro lado, dichos instrumentos se ven insertos en un sistema de actores y sectores que cada día dificulta más la implementación de lo proyectado, además se emplazan en

procesos de diseño extensos, carecen de actualizaciones que permitan hacer mantener su validez prospectiva, entre otras desarticulaciones en relación las expuestos en el capítulo anterior.

En segundo lugar, esta brecha en la planificación puede deberse a factores exógenos al territorio que afectan su desarrollo a niveles no considerados por los instrumentos, factores económicos, sociales, demográficos, etc. Por otro lado esta variación de lo planificado puede deberse a debilidades propias de diseño del instrumento, que finalmente no logran materializar los lineamientos u objetivos de planificación.

3.2 Ordenamiento territorial

En línea con las definiciones teóricas sobre planificación urbana expuesta en el capítulo anterior, cabe señalar que el OT o planificación normativa se caracteriza principalmente porque su énfasis está en “la ordenación en el tiempo del desarrollo de proyectos, programas y medidas de política conducentes a lograr los objetivos globales de la estrategia de desarrollo” (ILPES, 1982).

La planificación normativa se ha aproximado principalmente al OT regional y local. En el caso de nuestro país desde principio del siglo XX el OT se ha estructurado a partir de IPTs, cuales asumen un grado de obligatoriedad en su aplicación pues se configuran como normas o leyes locales.

En este capítulo se aborda la planificación urbana desde el marco del OT o planificación normativa, cual busca plasmar - a partir de normas y en base a un sustento legal – la planificación propuesta para un territorio. Además se profundizará en la técnica de la zonificación o *zoning*, a nivel teórico y de los autores que acuñan este concepto, que corresponde a la estructura de la totalidad de los Instrumentos normativos en nuestro país.

3.2.1 Marco conceptual

Con el propósito de intervenir en la realidad urbana, se requiere contar con una plataforma o sustento normativo que permita regular las actuaciones de cada uno de los actores que intervienen en el territorio. Dicho sustento corresponde al OT, cual tendrá su traducción espacial, social y económica de acuerdo con lo demandado por los distintos grupos de interés de la ciudad (Ornés, 2009).

El ordenamiento del territorio, asociado a políticas urbanas de desarrollo económico y ambiental, desde su origen ha sido concebido e interpretado de diversas maneras por distintos autores. En el presente capítulo se presenta un acercamiento a su definición conceptual.

Sáenz de Buruaga plantea que el OT se refiere al “estudio interdisciplinario y prospectivo de la transformación óptima del espacio regional, y de la distribución de esta transformación y de la población total entre núcleos urbanos con funciones y jerarquías diferentes, con vistas a su integración en áreas supranacionales” (Sáenz de Buruaga, 1969: 229).

Para Grenier (1986) el objeto de la ordenación del territorio es de crear, mediante la organización racional del espacio y por la instalación de equipamientos apropiados, las condiciones óptimas de valorización de la tierra y los marcos mejor adaptados al desarrollo humano de los habitantes.

Para Gómez (1994) se trata de una función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una justicia socio espacial y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. El autor plantea la importancia del carácter "horizontal" que condiciona a la planificación sectorial y urbanística. En tal sentido, el proceso de ordenación del territorio regula la distribución de actividades en el espacio de acuerdo con un conjunto de planes que pueden o no constituir un sistema de

planificación territorial, y del mismo modo es el resultado de otras regulaciones sectoriales con incidencia territorial.

Para Zoido (1998) el OT es una función pública, una política compleja y de reciente implantación, que puede y debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos, sobre prácticas administrativas y principios consolidados (planificación, participación, etc.) y en diferentes conocimientos científicos y aportaciones multidisciplinares. Además plantea que en cuanto a su función pública o política, la ordenación del territorio es sobre todo, un instrumento no un fin en sí mismo, un medio al servicio de objetivos generales como el uso adecuado de los recursos, el desarrollo, y el bienestar o calidad de vida de los ciudadanos.

En particular el mismo autor señala que cualquier actuación de ordenación, a la escala que sea, consiste principalmente en establecer, para un espacio dado, la distribución de los usos del suelo y la localización de las estructuras y los sistemas que posibilitan la mayor integración funcional de todo el territorio planificado. Este planteamiento, en su estructura más simple o desarrollada, no debe imponerse indiferenciadamente a cualquier situación, sino ser tomado como punto de partida junto a los caracteres propios que singularizan cada espacio geográfico.

Para Van Leeuwen (2001) el origen del concepto de ordenación del territorio responde a la expresión física del estilo de desarrollo, considerando los recursos naturales existentes y procurando el beneficio de la sociedad en función del uso sustentable de los mismos. Para este autor, la ordenación del territorio es un proceso, en el cual no sólo existe preocupación por el uso sustentable de los recursos naturales, sino que incluye aspectos institucionales, políticos, socio-culturales y económicos.

A modo de síntesis, es posible afirmar que el OT corresponde a un proceso y a su vez un instrumento de planificación de carácter técnico - político - administrativo, con el cual se busca configurar, a largo plazo, una sistematización

del uso y ocupación del territorio, de acuerdo con las características propias del mismo, las expectativas de la población y los objetivos de desarrollo. Aguilar (1989) sintetiza el OT como una política de estado, cual es contemplada como política a largo plazo, su instrumento básico es la planificación, cual debe conciliar procesos de desarrollo económico y tiene como fin último mejorar la calidad de vida de la población.

Una definición aceptada en varios países, incluyendo a Chile, es planteada en la Carta Europea de Ordenación del Territorio, donde se plantea que el OT es la expresión espacial de la política económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como una actuación interdisciplinaria y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización del espacio de acuerdo con unas directrices. Debe ser democrática, global, funcional y prospectiva (Consejo de Europa, 1983).

En el contexto latinoamericano el OT comienza a desarrollarse desde principios del siglo XX y con mayor fuerza a partir de la década de los años cincuenta, producto del crecimiento acelerado de sus principales ciudades y al reconocimiento del papel jerárquico de los sistemas urbanos. Como plantea Massiris (2002) los planes e instrumentos de OT en la región se orientaron en un comienzo a la planificación regional, luego planificación económica y en las últimas décadas enfocado en el ámbito de la planificación ambiental, junto a una fuerte presencia de la planificación normativa asociada a zonificaciones de usos de suelo.

El autor plantea que los países latinoamericanos, en línea de lo planteado en el capítulo anterior sobre las desarticulaciones en los procesos de planificación, enfrentaron obstáculos para hacer posible el trabajo articulado y coordinado que demanda la visión global de la ordenación del territorio. Entre los cuales menciona la debilidad de la organización institucional para la gestión, la

inexperiencia en el trabajo interinstitucional, la tendencia a pensar el territorio desde una perspectiva sectorial, la ausencia de una cultura del trabajo coordinado e interdisciplinario, una débil visión prospectiva y escasa participación social.

En Chile el OT es similar al escenario de Latinoamérica, pasando por varias etapas a lo largo del siglo XX. Desde los años 1930 se comenzó a planificar más sistemáticamente las ciudades a partir de estudios y proyectos contenidos en los Planes Reguladores. En esta época destacaron Brunner y Muñoz, con su planteamiento territorial que abarcó la intercomuna aun en formación en la época, y cuya aceptación como escala de planificación finalmente llegaría en 1953 con la incorporación de los Planes Reguladores Intercomunales y Planes Regionales a la LGUC. (Pavez, 2002, 2002).

En el marco estrictamente normativo, se entiende por planificación urbana al “proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socio-económico” (MINVU, 1992), siendo los IPT más aplicados en Chile los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales (o Metropolitanos).

Estos Planes son la expresión física de un articulado con carácter de ley, que busca normar de manera previa los acontecimientos urbanos y las posibles formas de crecimiento y desarrollo que tendrán una ciudad en un futuro de unos 15 a 20 años (Baeriswyl, 2006). La principal característica de estos planes de OT corresponde a la zonificación de los territorios que busca materializar los lineamientos de planificación urbana propuestos para los respectivos territorios.

3.2.2 Zoning

La planificación a través a la definición de determinados usos a las áreas de una ciudad es conocida como zonificación o *zoning*. Corresponde a una de las técnicas principales del urbanismo, o más específicamente de la planificación normativa u OT.

La zonificación se aplica mediante la subdivisión del área de un territorio, geográfica, político administrativa, etc. en sectores homogéneos con ciertos criterios, como las densidades, alturas, tipos de edificaciones construidas, áreas de uso de suelo (equipamiento, vivienda, usos productivos, etc.), hasta incluso la cantidad de estacionamientos y condiciones de accesibilidad universal.

Esta técnica fue expuesta por primera vez en la segunda mitad del siglo XIX por el arquitecto alemán Stubben (2002). Se caracterizó por plantear una postura de planificación para la ciudad distinta a la propuesta del damero tradicional – cual se hacía muy monótono a criterio de los alemanes – sino que planteó crecimientos a partir de trazas radiales, tramas multidireccionales, diagonales y anulares que respondían de manera eficaz a los requerimientos del tráfico urbano.

Teóricamente su principal propósito es la segregación de los usos del suelo urbano que se suponen incompatibles, como por ejemplo el uso residencial con el industrial, aunque más tarde adquirió mayor complejidad aplicándose también a otros usos y categorizaciones.

La sistematización de los usos de suelo urbano planteada por Stubben además de la regulación normativa y funcional, buscó satisfacer criterios estéticos. El arquitecto consideraba que la construcción de un plan para la ciudad no sólo debía satisfacer los desafíos planteados por las vialidades, las edificaciones y la salud de sus habitantes, sino que también debían considerarse la satisfacción de los habitantes como usuarios y espectadores de la ciudad.

Con esta consideración, Stubben (2002) planteó ciertos criterios estéticos que finalmente decantaron en la estructura de la zonificación o usos de suelo de actual normativa urbanística. En primer lugar buscó lograr una traza elegante de las calles condicionando sus dimensiones, sus proporciones, fachadas, evitando espacios libres y residuales, arborización y mobiliario urbano con sentido, etc. Luego, planteó la obtención de una proporción elegante entre calles y edificaciones, esto mediante la regulación del ancho de las vías que enfrentan los edificios en armonía con dichas edificaciones, generar el reconocimiento en el trazado urbano de edificios importantes y monumentos, etc.

Para Tella (2009), el accionar del *zoning* estuvo destinado a la adecuación de un proceso natural de crecimiento urbano. La ciudad demostró a través del tiempo su tendencia a asumir de manera espontánea una línea de densidades decrecientes del centro a la periferia, y sus actividades a agruparse espontáneamente en función de criterios de homogeneidad. De este modo la zonificación en primera instancia actuó en casos puntuales de distorsiones urbanas, previniendo y rectificando tendencias que se consideraban contrarias al proceso evolutivo urbano.

Mancuso (1980) plantea el ejemplo de Nueva York como experiencia clave para comprender la introducción del *zoning* en América, toda vez que: por primera vez la zonificación afectó la totalidad del territorio hasta los límites administrativos de la ciudad; la zonificación definió todas las características volumétricas y arquitectónicas de los edificios que allí podían localizarse, y por último que estas condiciones fueron formalizadas hasta adquirir valor jurídico, conforme a la constitución y a la legislación vigente.

En Chile el *zoning* representa el medio por el cual se planifica el territorio, a través de sus IPT, siendo los más importantes por la escala de aplicación y por el grado de incidencia territorial: los Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos, los Planes Reguladores Comunes y Planes seccionales. Estos

instrumentos están definidos en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC).

Sin embargo, el reduccionismo de las relaciones territoriales potenciando ciertos criterios, se contradice con las diversas dimensiones que inciden en los procesos de planificación de la ciudad y que plantean diversos autores estudiados. Para Cárdenas, “la técnica de la zonificación empleada por el Plan Regulador Comunal recoge tendencias de usos y las agrupa según zonas, lo cual trae como consecuencia la creación de un mosaico de piezas separadas que no llegan a integrarse. (Cárdenas, 2000).

3.2.3 El Plan Regulador, morfología y diseño urbano.

El PRC corresponde al instrumento de planificación territorial aplicable a la escala comunal. Su función consiste en ordenar los distintos usos de suelo y sus relaciones dentro de la comuna, norma el límite urbano, la red vial estructurante, la forma de ocupación y subdivisión predial, entre otras normas urbanísticas.

Como instrumento de planificación, se sustenta a partir de un diagnóstico que decanta en la propuesta de una imagen objetivo, objetivos y lineamientos urbanos. De este modo la propuesta de zonificaciones y normas urbanísticas buscan dar respuesta a esta planificación territorial. Debido a las limitantes y debilidades propias de este instrumento, cuales mencionan al final de este capítulo, su implementación en la práctica es normativa más que prospectiva o estratégica.

Una de las principales críticas al instrumento corresponde a su bidimensionalidad y rigidez al momento de aplicar normas urbanísticas ante la falta de una visión de conjunto de la ciudad o comuna, priorizando el bien común, o la conservación de la armonía de la arquitectura y del espacio público. Cabe señalar que esta situación es aún más crítica en el caso de las áreas Metropolitanas como el Gran Santiago donde la ciudad o área metropolitana se compone de un mosaico de

múltiples normas y regulaciones que en la mayoría de los casos no se articulan o convergen en un proyecto de una escala mayor a la comuna.

Esta falta de criterio arquitectónico además puede observarse a escala micro o barrial, en sectores en desarrollo o expansión urbana donde se definen usos mixtos o nuevas normas urbanísticas como alturas de edificación. En el caso de distintos usos de suelo, pueden surgir externalidades negativas para los antiguos residentes como en el caso de usos de equipamiento o productivos. Por otro lado, en cuanto a al crecimiento en altura, nuevas tipologías arquitectónicas pueden generar deterioros ambientales (pérdida de radicación lumínica) en las viviendas existentes. Estos ejemplos, si bien pueden considerarse como resultantes negativas de la norma urbanística aplicada, en la mayoría de los casos corresponden a intervenciones urbanas apegadas tanto al instrumento local como a la OGUC.

Por otro lado, el PRC a su vez carece de criterios de diseño urbano y morfológicos. Como plantea Mawromatis (2000), la normativa vigente no es capaz de regular efectivamente el espacio urbano, de tal manera de permitir o incentivar una mejora en la calidad de vida, generando un ambiente favorable para una convivencia comunitaria, que trascienda lo cotidiano y lo meramente funcional.

El autor además señala como los principales problemas de la normativa comunal que inciden en la problemática morfológica: el *zoning* como criterio ordenador de la normativa vigente como ya se expuso con anterioridad; la ausencia de jerarquías urbanas y arquitectónicas como lineamientos ordenadores; y la ausencia de una clasificación tipológica en el ordenamiento del tejido urbano y el espacio público. En relación a este último punto resulta interesante el planteamiento del autor, que plantea que la pobreza morfológica y ambiental de los espacios urbanos de las comunas del perímetro de Santiago deriva en gran medida de los vacíos de la legislación vigente, en cuanto no contempla la

tipología arquitectónica de los espacios públicos como variable real y efectiva en el ordenamiento espacial.

Desde otra visión del mismo problema, Raposo (1995) plantea que el Estado de Chile ejerce importantes fuerzas modeladoras del ordenamiento urbano, siendo una de ellas la planificación urbana. Y que en el actual contexto de la modernización debieran revisarse las competencias de la planificación urbana, toda vez que esta no es más que la expresión, a nivel de racionalidad instrumental, de las competencias jurídicas acordadas por la sociedad a la administración del Estado, cuales normalmente indican el nivel de articulación de intereses alcanzado en torno a objetivos de equidad social.

Pol (1992) plantea que el diseño urbano que actualmente existe a nivel comunal es solamente la resultante de la aplicación de proyectos individuales aprobados legalmente por la normativa, pero carece de una voluntad de diseño para concebir a la ciudad como un proyecto de urbanismo. Como ya se mencionó con anterioridad, a pesar de concebirse inicialmente como un Plan, la falta de atribuciones del PRC para incidir en el medio urbano, limitan su accionar en la ciudad.

Estableciendo una vinculación entre el estudio de este instrumento y la teoría prospectiva y de planificación planteada en el primer capítulo, cabe señalar que el PRC a pesar de incorporar elementos – en su etapa de diseño - de planificación estratégica, debido a su carácter indicativo y poco vinculante termina perdiendo el potencial rol de orientador del desarrollo local.

A continuación se presenta una síntesis con las principales disociaciones de los instrumentos de OT de nuestro país:

- Excesiva dilatación de los plazos de diseño del instrumento, debido en parte al celo jurídico de los estamentos contralores en la revisión y

aprobación de los IPT, esto se traduce en lineamientos de planificación desactualizados.

- Carácter político del instrumento en descoordinación de los criterios técnicos. Los intereses políticos en ocasiones partidistas contravienen los intereses de desarrollo local provenientes de un sustento técnico. Existencia de pugnas por intereses privados, por usos de suelo terminan por estancar los procesos de planificación y actualizaciones de los instrumentos, por falta de acuerdos en instancias de aprobación municipal.
- Falta de vinculación del instrumento con planes y estrategias de gestión u planes locales integrales. Sumado al débil sustento en la planificación estratégica del IPT y su coordinación con otros instrumentos es escasa. Por otro lado el carácter regularizador y normativo predomina sobre el carácter prospectivo.
- Predominio de la mirada diagnóstica, por sobre una mirada estratégica en los procesos de toma de decisiones de planificación urbana. Lo anterior en términos de priorizar problemas funcionales de la ciudad por sobre el cumplimiento de la imagen objetivo.
- Ausencia de criterios territoriales. Lo anterior en términos del predominio del *zoning*, como herramienta de control del suelo en el contexto de la ciudad neoliberal.
- Ausencia de una visión integradora de Desarrollo Urbano. En términos de la falta de coordinación con otros instrumentos sectoriales que definen directrices, programas, proyectos de inversiones en las ciudades (MOP Plan Ciudad, SECTRA, Municipios PLADECOS).
- Participación ciudadana informativa y consultiva. Procesos participativos sin una estandarización en cuanto a sus exigencias, dependientes de la

metodología del estudio y de la contraparte técnica local municipal, principalmente en términos de los procesos de difusión y convocatorias.

3.3 Desarrollo local

A inicios de los años ochenta, como plantea Sandoval (2014), cobró fuerza la definición de los procesos de desarrollo local diferenciados del tema urbano, surgiendo la necesidad de enfrentar el desafío metodológico de la planificación de este nivel generándose la definición de pautas para construir un marco institucional de los procesos de democratización a nivel local.

3.3.1 Desarrollo local como sistema

El concepto de desarrollo local surge ligado a los procesos económicos y como una lógica de regulación horizontal. En el año 1975 el Banco Mundial planteó una definición de desarrollo aplicada al ámbito espacial, de la cual se desprende que el desarrollo local corresponde a una estrategia diseñada para mejorar el nivel de vida, económico y social de una determinada población.

Existen diversas acepciones del concepto, a saber: desarrollo local endógeno definido como un proceso tendiente a incrementar el bienestar de la comunidad mediante el establecimiento de actividades económicas y socioculturales (Vázquez, 2000); desarrollo local integrado que plantea una integración de todas las potencialidades de aprovechamiento de los recursos existentes en la zona, entre otros.

Según Casalis (2009) el concepto de desarrollo local se asocia a un proceso social complejo, originado en una construcción colectiva a nivel local, que tiene como objetivo movilizar los recursos del territorio en torno de un proyecto común e incluir al conjunto de la población. Al fundamentarse en la interrelación de las variables económicas, sociales, institucionales, geográficas y ambientales, esta planificación incorpora el principio de integralidad.

Gran parte de las definiciones de desarrollo local se concentran en conferirle especificidad temática, destacando componentes económicos, el carácter de microempresa, el empleo o el desarrollo comunitario. Como plantea Boisier (2001), el concepto ha sido usado muchas veces como una respuesta sectorial a una condición dada por un diagnóstico proveniente de un contexto europeo de crisis macroeconómica. Por esta razón, definiciones como las de Vázquez Barquero, ponen atención en una de las dimensiones del desarrollo al considerar que se trata de un “proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora en el nivel de vida de la población local” (Vázquez Barquero, 1988: 129).

Desde otro punto de vista el Desarrollo local puede ser entendido a partir del OT o como forma de análisis social. El primer caso corresponde a una visión más reciente que se basa en los instrumentos de OT, el supuesto es que el territorio no está ordenado y sin ello no se puede generar desarrollo. Mientras que el segundo caso es una visión más neutra que ve al desarrollo local como una herramienta de análisis, más que como un instrumento de cambio social, por lo general se le asocia un carácter más descriptivo. (Gallicchio, 2006).

En las últimas décadas, producto entre otras cosas de la puesta en marcha del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el significado de desarrollo local se ha direccionado hacia una dimensión no tan solo económica, sino también asociada al progreso humano y medio ambiental, siendo una de sus lineamientos principales la cooperación transversal entre los distintos agentes de una localidad: las personas, la administración pública local, organizaciones diversas, el actor privado, entre otras.

En síntesis, el desarrollo local se representa un conjunto de ideas teóricas que tratan de explicar las relaciones económicas y sociales de un determinado territorio y sus actores en busca de generar un aumento en la calidad de vida y sostenibilidad.

En el contexto de la presente investigación resulta interesante indagar en cómo la planificación territorial y en particular a partir de los IPT, que rigen un determinado territorio, pueden llegar a influir en el desarrollo local en sus diversas dimensiones.

Por último señalar que el modelo teórico sobre la influencia de las desarticulaciones en los procesos de planificación, expuesto en el primer capítulo de este marco teórico, es aplicable considerando el sistema territorial (s) como el territorio local. Lo anterior será aplicable al Estudio de caso como se revisa más adelante.

3.3.2. Desarrollo local en el contexto de áreas metropolitanas

En el contexto de desarrollo urbano a nivel mundial y en particular en América latina, las tendencias del crecimiento urbano son cada día más elevadas. En efecto, de acuerdo con las estimaciones oficiales de las Naciones Unidas y del CELADE-División de Población de la CEPAL y en cifras del Banco Mundial, América Latina es la región más urbanizada del mundo en desarrollo, situando a Uruguay, Argentina y Chile como los países más urbanizados de Latinoamérica. Este proceso avanzado de urbanización en América Latina ha estado siempre asociado con altos índices de crecimiento demográfico y particularmente asociado en la región a una alta concentración de habitantes en áreas metropolitanas.

Según datos del Censos de Población y Vivienda 2002 la cantidad de población habitando en áreas metropolitanas (6.778.312) casi triplica a la cantidad de población que habita en Grandes ciudades (2.768.805) y resto de población urbana (3.293.996). Las actuales áreas metropolitanas de nuestro país (unidad urbana de más de 500.000 habitantes) con Plan Regulador Metropolitano vigente: el Gran Santiago, el Gran Valparaíso y el Gran Concepción, mientras que la conurbación La Serena – Coquimbo y el Área Metropolitana de Temuco representan potenciales nuevas zonas metropolitanas.

En estas Áreas Metropolitanas existe una planificación urbana a nivel macro asociada al instrumento de OT Plan Regulador Metropolitano, el cual define lineamientos de crecimiento a nivel macro que deben alinearse con los propuestos Planes Reguladores de cada comuna que conforma dicha área metropolitana. Por consiguiente y en la práctica, las comunas de estas áreas metropolitanas obedecen a una doble escala de planificación rigiéndose por una dualidad de zonificaciones, no necesariamente articuladas.

Frente a este escenario cabe preguntarse cuáles son las posibilidades de planificar el desarrollo local desde el OT en el caso de territorios o barrios insertos en determinadas comunas, cuales pueden estar insertas en áreas de interés metropolitano o sectorial. En tales casos, pudiese ocurrir que los usos y normativas urbanísticas proyectadas se asocien a criterios macro, con nuevos usos, densidades y alturas de edificación proyectadas a largo plazo, escapándose de las necesidades acorto plazo de los residentes de aquellos barrios.

4. Diseño metodológico

4.1 Contexto histórico de la investigación

En coherencia con el objetivo de la investigación que busca analizar los efectos en un determinado territorio generados por desarticulaciones en los IPT, la investigación aborda el periodo 1960 – 2017 coincidente con primer instrumento de planificación territorial con incidencia actual en el territorio (Plan Intercomunal de Santiago 1960). En este periodo se llevaron a cabo los principales cambios político administrativos (creación comuna de Recoleta 1981) y a partir de comienzos de los años 90's cambios morfológicos y socio espaciales en la población QRES. En este lapsus de tiempo, el barrio se transformó de un uso residencial y con una imagen urbana rural, a un enclave semi industrial con una imagen deteriorada por la convivencia de usos mixtos discordantes (vivienda – actividad productiva – almacenamiento).

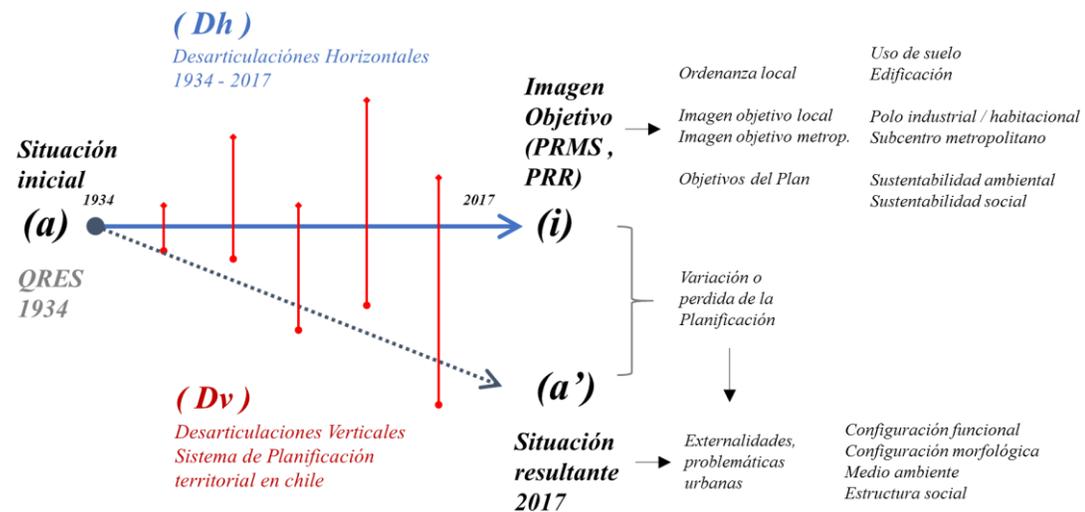
En este periodo de tiempo se pueden identificar distintos político administrativos y de planificación territorial, entre los principales se encuentran: Plan Intercomunal de Santiago (1960); creación (1981) y comienzo administración (1992) comuna de Recoleta; promulgación del PRMS (1994); el comienzo del estudio del PRR (1998); la promulgación oficial del PRC Recoleta (2004); Modificación N°1 al PRR (2012); inicio Modificación N°2 al PRR (2016). Se describen en profundidad estos hitos en el capítulo de desarrollo de la investigación.

4.2 Enfoque metodológico. Estudio de caso

El enfoque metodológico corresponde a un carácter exploratorio - descriptivo en base a una metodología mixta que incorpora técnicas de recolección predominantemente cualitativa.

El carácter exploratorio de la investigación responde a la escasos de estudios que aborden propuestas metodológicas para la evaluación de procesos de planificación territorial desde una visión multiescalar e histórica. En este caso la metodología propuesta se basa en la aplicación del **modelo teórico** propuesto de influencia de las desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial, aplicado en el estudio de caso de la población QRES.

Figura N° 2 Modelo Teórico aplicado al estudio de caso



Fuente: Elaboración propia

El carácter descriptivo responde a los métodos o técnicas a utilizar para identificar los elementos clave o variables que inciden en un fenómeno, asociados preferentemente a la recopilación de información secundaria, observación y levantamiento de información primaria en base a entrevistas que buscan describir el fenómeno de estudio.

El método de investigación se centra en el Estudio de Caso, correspondiente a la población QRES (1934), o Barrio El Salto, en la comuna de Recoleta Santiago de Chile y emplazada en uno de los Subcentros de Equipamiento Metropolitano definidos por el PRMS (1994). Para dichos efectos, como se mencionó anteriormente, se considera un periodo de tiempo a partir de 1960 en el cual se

busca analizar: en primer lugar los IPT que influyeron en la conformación de su imagen objetivo identificando las potenciales desarticulaciones; y luego a partir de la década del 90, estudiar y caracterizar los cambios en la estructura urbana y desarrollo local detonados por dichas desarticulaciones en los procesos de planificación y que comenzaron a generarse a partir de esta década.

El área de estudio presenta características que lo convierten en un área particular y de gran potencial para profundizar en el análisis problemáticas contemporáneas del urbanismo, cuales se describen en detalle en el capítulo de análisis de contexto.

En relación anterior, es válido señalar que el estudio de caso corresponde a “una estrategia de investigación dirigida a comprender las dinámicas presentes en contextos singulares, combinando distintos métodos para la recogida de evidencia cualitativa y/o cuantitativa con el fin de describir, verificar o generar teoría”. (Eisenhardt, 1989)

El Estudio de Caso a desarrollar tiene las características de instrumental, toda vez que el interés se centra en un problema conceptual más amplio que el propio estudio del caso (Stake, 1995). En este sentido, la investigación busca profundizar en los efectos concretos que las dinámicas de planificación producen en los territorios locales, en particular cuando estos son planificados tanto a una escala local como intercomunal en el marco del desarrollo de áreas metropolitanas.

La pertinencia de la elección del Estudio de Caso como medio para el estudio de problemáticas urbanas de fondo, se asocia – como se planteó en el marco teórico - en primer lugar al explosivo desarrollo urbano en áreas metropolitanas tanto en Latinoamérica como Chile, y luego, en relación a abrir la discusión sobre el modelo de desarrollo urbano que plantean los IPT en nuestro país, cual es limitado y carente de visión local.

Por último, cabe señalar que en coherencia con el alcance de la investigación, su carácter exploratorio - descriptivo y la relevancia de los conceptos de fondos a estudiar, es que los resultados esperados se perfilan en el orden de evidenciar una problemática, levantar hallazgos y generar lineamientos que pudiesen ser valiosos en una investigación de mayor profundidad.

4.3 Unidad de análisis

En coherencia con el carácter exploratorio de la investigación, el estudio de caso se estructura a partir de múltiples unidades de análisis (Yin, 1989), las cuales responden a los conceptos teóricos, objetivos e hipótesis específicas.

Las unidades de análisis corresponden a: (1) los IPT que afectan al área de estudio; (2) la dimensión funcional - morfológica del barrio (asociada a la normativa urbanística definida por los IPT en términos del uso de suelo y las condiciones de las edificaciones); (3) la dimensión socio – económica del barrio.

4.4 Muestra

La selección de la muestra en el estudio no corresponde a una muestra representativa de una población sino una muestra teórica. “El objetivo de la muestra teórica es elegir casos que probablemente pueden replicar o extender la teoría emergente, deben adicionarse el número de casos hasta la saturación de la teoría” (Eisenhardt, 1989).

Según Samaja (1994) una investigación interpretativa, con un diseño exploratorio-descriptivo, puede tomar desde un solo individuo hasta unos pocos, esta situación permitiría hacer conjeturas bien fundadas acerca del universo en ese mismo nivel.

Según lo anterior y en relación al carácter exploratorio - descriptivo de la investigación, se definió una muestra para cada unidad de análisis. La selección de la muestra se rigió bajo el criterio de relevancia de los elementos en el contexto de cada unidad de análisis, además con el fin de propiciar una adecuada

triangulación de la información recabada. Cabe señalar que, como se mencionó con anterioridad, que se busca la saturación de la información por sobre un criterio estadístico.

4.4.1 Muestra A. Actores claves

En coherencia con el objetivo específico 1, correspondiente a la unidad de análisis (1), se definió una muestra (A) compuesta de 3 actores claves asociados a la variable de planificación territorial: Paulina Ahumada, Asesora Urbana de Recoleta en el periodo de diseño del PRR (1998 – 2004); Catherine Manríquez, actual Asesora Urbana (Modificación N°2 Plan Regulador); y Mauricio Espinoza, Jefe del Departamento de Edificación. La muestra se levantó mediante entrevistas semi-estructuradas, donde se abordaron temas tendientes a profundizar en la conformación de la imagen objetivo del PRR (2004), y en la propuesta de Modificación N°2 del PRC y su implicancia en el área de estudio.

4.4.2 Muestra B. Unidades prediales.

Para el objetivo específico 2, correspondiente a la unidad de análisis (2), la muestra (B) correspondió a la totalidad de las unidades prediales de la población, que hacieren a 1226 predios.

4.4.3 Muestra C. Actores claves sociales (ACS) y residentes

Para el objetivo específico 3, correspondiente a la unidad de análisis (3), se seleccionó una muestra (C) de 4 actores claves sociales y de residentes asociados a la variable socio económica.

En cuanto a los actores claves, tres de ellos corresponden a dirigentes integrantes de las directivas de las 3 Juntas de Vecinos de la población (Quintas Residenciales El Salto, Dagoberto Godoy y Unión y Esfuerzo). La selección de estos actores claves se realizó bajo el criterio de abarcar la totalidad de las Juntas de Vecinos de la población. De esta forma se seleccionaron a dirigentes integrantes de la directiva de las Juntas de Vecinos Quintas Residenciales El

Salto, Dagoberto Godoy y Unión y Esfuerzo. Además se seleccionó un último actor correspondió a un residente de la zona U-H de calle Colombia y a su vez funcionario municipal perteneciente al Departamento de Inspección. El cuarto actor correspondió a un residente de la zona U-H de calle Colombia y a su vez funcionario municipal perteneciente al Departamento de Inspección.

Esta muestra se levantó mediante entrevistas semi-estructuradas, donde se abordaron temas tendientes a profundizar en los cambios en la estructura urbana y desarrollo local de la población.

Los residentes correspondieron a vecinos y dirigentes sociales asociados a las JV mencionadas, quienes participaron voluntariamente de un taller tipo focus group en el marco de la Modificación N°2 del PRC. En dicha ocasión se discutió sobre su percepción del desarrollo del barrio y de la pertinencia de estudiar una modificación en la zonificación existente de la población, la cual nace de inquietudes de los propios vecinos según solicitudes realizadas al municipio (Ver ANEXO 3).

Código	Organización	Cargo	Dirección
ACS1	J.V. Quintas Residenciales El Salto	Tesorera	Colombia 0552
ACS2	J.V. Unión y Esfuerzo	Presidente	Venezuela 0905
ACS3	J.V. Dagoberto Godoy	Presidente	Cuba 3241
ACS4	Municipalidad Recoleta	Funcionario Dpto. Inspección	Colombia 0564

Focus group residentes Unidad Vecinal 15 (UV15)		
1° Audiencia Pública - Modificación N°2 PRR, 28 septiembre 2016		
Código	Organización	Dirección
V1	Residente	Zapadores 252
V2	Residente	Venezuela 0580

V3	Residente	Venezuela 0580
V4	Residente	Colombia 0552
V5	C.D.I. Mahuidahue	Santa Adela 0972
V6	J.V. Dagoberto Godoy	Canadá 3356
V7	Residente	Canadá 3356
V8	Residente	Cuba 3241
V9	Residente	Canadá 3390
V10	Residente	Consuelo 0398
V11	Residente	Venezuela 0547
V12	Residente	-
V13	Residente	Venezuela 0905
V14	Residente	Director Alcalino 3348
V15	Vecino Plaza El Salto	Parque Riesco 3332

Imagen N° 1 Georreferenciación Muestra C



Fuente: Elaboración propia.

Esta muestra (C) de actores claves y residentes se utilizó como fuente de información tanto en la Fase 2 y fase 3 de la investigación.

Se adjunta a continuación cuadro síntesis de las unidades de análisis y muestras del estudio de caso

Objetivos Específicos	Variable	Unidad de Análisis	Muestra
Analizar los Instrumentos de Planificación Territorial que influyeron en la conformación de la imagen objetivo de la población QRES, en particular el PRR (2004), identificando las desarticulaciones en los procesos de planificación.	Planificación territorial	(1) Instrumentos de Planificación Territorial	Muestra (A) Actores claves municipales
Estudiar y caracterizar los cambios en la estructura urbana de la población QRES a nivel funcional y morfológico.	Estructura urbana	(2) Dimensión funcional - morfológica	Muestra (B) Unidades prediales
Estudiar y caracterizar los cambios ambientales y socio económico de la población QRES, identificando sus efectos en el desarrollo local.	Desarrollo local	(3) Dimensión socio económica	Muestra (C) Actores claves sociales y residentes

4.5 Operacionalización de Variables

La investigación se estructura a partir de tres variables principales: Planificación territorial, estructura urbana, y desarrollo local, las que se asocian a los conceptos teóricos y objetivo específicos respectivamente. Las variables a su vez se desagregan en dimensiones y sub dimensiones, en relación a indicadores a modo de estructurar el desarrollo de la investigación.

Cabe señalar que los indicadores, en coherencia con el enfoque metodológico de la investigación de carácter exploratorio – descriptivo, tienen una connotación

asociada a criterios o categorías de análisis más que con un fin estadístico (utilizado en el caso de investigaciones cualitativas). Dichos indicadores fueron contruidos mediante la triangulación de los diversos métodos utilizados.

Se adjunta a continuación esquema con la sistematización de las variables, dimensiones, sub dimensiones e indicadores.

Objetivos Específicos	Variable	Dimensión	Sub dimensión	Indicador
Analizar los Instrumentos de Planificación Territorial que influyeron en la conformación de la imagen objetivo de la población QRES, en particular el PRR (2004), identificando las desarticulaciones en los procesos de planificación.	Planificación territorial	Instrumental Desarticulaciones	IPT metrop. IPT comunal Verticales horizontales	<ul style="list-style-type: none"> • Influencia planificación intercomunal (PRIS, PRMS) • Influencia planificación local (PRC Conchalí) • Coordinación vertical • Diseño participativo • Coordinación sectorial • Coordinación jurídica • Ciclo de vida de los instrumentos • Coordinación horizontal.
Estudiar y caracterizar los cambios en la estructura urbana de la población QRES a nivel funcional y morfológico.	Estructura urbana	Funcional Morfológica	Uso de suelo Edificaciones	<ul style="list-style-type: none"> • Zonificación • Relaciones entre zonificación • Temporalidad • Estructura predial • Tipología arq. • Sistema de agrupamiento
Estudiar y caracterizar los cambios ambientales y socio económico de la población QRES, identificando sus efectos en el desarrollo local.	Desarrollo local	Medio ambiental Socio económico	Construido Natural Social Económica	<ul style="list-style-type: none"> • Espacio público • Factores de contaminación • Cohesión social • Inversión público - privada

4.6 Fases de la investigación, métodos y fuentes de recolección de datos

La presente investigación se divide en tres fases en coherencia con los tres objetivos específicos y unidades de análisis propuestas. En términos generales, la 1° fase consistió en analizar el PRR (2004) y los IPT que influyeron en la

conformación de su imagen objetivo con el fin de identificar las posibles desarticulaciones. Las fases 2° y 3° correspondieron al estudio, caracterización y análisis de los cambios en la estructura urbana, ambientales y socio económicas de la población QRES con el fin de establecer relaciones entre dichos cambios y la planificación propuesta para la población.

En cada una de estas fases se utilizaron distintos métodos de recolección de datos en busca de generar relaciones entre los componentes teóricos estudiados, y los cambios generados en la estructura urbana y desarrollo local. El análisis y procesamiento de esta información se realizó a través del cruce de datos o “triangulación” proveniente de los distintos métodos.

“En la indagación cualitativa poseemos una mayor riqueza, amplitud y profundidad en los datos, si éstos provienen de diferentes actores del proceso, de distintas fuentes y al utilizar una mayor variedad de formas de recolección de los datos.” (Sampieri, 2014:439)

En relación a lo planteado por el autor, la presente investigación plantea una triangulación de métodos, se busca cotejar la información obtenida a través de distintas técnicas o métodos:

- Revisión Información secundaria.
 - Revisión IPT
 - Revisión Antecedentes municipales. (Pronunciamientos DOM de Permisos de Edificación y Recepciones Finales; información de patentes municipales) (Muestra B).
- Entrevistas semi estructurada a actores claves.
 - Actores municipales (Muestra A)
 - Actores sociales (Muestra C)

- Focus Group (taller de participación) con vecinos UV 15. (Muestra C)
- Observación etnográfica

Cabe señalar que el procesamiento de datos primarios y secundarios levantados en cada fase, fue sistematizado según los indicadores mencionados en el capítulo de operacionalización de variables. Los datos secundarios son utilizados como refuerzo de los datos primarios (triangulación). Debido al alcance de la investigación las entrevistas se transcribieron parcialmente (segmentos adjuntos a cada capítulo de resultados de la investigación), y la codificación se realizó directamente en relación a las categorías de análisis o indicadores.

A continuación se presenta una síntesis de las tres fases que conforman la investigación:

4.6.1 Fase 1. Análisis IPT y desarticulaciones

La primera fase de la investigación aborda el primer objetivo específico de la investigación que busca analizar los Instrumentos de Planificación Territorial que influyeron en la conformación de la imagen objetivo de la población QRES, en particular el PRR (2004), identificando las desarticulaciones en los procesos de planificación. Para tal efecto se revisó información secundaria y se realizaron entrevistas a actores claves.

Los datos secundarios corresponden a los IPT con incidencia actual e histórica en la conformación de la imagen objetivo de la población QRES: PRIS (1960); PRMS (1994), PRC Conchalí (1983), y PRC Recoleta (2004). Los datos primarios corresponden a entrevistas semi estructurada a actores claves. (Muestra A).

El procesamiento de datos secundarios provenientes de los IPT se realizó a través a un análisis descriptivo con enfoque histórico. Mientras que el procesamiento de datos primarios se efectuó mediante la transcripción parcial de las entrevistas, incorporado esta información al análisis al desarrollo de resultados como método de triangulación.

4.6.2 Fase 2. Análisis estructura urbana

La segunda fase de investigación aborda el segundo objetivo específico de la investigación que busca estudiar y caracterizar los cambios en la estructura urbana de la población QRES a nivel funcional y morfológico. Para tal efecto se revisó información secundaria, antecedentes municipales, se realizaron entrevistas semi estructuradas a actores claves sociales y un focus group a residentes, estos datos se complementaron con observación etnográfica en terreno.

Los datos secundarios corresponden a: Diagnóstico PRR 2004; Antecedentes municipales. (Pronunciamentos DOM de Permisos de Edificación 2003 - 2017 y Recepciones Finales 2000 - 2017; información de patentes municipales activas 2017). Los datos primarios corresponden a: entrevistas semi estructuradas a actores claves sociales y focus group a residentes de la población QRES.

En el desarrollo de la fase se realizaron visitas a terreno donde se levantó un registro fotográfico (observación etnográfica). El resultado de esta técnica se incorporó al análisis como complemento de datos primarios y secundarios (triangulación).

El procesamiento de datos secundarios provenientes Diagnóstico PRR 2004 se realizó a través a un análisis descriptivo. Mientras que el procesamiento de los antecedentes municipales, se sistematizó mediante la utilización de un sistema de información geográfica (SIG). Mientras que el procesamiento de datos primarios se efectuó mediante la transcripción parcial de las entrevistas y focus group, incorporado esta información al análisis al desarrollo de resultados como método de triangulación.

4.6.3 Fase 3. Análisis desarrollo local

La tercera fase de investigación aborda el tercer objetivo específico que busca estudiar y caracterizar los cambios ambientales y socio económicos de la población QRES, identificando sus efectos en el desarrollo local. Para tal efecto se revisó información secundaria, se realizaron entrevistas a actores claves sociales y un focus group a residentes, estos datos se complementaron con observación etnográfica en terreno.

Los datos secundarios corresponden al diagnóstico socio espacial de la población QRES desarrollado como información base en la propuesta del PRC 2004, se buscó levantar datos históricos con el objetivo de establecer variables que permitan evidenciar cambios en la población.

Los datos primarios corresponden a: entrevistas semi estructuradas a actores claves sociales y focus group a residentes de la población QRES.

En el desarrollo de la fase se realizaron visitas a terreno donde se levantó un registro fotográfico (observación etnográfica). El resultado de esta técnica se incorporó al análisis como complemento de datos primarios y secundarios (triangulación).

El procesamiento de datos secundarios provenientes Diagnóstico PRR 2004 se realizó a través a un análisis descriptivo. Mientras que el procesamiento de datos primarios se efectuó mediante la transcripción parcial de las entrevistas y focus group, incorporado esta información al análisis al desarrollo de resultados como método de triangulación.

Se adjunta a continuación esquema con una síntesis de los métodos, fuentes de información utilizadas e información esperada.

Objetivos Específicos	Métodos	Descripción del método	Fuente de información	Información Esperada
Analizar los Instrumentos de Planificación Territorial que influyeron en la conformación de la imagen objetivo de la población QRES, en particular el PRR (2004), identificando las desarticulaciones en los procesos de planificación.	<p>a) Revisión Información secundaria.</p> <p>b) Entrevista semi estructurada a actores claves. (Muestra A)</p>	<p>a) Análisis cualitativo de los IPT que influyeron en la conformación de la imagen objetivo aplicada al área de estudio.</p> <p>b) Entrevistas semi estructurada, incorporando preguntas en el momento en función de las respuestas del entrevistado.</p>	<p>a) IPT: PRIS (1960); PRMS (1994), PRC Conchalí (1983), PRC Recoleta (2004).</p> <p>b) Actores claves: ex Asesora Urbana, actual Asesora Urbana, Jefe Edificación.</p>	<p>a) Síntesis de los IPT y sus lineamientos de planificación que influyeron históricamente en la conformación de la imagen objetivo para la población QRES.</p> <p>b) Visión de actores sobre la variable de planificación territorial a modo de complementar a.1 y a.2.</p>
Estudiar y caracterizar los cambios en la estructura urbana de la población QRES a nivel funcional y morfológico.	<p>a) Revisión Información secundaria.</p> <p>b) Revisión Antecedentes municipales. (Muestra B)</p> <p>c) Observación etnográfica.</p>	<p>a) Revisión y análisis del diagnóstico funcional y morfológico de la población QRES desarrollado como información base en la propuesta del PRC 2004.</p> <p>b) Revisión de antecedentes municipales: Pronunciamientos DOM de Permisos de Edificación 2003 - 2017 y Recepciones Finales 2000 - 2017; información de patentes municipales activas 2017).</p> <p>c) Observación en terreno las características morfológicas de la población.</p>	<p>a) PRC Recoleta (2004)</p> <p>b) Archivo municipal</p> <p>c) Terreno</p> <p>d) Síntesis de fuentes a, b y c.</p>	<p>a) Diagnóstico funcional y morfológico de la población (PRC 2004).</p> <p>b) Estado funcional y morfológico actual (2017).</p> <p>c) Registro fotográfico como apoyo empírico a la caracterización funcional y morfológica.</p>
Estudiar y caracterizar los cambios ambientales y socio económico de la población QRES, identificando sus efectos en el desarrollo local.	<p>a) Revisión Información secundaria.</p> <p>b) Observación etnográfica</p> <p>c) Entrevistas semi estructurada a actores claves dirigentes JV (Muestra C)</p> <p>d) Focus Group 1 (taller de participación) con vecinos UV 15. (Muestra C).</p>	<p>a) Revisión y análisis del diagnóstico socio espacial de la población QRES desarrollado como información base en la propuesta del PRC 2004.</p> <p>b) Observación en terreno sobre la dimensión calidad de vida.</p> <p>c) Entrevistas semi estructuradas, incorporando preguntas en el momento en función de las respuestas del entrevistado.</p> <p>d) A partir de la presentación de un tema (Modificación 2 PRR), el moderador (Asesora Urbana) levanta la sesión de opiniones y preguntas surgidas en el momento a partir del tema a tratar.</p>	<p>a) PRC Recoleta (2004)</p> <p>b) Terreno</p> <p>c) Actores claves: dirigentes de las 3 Juntas de Vecinos de la población QRES (Quintas Residenciales El Salto, Dagoberto Godoy y Unión y Esfuerzo) y un vecino de la zona U-H.</p> <p>d) Vecinos y dirigentes de la Unidad Vecinal 15 (Zonas U-E2 y U-H).</p>	<p>a) Diagnóstico socio espacial de la población (PRC 2004)</p> <p>b) Registro fotográfico como apoyo empírico a la caracterización socio espacial.</p> <p>C y d) Visión de los actores sobre la evolución socio espacial del barrio.</p>

5. Análisis de contexto

5.1 Polo de equipamiento Metropolitano Huechuraba / Recoleta

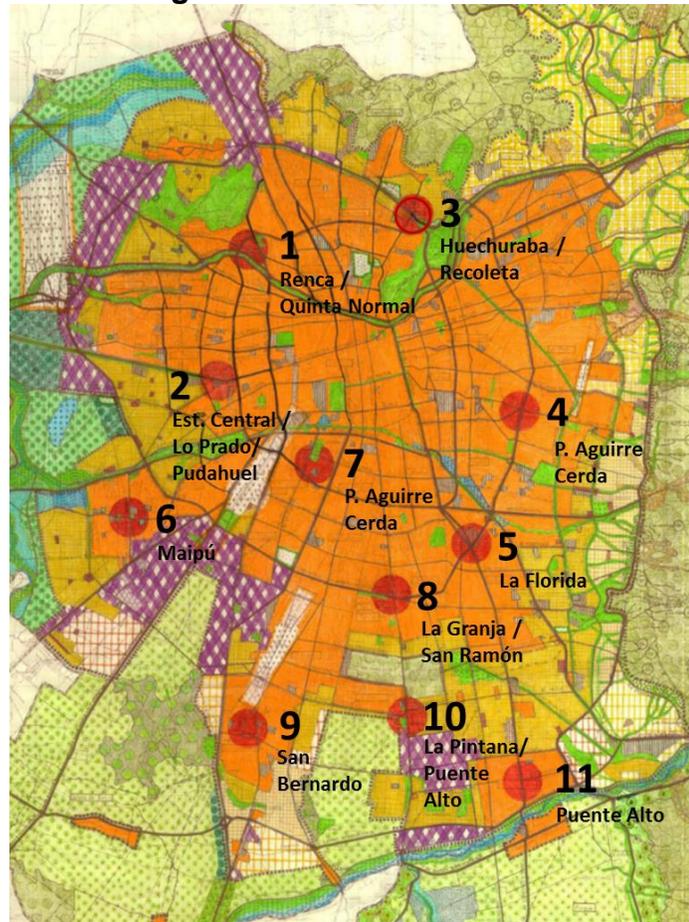
El área de estudio se emplaza dentro de uno 12 Subcentros de Equipamiento Metropolitano definidos por el PRMS (1994). Dichos Subcentros corresponden zonificaciones particulares dentro del área Urbana Metropolitana, destinadas a concentrar equipamiento de nivel metropolitano o intercomunal.

Figura N° 3 Subcentros de Equipamiento Metropolitano.

Comuna	Ubicación (vías referenciales)
1. Renca / Quinta Normal	Avenida Dorsal / Costaneras Río Mapocho
2. Estación Central / Lo Prado / Pudahuel	Ruta 68 / Las Rejas
3. Huechuraba / Recoleta	Av. Américo Vespucio / Av. El Salto
4. Ñuñoa / Peñalolén / Macul	Av. Américo Vespucio / Av. Grecia
5. La Florida	Av. Américo Vespucio / Av. Vicuña Mackenna
6. Maipú	Centro Ramón Freire / 5 de Abril
7. P. Aguirre Cerda	Av. La Feria / Salesianos
8. La Granja / San Ramón	Av. Américo Vespucio / Av. Santa Rosa
9. San Bernardo	Freire / San José El Mariscal
10. La Pintana / Puente Alto	La Pintana / Puente Alto
11. Puente Alto	Av. Concha y Toro/ Av. Eyzaguirre
12. Colina	Antigua Carretera General San Martín (T15N)/Av. Interprovincial (M23N)

Fuente: PRMS.

Imagen N° 2 PRMS 1994 – 2024



Fuente: Observatorio urbano

La disposición de los subcentros dentro de la grilla del Gran Santiago responde al modelo de subcentros heredados del Plan Intercomunal de Santiago 1960 – 2000, pero con diferencias que se analizarán en el próximo capítulo.

Para la selección del Estudio de Caso del subcentro Huechuraba / Recoleta se consideraron los siguientes criterios:

- Desarrollo urbano Santiago Norte. De los 12 subcentros sólo 3 se ubican al norte del eje natural del Río Mapocho, los que al mismo tiempo se encuentran dentro de los menos consolidados y menos estudiados.

- Territorios de dos o más comunas. Por lo general los subcentros más consolidados corresponden a polos mono comunales. Resulta interesante el estudio del caso de polos compuestos por dos o más comunas.
- Conectividad. Corresponde al único subcentro atravesado por las dos grandes circunvalaciones del Gran Santiago: Circunvalación Américo Vespucio y Anillo interior Santiago (Dorsal – Pedro de Valdivia – Departamental – Las Rejas) cual se encuentra en plena construcción en la comuna de Recoleta.
- Vialidad. Presencia en la población de proyectos viales de escala metropolitana: Par vial El Salto – Las Torres (SERVIU Metropolitano), proyecto de transporte público que continua la habilitación del eje Dorsal (actualmente en construcción); Autopista Américo Vespucio Oriente, tramo El Salto - Príncipe de Gales (MOP).
- Cercanía al centro fundacional – carácter histórico. El subcentro Huechuraba – Recoleta corresponde a uno de los más cercanos al centro fundacional de Santiago. El área de estudio correspondía a la periferia de Santiago en la primera mitad del siglo XX, donde se desarrollaron una importante expansión habitacional de viviendas impulsadas por el gobierno como es el caso de la población QRES.
- Contexto geográfico. Polo emplazado en antiguas chacras, atravesado por canales y ubicado al pie de monte del cerro San Cristóbal (sector de Recoleta). El mismo cerro se emplaza como una división natural de las dos comunas que conforman el subcentro.
- Realidades urbanas discordantes. En la comuna de Recoleta, la población QRES corresponde a un barrio históricamente residencial (1934) actualmente de características semi industrial, mientras que el lado de Huechuraba correspondió a terrenos que no fueron urbanizados sino hasta

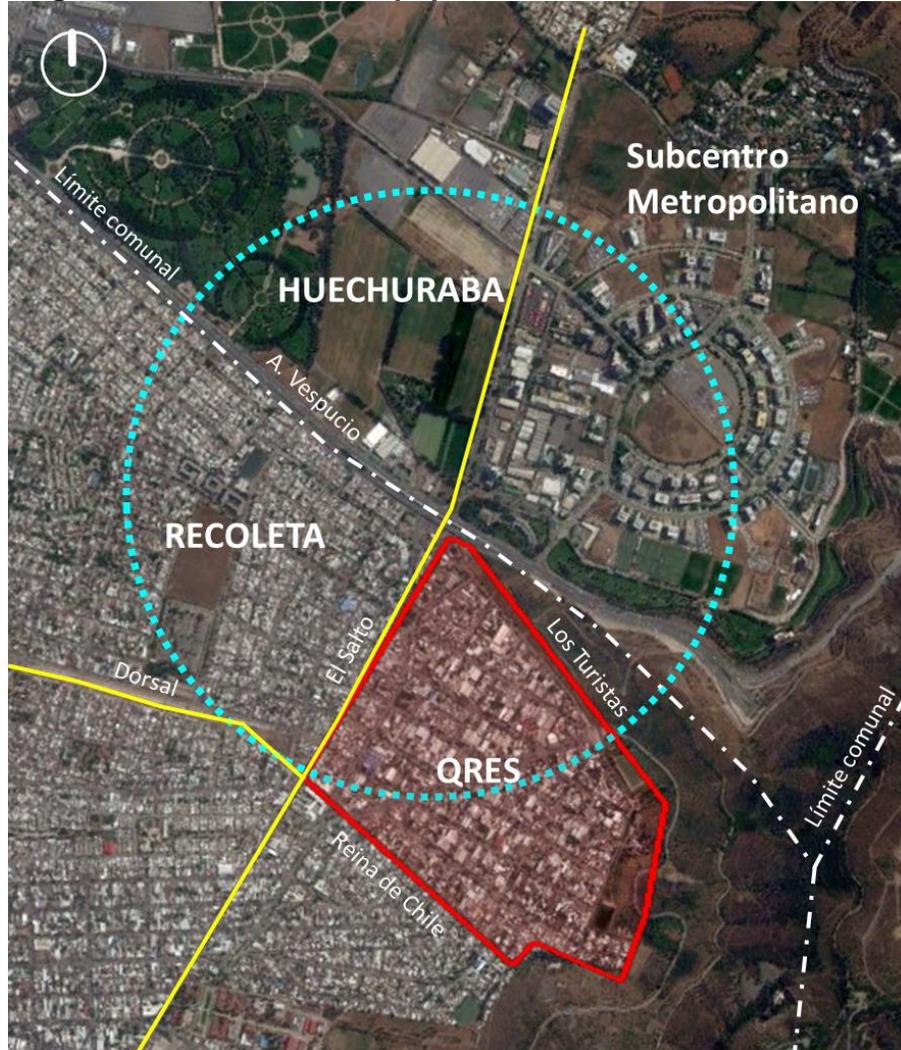
principios de los 90's con el desarrollo de la ciudad empresarial. Entonces, mientras que el área de estudio en Recoleta debió adaptarse a los nuevos usos propuestos por el PRMS, en Huechuraba el desarrollo urbano fue alineado a este carácter intercomunal desde un comienzo.

- Presencia de riesgos asociados a factores naturales como el área de pie de monte del Cerro San Cristóbal y otros asociados a factores antrópicos como la torres de alta tensión que cruzan la población y que definen restricciones normativas de edificación.

5.2 Población Quintas Residenciales del Salto, comuna de Recoleta.

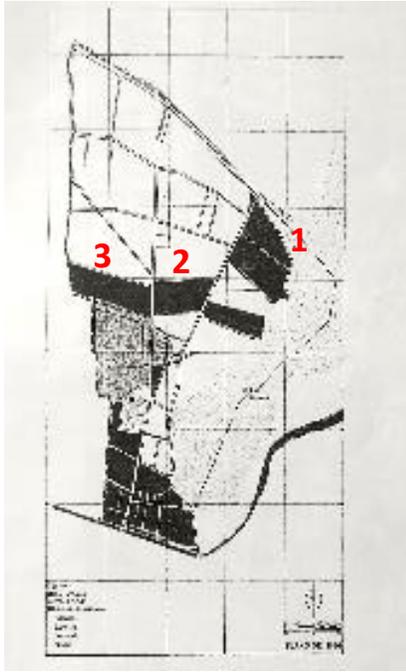
La Población Quintas Residenciales El Salto (QRES) o Barrio El Salto corresponde a un barrio residencial construido el año 1934 por el Departamento de la Habitación de la Republica y ubicado en ese entonces en la antigua comuna de Conchalí. Limita por el norte y oriente con el Parque Metropolitano de Santiago, por el poniente con la Avenida El Salto y al sur con Avenida Reina de Chile. Cuanta con una superficie aproximada de 77 ha. y una población aproximada de 7.246 habitantes (CENSO 2002). Corresponde a la Unidad Vecinal N°15 de la Comuna de Recoleta. El barrio correspondió a uno de los primeros conjuntos habitacionales de Santiago creados al norte de la chimba entre los años 1929 y 1940.

Imagen N° 3 Subcentro Equipamiento Huechuraba / Recoleta



Fuente: Elaboración propia.

Imagen N° 4 Plano Recoleta 1930 / Plano histórico Población QRES



1. Quintas Residenciales El Salto (1929)
2. Población Vista Hermosa (1930)
3. Población San Martín (1930 – 1940).

. Fuente: Municipalidad de Recoleta

En cuanto a sus características espaciales y morfológicas se caracterizó por sus calles anchas de hasta 20 m. entre L.O., viviendas de un piso de albañilería y predios de grandes dimensiones (15 x 50 m.). El barrio se mantuvo de uso residencial y con una imagen urbana rural hasta comienzo de los 90's. A partir de esa fecha empezó lentamente un proceso de cambio en el uso de suelo tendiendo al uso comercial / equipamiento y luego al uso semi industrial con actividades productivas y almacenamiento.

“de ser un barrio de vecinos se transformó en un barrio industrial, lleno de camiones y ruido en las calles. La calidad de vida ha empeorado, es evidente que las industrias han hecho su parte en esto”

ACS4

5.3 Instrumentos de Planificación Territorial aplicables

La población QRES en la actualidad es regulada por dos instrumentos de planificación territorial: el PRR (2004) y el PRMS (1994), cuales definen su imagen objetivo, normas urbanísticas y zonificaciones.

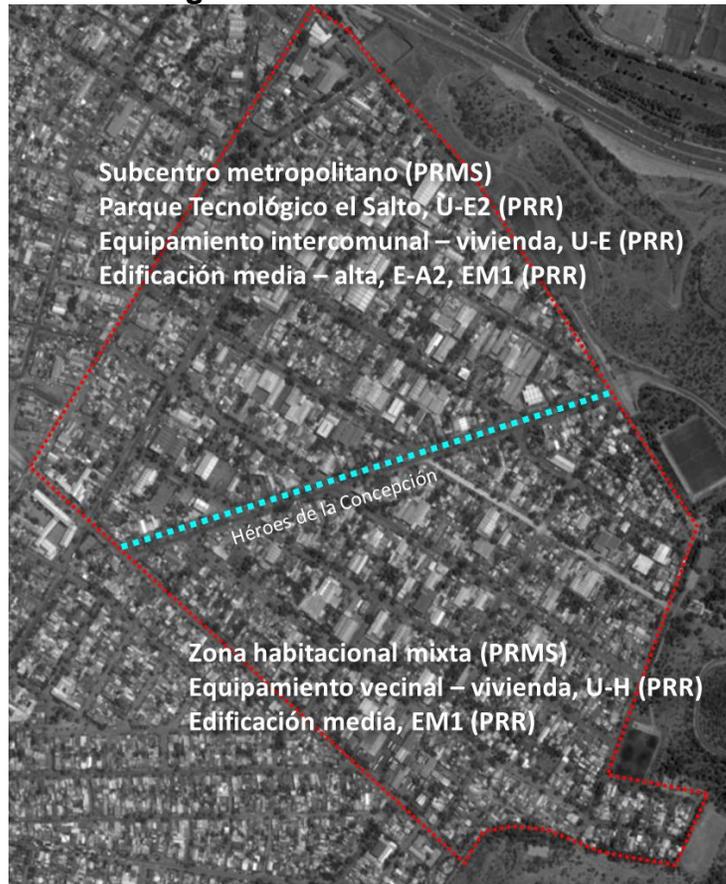
La imagen objetivo propuesta para la población por estos instrumentos se relaciona directamente con la zonificación y normas urbanísticas propuestas, dividiendo al área de estudio en dos porciones de territorio a partir del eje Héroes de la concepción.

De Héroes de la Concepción al nor poniente el PRMS definió a la población como Subcentro Metropolitano de equipamiento en los términos expuestos previamente, cabe señalar que los límites de esta zona (descritos a nivel planimétrico en el PRMS) son difusos. Por su parte que el PRR a nivel de uso de suelo define el área como el Parque Tecnológico el Salto (Zona U-E2), único enclave industrial de la comuna donde se permitió sin restricciones (salvo las expuestas en la Ordenanza local Cuadro N°2) el emplazamiento de actividades productivas y de almacenamiento. En cuanto a las características de las edificaciones. En el tramo contiguo a Av. El Salto se definió un uso mixto de vivienda y equipamiento. En cuanto a la altura de las edificaciones, se definió para la zona una altura media de hasta 20. en edificación aislada y con edificación en altura en la franja contigua a los ejes de El Salto y Los Turistas (hasta 38 m. aislado).

De Héroes de la Concepción al sur oriente el PRMS definió al área de estudio como zona habitacional mixta, misma condición que el PRR el cual también definió a la población como uso habitacional mixto con equipamiento de escala local y vecinal. En cuanto a la altura de las edificaciones también se definió para la zona una altura media de hasta 20. M e edificación aislada.

El detalle de las zonas (PRMS y PRR) y normas urbanísticas asociadas a cada una de ellas se adjunta en ANEXO 1.

Imagen N° 5 Zonificación QRES



Fuente: elaboración propia

6. Desarrollo y Presentación Resultados

6.1 Influencia IPT y desarticulaciones en los procesos de planificación.

En el presente capítulo se analizaron los IPT que influyeron en la conformación de la imagen objetivo de la población QRES en particular el PRR (2004). En primer lugar se analizaron las propuestas históricas de planificación territorial correspondiente a instrumentos obsoletos pero que de algún modo influyeron en las propuestas posteriores. Luego se planteó cuál es la conformación de la imagen objetivo proyectada por parte de los instrumentos vigentes. Finalmente se analizó las desarticulaciones asociadas a la temporalidad (vertical) y la relación con las partes del sistema (vertical). En relación con el modelo teórico aplicado, interesa analizar el impacto en la capacidad del PRR para implementar la imagen objetivo proyectada.

6.1.1 Situación inicial

En base al modelo teórico propuesto en el marco teórico que considera el estudio de la planificación territorial dentro de un sistema, cabe señalar que si bien al área estudio está acotada a la población QRES, en el territorio confluyen una multiplicidad de relaciones que sobrepasan este acotado límite y que conforman un sistema mucho mayor compuesto por una diversidad de elementos, a saber:

- Actores locales: Departamentos municipales (DOM, SECPLA, Asesoría urbana, DIDECO); sociedad civil (vecinos), organizaciones sociales (JV vecinos, Comités de vivienda), empresarios, etc.
- Actores sectoriales: SEREMI MINVU, Contraloría General de la República, MOP, SERVIU, etc.
- IPT: Plan Regulador Metropolitano, Plan Regulador Local
- Otros Planes: PLADECO, Plan Urbano Estratégico

La situación inicial corresponde a la población QRES, como ya se mencionó con anterioridad, construido el año 1934 por el Departamento de la Habitación de la Republica y cuyo proceso de transformación a usos mixtos (particularmente productivos) comenzó a desarrollarse a partir de los 90's.

6.1.2 Imagen objetivo proyectada

Entendiendo la planificación como un proceso dinámico, los procesos de planificación reconocen lineamientos de instrumentos anteriores. De este modo la imagen objetivo proyectada definida por los instrumentos vigentes, tiene un componente histórico a analizar. Del mismo modo, posibles desarticulaciones ocurridas en procesos históricos pueden traspasarse de un instrumento a otro.

La población QRES desde su fecha de creación a la actualidad ha sido planificada directa e indirectamente por diversos IPTs, estos son en orden cronológico: Plano Oficial de urbanización de Santiago (1939); 1er PRC de Conchalí (1953) (no se tienen registros); Plan Intercomunal de Santiago (1960); PRC de Conchalí (1983); PRMS (1994); PRR (2004).

Plano Oficial de urbanización de Santiago (1939)

Enmarcado en la segunda misión de Brunner en 1934 y en coherencia con su visión de Santiago como una totalidad intercomunal o como el Gran Santiago de hoy en día, Brunner propuso el "Plano Oficial de Urbanización de la Comuna de Santiago", cual finalmente fue puesto a punto por el arquitecto Roberto Humeres, lográndose su aprobación en 1939. Más que un instrumento de planificación como conocemos en actualidad, el plano representaba las principales directrices de crecimiento para la ciudad, estructurada a partir de ejes jerárquicos y siguiendo el cuerpo de recomendaciones planteadas en su primera venida a Chile (1929) "Ciudad de Santiago: Estudio del futuro ensanche", documento que debía servir de modelo para todas las intercomunas de Chile. (Pavez, 2000)

Cabe señalar que la imagen propuesta por el Plan para el sector norte de Santiago se basaba en una trama vial con una modulación estructurante, tanto en sentido norte-sur como oriente-poniente, cual fue confirmada por los planes intercomunales de 1960 y de 1994, para la escala de Santiago metropolitana. (Pavez, 2000)

En cuanto a la población QRES en particular, se rescata la propuesta de una avenida al borde del Parque Metropolitano a la altura de Recoleta denominada Av. Pie de Monte, emplazada en el eje actual Héroes de la Concepción – Colombia. Este proyecto si bien fue reconocido por el PRIS 1960, la propuesta nunca se llegó a concretar.

Plan Intercomunal de Santiago (1960)

En 1960 se aprueba oficialmente el Plan Intercomunal de Santiago (PRIS), el primero oficial para el área de Santiago intercomunal. Su importancia radica en la integración de múltiples variables con una visión sistémica, coordinando las escalas regionales, micro-regionales, inter-comunales y comunales (Pavez, 2002).

El Plan que abordaba las 16 comunas del Gran Santiago de la época, planteó una imagen objetivo asociada a ejes viales de transporte, con subcentros cívicos y comerciales y una grilla homogénea de zonas industriales y de áreas verdes de carácter metropolitano, emplazadas a partir del primer anillo vial de Santiago (Actual anillo de Hierro).

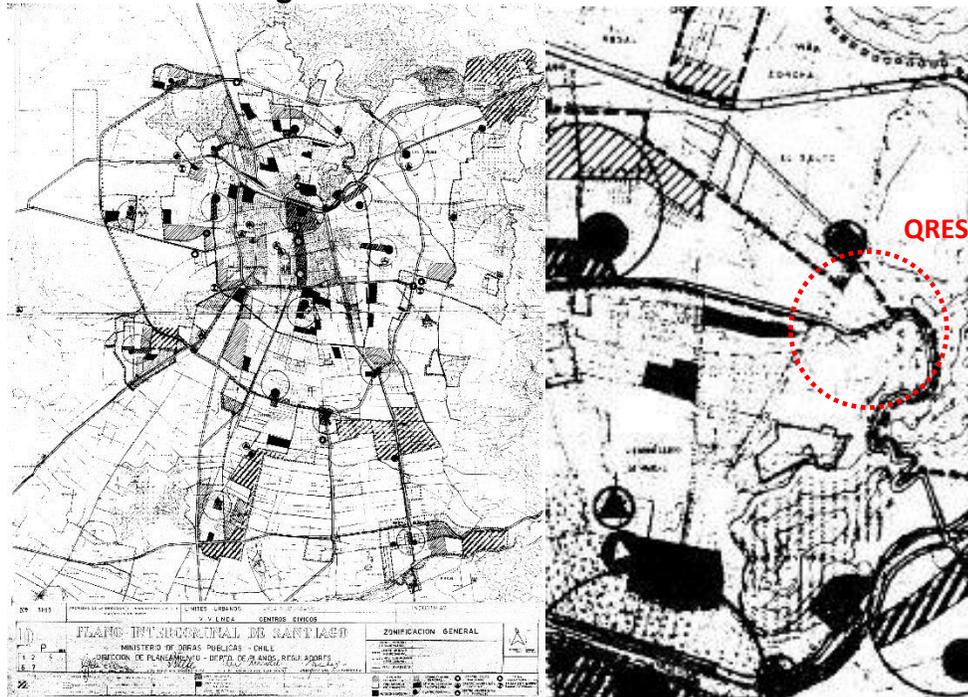
Para la población QRES se desprenden las siguientes directrices de planificación:

- Anillo intermedio de distribución vial de Santiago que atravesaba el cerro San Cristóbal que unía las actuales calles Colombia y Héroes de la

Concepción con Pedro de Valdivia atravesando el cerro (Av. Pie de Monte).

- Uso de suelo definido como vivienda, en coherencia con el desarrollo natural del pericentro de Santiago en la época.
- Zonas industriales en los aculates barrios Einstein y Población Venezuela.
- Subcentro cívico asociado a un criterio comunal ubicado a la altura de calle Guanaco.

Imagen N° 6 Recoleta en PRIS 1960



Fuente: Observatorio urbano

PRC de Conchalí (1983)

El PRC de Conchalí promulgado el año 1983 incorporaba territorios de las actuales comunas de Independencia, Huechuraba y Recoleta. El territorio perteneciente a la comuna de Recoleta abarcó al oriente de la calle El Guanaco y al sur de la avenida Américo Vespucio y su prolongación en línea recta, desde

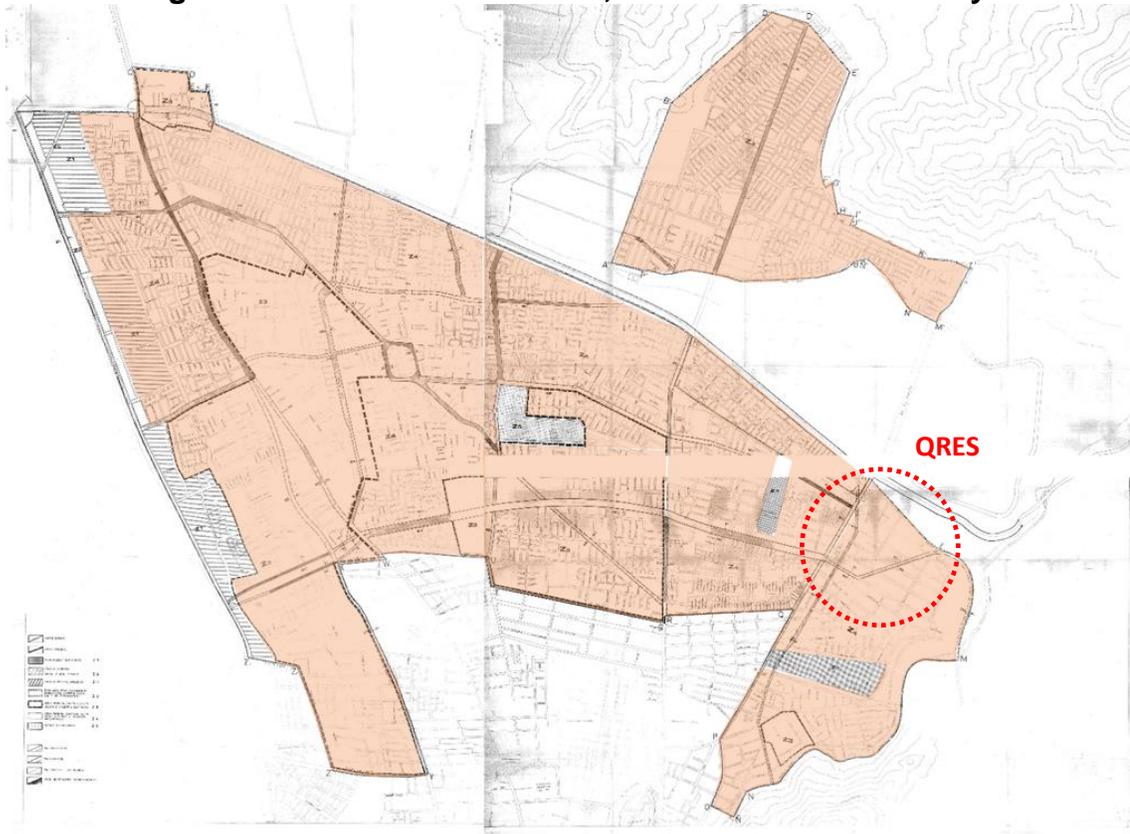
su cruce con la avenida El Salto hasta la línea de cumbres del cerro San Cristóbal. Para esta área, a nivel de diagnóstico, el instrumento identificó las siguientes zonas homogéneas: Una zona de Uso mixto con algunas zonas de industria inofensiva al sur de Avda. Dorsal (Barrio Einstein); una zona de uso mixto con un área de restricción; y una zona de uso preferentemente residencial con áreas de restricción. De este análisis surgió la zonificación final propuesta en el Plan Regulador.

La imagen objetivo propuesta por el PRC de Conchalí fue coherente con el instrumento intercomunal de la época (PRIS 1960) principalmente en cuanto la definición de sus usos de suelo definiendo casi la totalidad del territorio de un uso mixto residencial, comercio y equipamiento (Z3 y Z4). Dichas zonas a su vez se asociaron a un uso de industria inofensiva y talleres artesanales, cabe señalar que el uso de almacenamiento aún no era incorporado oficialmente dentro de los lineamientos de planificación.

Para la población QRES se desprenden las siguientes directrices de planificación:

- Las condiciones viales fueron coherentes con lo planteado en la regulación metropolitana.
- Uso de suelo definido como uso residencial, comercio y equipamiento es coherente con lo propuesto en el PRMS, no así las áreas productivas (inofensivas) permitidas para casi la totalidad del territorio. Lo anterior no fue acorde a los lineamientos establecidos por el PRIS 1960 que definió sectores puntuales de industria para el área de estudio en la actual comuna de Recoleta.
- No se desarrolló la condición de subcentro de la comuna de Conchalí propuesta por el PRIS.

Imagen N° 7 PRC Conchalí 1983, extensión de zonas Z3 y Z4



Fuente: observatorio urbano

Plan Regulador Metropolitano de Santiago (1994)

El Plan que abordó las 52 comunas de la Región Metropolitana planteó una imagen objetivo que mantenía las líneas definidas por el plan de 1960, pero agrandando el límite urbano en coherencia con las políticas de suelo propuestas de fines del siglo XX en nuestro país. De esta forma la imagen objetivo se asoció a ejes viales y de transporte concéntricos y radiales, con subcentros de equipamiento asociados a dichos ejes y una zonificación de áreas industriales exclusivas ubicadas casi en su totalidad en la periferia fuera del anillo Vespucio y al poniente de Santiago.

Para el área de estudio se desprenden las siguientes directrices de planificación:

- **Imagen objetivo:** Equipamiento Metropolitano está constituido por los terrenos y edificios destinados a complementar las funciones básicas de habitar, producir y circular, cuyo ámbito de acción o impacto comprometa los territorios de dos o más comunas. La precisión de su extensión será establecida en los instrumentos de planificación local. Los Planes Reguladores Comunales deberán considerar la creación o el reforzamiento de Subcentros de Equipamiento de nivel Intercomunal y/o Metropolitano, pudiendo aplicar la declaración de Zonas de Construcción Obligatoria, establecidas en Planes Seccionales elaborados por una o más comunas (SEREMI, 1994).
- Circunvalaciones: Se mantiene Anillo intermedio de distribución vial de Santiago que atravesaba el cerro San Cristóbal que unía las actuales calles Colombia y Héroes de la Concepción con Pedro de Valdivia atravesando el cerro, además de la consolidación como el eje más importante de Santiago la circunvalación Américo Vespucio, ambos concurren en el área de estudio.
- Uso de suelo definido como uso residencial mixto con potencial incorporación de equipamiento según la definición de los instrumentos locales.
- No se incorporan zonas industriales.
- Subcentro de equipamiento intercomunal ubicado en la intersección de Av. El Salto con A. Vespucio. Según el PRMS el Equipamiento Metropolitano está constituido por los terrenos y edificios destinados a complementar las funciones básicas de habitar, producir y circular, cuyo ámbito de acción o impacto comprometa los territorios de dos o más comunas. La propuesta delegaba a los instrumentos locales establecer la delimitación y criterios urbanísticos y territoriales de dichos subcentros.

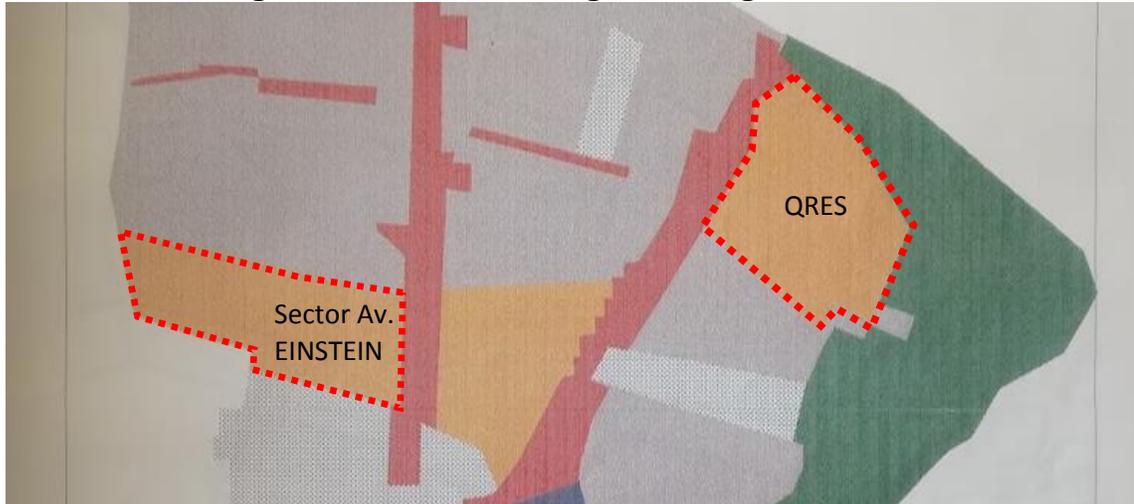
PRR (2004)

Para la conformación de la imagen objetivo del PRR, en primer lugar se definieron áreas homogéneas estableciendo a la población QRES como área industrial continua dispersa, reconociendo los usos de suelo que venían dándose en el territorio. Esta zona además estaba compuesta por el sector Einstein. “Dicho sector se caracterizaba por la presencia de actividades productivas mezcladas con áreas habitacionales. De hecho es muy característico encontrar a la vivienda como unidad de transformación de bodegas y espacios para generar talleres de diversos rubros” (PRR, 2004).

El instrumento destacó como síntesis del diagnóstico para el área de estudio sus características y tendencias morfológicas como los predios de gran tamaño y fuerte propensión al cambio en los últimos años. En cuanto a sus potencialidades destacó sus características morfológicas en cuanto permiten y favorecen el cambio de uso y la renovación, la identificación de procesos de cambio hacia la multifuncionalidad y su localización estratégica cercana a la avenida A. Vespucio.

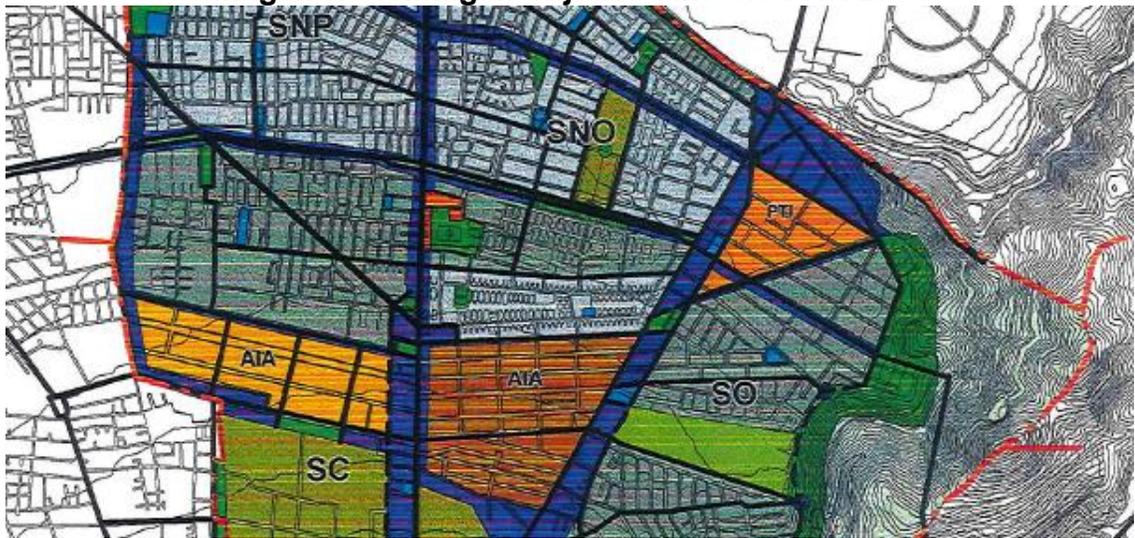
Finalmente la **imagen objetivo** propuesta para el área de estudio definió dos zonas divididas por el eje Héroes de la concepción. La primera al poniente de calle Héroes de la concepción definida como “Parque tecnológico El Salto” (Zona U-E2) y al oriente de calle Héroes de la concepción correspondió a una zona de carácter residencial, en concordancia con la planificación precedente y por la influencia de zona de renovación urbana de la época propuesta por el MINVU.

Imagen N° 8 Zonas homogéneas según PRR 2004



Fuente: Municipalidad de Recoleta

Imagen N° 9 Imagen objetivo síntesis PRR 2004



Fuente: Municipalidad de Recoleta

6.1.3 Desarticulaciones

6.1.3.1 Verticales

Coordinación vertical

En primer lugar cabe señalar que la comunal carece de algún tipo de instrumento, tanto de tipo normativo, indicativo o integral, de aplicación local al área de estudio QRES en particular, siendo el PRC el único instrumento con implicancia directa en el desarrollo territorial y urbano del sector.

En cuanto a la desarticulación que existe entre diversos instrumentos que confluyen en un mismo territorio, al momento de promulgarse el PRR (2004), la comuna no contaba con PLADECO vigente. En efecto, los PLADECO “permiten o abren las posibilidades de una relación y enlace programático, con otros instrumentos de planificación local como son los Planes Reguladores Comunales (PRC)” (MIDEPLAN, 2011). Por otro lado, el PLADECO vigente (2015-2018) plantea como uno de sus proyectos emblemáticos la “Actualización de PRC”, sin embargo la propuesta es genérica – en coherencia con el carácter indicativo del instrumento - ni escalable a territorios locales puntuales dentro de la comuna.

La falta de instrumentos de planificación integral o con implicancia en una escala micro que permita visualizar efectivamente el desarrollo de la población QRES, considerando que PLADECO tampoco propone criterios locales de planificación, significa una amenaza para el sector en términos de la adecuada articulación entre lo local – entendida como el área de estudio población QRES - y lo regional (Sandoval, 2014). El estudio de los cambios ocurridos en el sector desde la implementación del PRR 2004 permitirá visualizar las consecuencias este diagnóstico.

Diseño participativo.

El proceso participativo del PRR constó de 5 talleres, estos “permitieron incorporar el análisis técnico realizado por los consultores, los problemas planteados por la comunidad y así por medio de estos dos elementos poder validar la propuesta del Plan” (PRR, 2004).

“los talleres no se realizaron focalizados por sectores o unidades vecinales. En cuanto al uso de suelo industrial los vecinos que más se manifestaron correspondieron al sector industrial centro norte (Ejes El roble, Einstein, San Gerardo, México)

Actor clave 1, ex Asesora Urbanista Recoleta

“me acuerdo que en la participación del Plan Regulador se hicieron cabildos participativos donde iban 10 personas, y yo me preguntaba, ¿cómo 10 personas van a decidir el futuro de la comuna?”

Actor social clave 2, Presidenta J.V. Unión y Esfuerzo

Las falencias del proceso de participación en el proceso de desarrollo del PRC dan cuenta, en primer lugar, del poco impacto que este deber civil tiene en nuestra sociedad especialmente hace casi 20 años, y en segundo lugar, de una debilidad potencial en la implementación del instrumento en todos los sectores de la comuna producto de una proceso participativo desequilibrado, que impide a futuro incluso generar los necesarios canales de participación (Soms, 1995). que sustenten el Plan en el tiempo.

Coordinación sectorial

El área de estudio tiene una fuerte presencia de proyectos asociados a infraestructura vial Vialidad de escala metropolitana: Par vial El Salto – Las Torres (SERVIU Metropolitano), proyecto de transporte público que continua la

habilitación del eje Dorsal (actualmente en construcción); Autopista Américo Vespucio Oriente, tramo El Salto - Príncipe de Gales (MOP). Las propuestas, en línea con la planificación metropolitana, vienen a potenciar la conectividad de la población QRES. Si bien estas propuestas representan un acercamiento de la población a una imagen urbana intercomunal, el aumento de flujos vehiculares y peatonales representa una amenaza, en palabras de los propios vecinos, que asocian las mejoras de conectividad a un aumento del valor del suelo, aumento de las ventas de antiguas viviendas y por consiguiente disminución de la población residente, y disminución de la calidad de vida debido a externalidades asociadas al flujo vehicular.

“sentimos que cada vez estamos más arrinconados, pronto vamos a tener que cruzar El Salto por una pasarela”

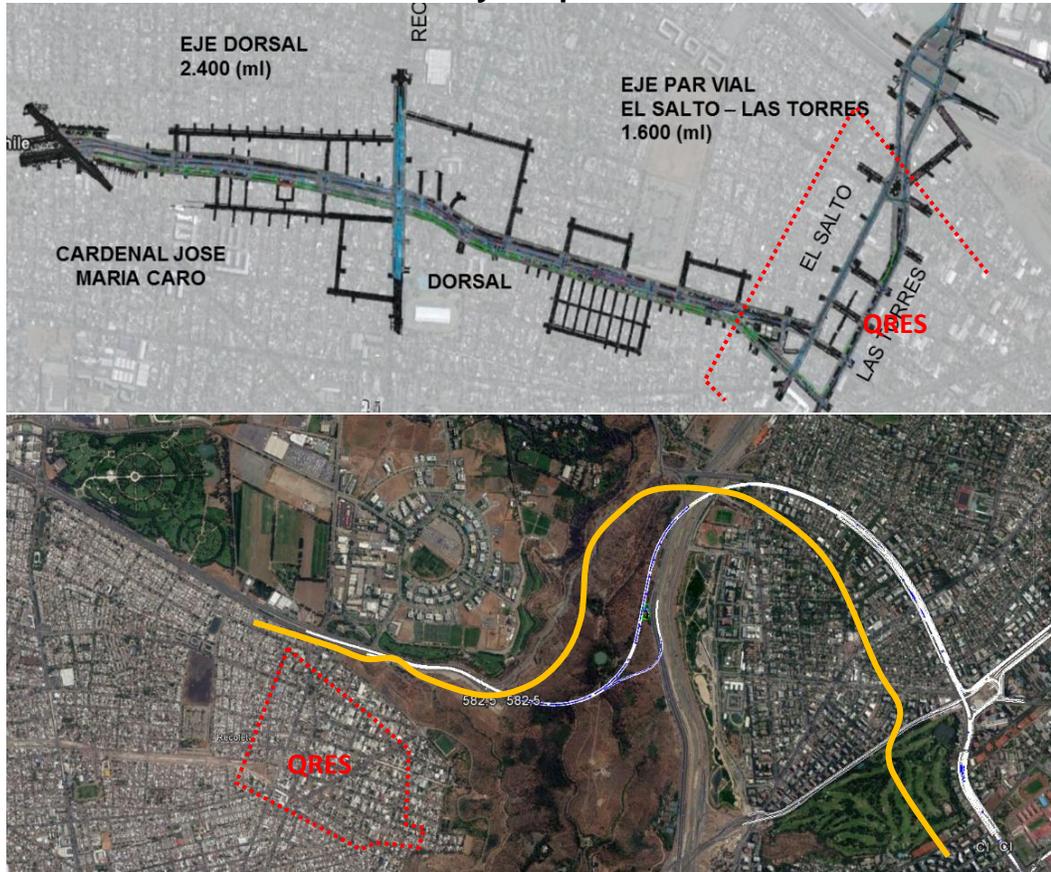
Actor social clave 3, Presidente J.V. Dagoberto Godoy.

“en este momento no tan solo nos vemos amenazados por los galpones y las industrias que no dejan nada para el barrio, sino que también por el tema del corredor dorsal y la autopista, estos afectan nuestra identidad”

Focus group vecinos Unidad Vecinal 15

Como plantean los vecinos, y en relación a la mencionada desarticulación sectorial, el estricto carácter funcional de los proyectos viales que se emplazan sobre territorios locales, podrían en el área de estudio generar incluso cierto grado de segregación espacial como ocurre en otras comunas (Quilicura) cuyos territorios se ven divididos por grandes ejes viales. Lo anterior habla de la poca articulación o lógica de encadenamiento (Sandoval, 2014) entre la planificación sectorial local.

Imagen N° 10 Proyectos de infraestructura Recoleta. Par vial El Salto – Las Torres y Vespucio Oriente



Fuente: Municipalidad de Recoleta

Por último, en esta categoría también puede considerarse la desarticulación del instrumento con la Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 2014), lo que representa una amenaza para nuestras ciudades que pone en riesgo toda posibilidad de practicar una planificación sistémica y sustentable en el tiempo (Inzulza, 2013).

Coordinación Jurídica

De entre los documentos que conforman el Plan Regulador, la Memoria Explicativa contiene la imagen objetivo o imagen de ciudad. En este documento se expresa el diagnóstico urbano, el Plan e imagen deseada, cual busca propiciar

el desarrollo urbano de acuerdo a los lineamientos y objetivos definidos. Por otro lado, en la ordenanza local se definen las zonificaciones y normativas urbanísticas, en línea con la memoria, que buscan materializar esta imagen urbana definida para la ciudad.

“Paulatinamente se han quitado atribuciones a las Direcciones de Obras impidiendo establecer parámetros de diseño urbano, lo que atenta contra cualquier posibilidad de planificación establecidas en la memorias de los PRC.”

Actor clave 3, Jefe Departamento Edificación Recoleta.

Sin embargo, la rigidez del plano jurídico y normativo ha limitado progresivamente el accionar del Plan Regulador, del Director de Obras y por consiguiente de la memoria y ordenanza local. Esta última regida en conformidad con la LGUC y en concordancia con las facultades legales de la SEREMI MINVU.

La Circular ORD.24 (DDU 264) sobre las facultades y responsabilidades de profesionales competentes, revisores y DOM, establece en el numeral 3° la responsabilidad estricta del DOM de conceder el permiso o autorización requerida si los proyectos cumplen con las normas urbanísticas, dejando radicada las responsabilidades y cumplimiento de las normas vigentes a los profesionales responsables. Esta aclaración a su vez es coherente con los criterios mantenidos por la Contraloría General de la República (Contraloría, 2014), ente legal que regula el ordenamiento jurídico por parte de la Administración del Estado.

Lo anterior restringe cualquier criterio de diseño urbano, morfológico según planteaba Mawromatis (2000), o espacio público que persiga el desarrollo armónico del territorio, toda vez que las normas urbanísticas (Art. 116 LGUC) corresponden a normas muy restrictivas que responden estrictamente a criterios de zonificación. Lo anterior incluso limita la implementación de los lineamientos de planificación expuestos en la propia Memoria de los planes Reguladores.

En el caso de Recoleta, en el marco de la Modificación N°2 del PRC (en desarrollo) se realizó una actualización de la ordenanza local, derogando, modificando y agregando componentes de su articulado, en muchos casos obsoletos en términos de las limitantes señaladas, y de las actualizaciones en la normativa desde el año 2004.

6.1.3.2 Horizontales

Ciclo de vida de los instrumentos

En primer lugar cabe señalar que los plazos de diseño de los Planes Reguladores son relativos y dependen netamente de la realidad de cada comuna pudiendo extenderse de hasta 4 a 10 años. El proceso de desarrollo del PRR se extiende desde el año 1998 hasta el 2004, plazo que se estima elevado considerando las dinámicas de desarrollo demográfico, económico, otras asociadas a los procesos participativos, sociales, inmigrantes, entre otras que no alcanzan a ser incorporadas a procesos de planificación muy extensos. Por otro lado, como se planteó en el capítulo anterior, la cantidad de cambios sociales, demográficos, económicos, sucedidos desde el año 2004 y en particular en la última década hacen del actual PRC un documento obsoleto y que urge de una actualización, que le permita entre otras cosas: asimilar las variaciones demográficas y de usos de suelo a nivel comunal, incorporar criterios asociados a la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2014 (Inzulza, 2013), regular el crecimiento inmobiliario, articulación con obras sectoriales de infraestructura, etc.

Coordinación horizontal.

En esta categoría se enmarca los factores temporales y articulación histórica de los proceso de planificación que concluyen en los instrumentos vigentes en la actualidad en el área de estudio: PRMS (1994), PRR (2004).

A **nivel intercomunal** se identifican las siguientes desarticulaciones:

En cuanto a la ubicación de los subcentros, el PRMS 1994 estableció su emplazamiento sin criterio territorial, ubicándolos en intersecciones de ejes viales estructurantes modificando la propuesta del PRIS 1960, cual ubicaba estos nodos con criterio territorial en relación a los centros de las antiguas comunas de Santiago. En el caso del subcentro Huechuraba – Recoleta, este propuso la articulación del territorio de dos comunas completamente heterogéneas, en el caso de Recoleta un barrio históricamente residencial, mientras que en el caso de Huechuraba correspondió a un territorio más nuevo y con un uso de equipamiento ya definido. Por otro lado ambas comunas se encuentran divididas por un eje natural (brazo poniente del Cerro San Cristóbal – Tupahue, y por otro eje artificial correspondiente a la autopista Vespucio

Con el paso de los años la nula articulación urbana entre ambas comunas es evidente. En efecto, el aporte territorial y urbanístico de los nodos propuestos por el PRMS es deficiente, mientras los polos que se han consolidado – principalmente al sur de Santiago - se ha debido más a criterios económicos y de inversión privada que territoriales, por ejemplo en los nodos de La Florida, Maipú, Puente Alto, entre otros. Incluso han surgido nuevos nodos relacionados a estos criterios hacia el sector oriente de Santiago (Cox, 2014).

Por otro lado, la propuesta de subcentros llevada a cabo por dos o más comunas resulta poco factible debido a las casi nulas instancias de planificación que en la actualidad permitan integrar iniciativas desde diversos municipios, sin señalar la cantidad de variables a considerar que poco tienen que ver con el urbanismo, entre ellos factores políticos o particulares.

Por último, el PRR (1994) no se hizo cargo en su planificación de definir los límites del subcentro metropolitano, dejando un vacío en este aspecto de la planificación. Esto es un claro ejemplo de lo planteado por Sandoval (2014), en relación a las brechas metodológicas entre las dimensiones local y regional.

A **nivel local** se identifican las siguientes desarticulaciones:

En cuanto al PRC Conchalí (1983), en primer lugar cabe señalar que el instrumento se define como “transitorio y especial”, toda vez que su promulgación el año 1983 fue dos años después de la última división político administrativa de Santiago, la cual dividió al antiguo territorio en nuevas comunas, entre ellas Recoleta.

En otro ámbito el PRC de Conchalí, en relación a los usos de suelo definidos, no reconoce los subcentros cívicos definidos por el PRIS 1960.

El instrumento además, definió el uso de áreas productivas (inofensivas) para casi la totalidad del territorio (Z3 y Z4), situación que no fue acorde a los lineamientos establecidos por el PRIS 1960 que estableció sectores puntuales de industria para el área de estudio en la comuna de Recoleta. Lo anterior es en parte la causa de la presencia hoy en día de industrias y bodegas con permiso y recepción (aprobado por la comuna de Conchalí) en zonas cuyo uso actual no lo permite. La zonificación de actividades productivas y almacenamiento de Conchalí fue un antecedente incorporado en el diseño del PRC Recoleta 2004.

“en parte el problema en la planificación ocurre cuando tienes un territorio que ya viene con una historia de edificaciones aprobadas y predios con usos asociados, los que se emplazan como preexistencias con posibles usos discordantes con la planificación actual, lo que le quita piso al PRC”.

Actor clave 3, Jefe Departamento Edificación Recoleta.

Luego, en cuanto al PRC Recoleta 2004 aparte de las desarticulaciones previamente mencionadas, el principal desajuste tiene que ver con la definición de usos de suelo productivo establecido exclusivamente para la zona denominada “Polo Tecnológico El Salto” (U-E2). El PRR definió esta zona como el polo industrial de la comuna en discordancia con sus hallazgos de diagnóstico, donde se evidenciaba una consolidación del sector definido en la imagen objetivo como “franja productiva centro norte” en el sector de las calles Einstein – México,

sin embargo en la propuesta final se priorizó como polo industrial a la población QRES.

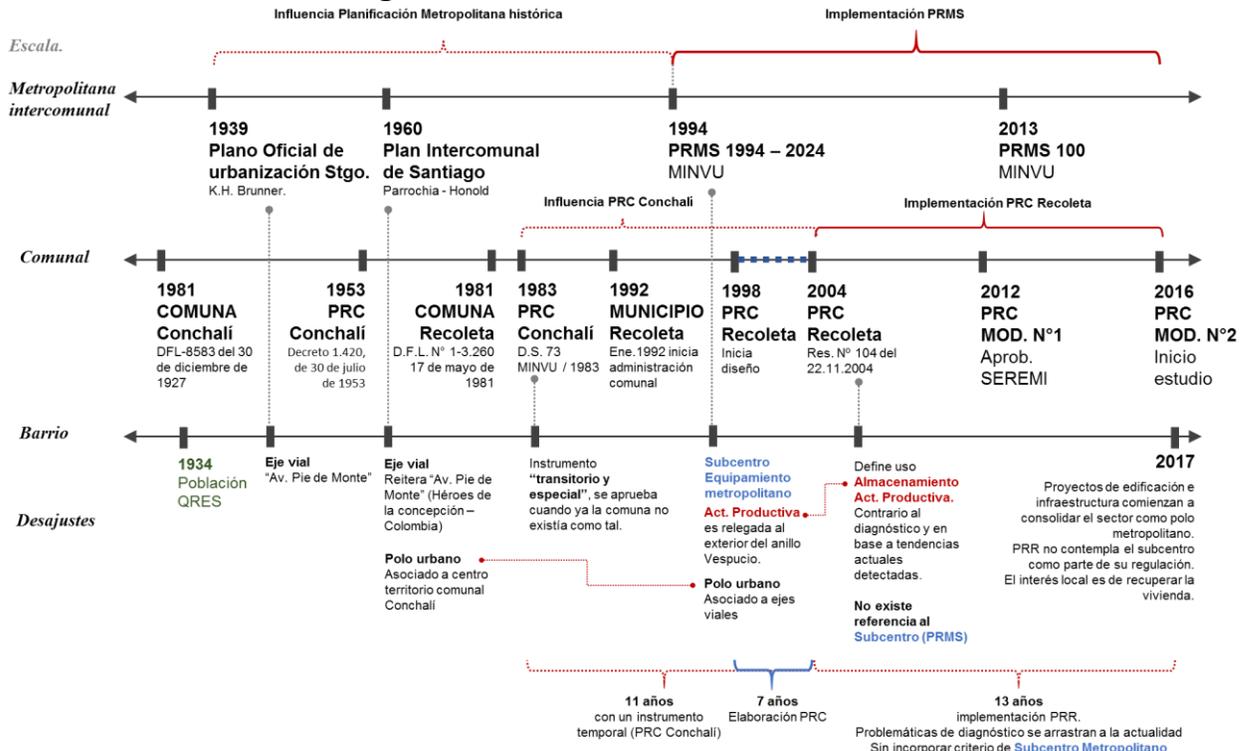
Lo anterior también tampoco resulta coherente en relación a la propuesta de zonificación del PRMS 1994 que definió el Subcentro de equipamiento en las condiciones ya mencionadas, que no se relaciona con la actividad productiva propuesta. Además el PRMS proponía la delegación de las actividades industriales al exterior del anillo Vespucio.

El PRR al no contemplar en su cuerpo normativo la variable del Subcentro Metropolitano, se encuentra desprotegida frente a una realidad que no parece distante en relación a las inversiones de infraestructura e interés privado en comprar suelo para construir edificios para equipamiento y actividad productiva. Esto a su vez resulta más complejo si se considera que la intención a nivel local es resguardar el carácter de vivienda inicial (Modificación N°2 PRR, se adjunta en ANEXO 2).

Por último señalar que los próximos capítulos permitirán observar el comportamiento de esta desarticulación en el periodo 2004 – 2017 a partir de la constatación en terreno del desarrollo urbano social del área de estudio QRES, teniendo como base las problemáticas detectadas en el diagnóstico de lo ocurrido en el sector Einstein con el uso industrial y de almacenamiento.

Se adjunta a continuación cuadro resumen con la incidencia de las distintas escalas y desajustes en los procesos de planificación que afectan al área de estudio QRES.

Figura N° 4 Síntesis desarticulaciones



Fuente: Elaboración propia.

6.1.4 Conclusiones

En coherencia con la metodología propuesta a partir del Modelo teórico de influencia de las desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial aplicada al estudio de caso población QRES, en el presente capítulo se presentó la situación inicial (a) de la población, la imagen objetivo proyectada (i) definida en los IPT vigentes a influenciada a partir de procesos históricos de planificación, y por último se expusieron las distintas desarticulaciones tanto verticales (Dv) como horizontales (Dh) que, a partir de los antecedentes expuesto, limitan la capacidad del PRR para implementar la imagen objetivo proyectada.

En el próximo capítulo se estudiará la situación actual de la población QRES a modo de evidenciar el nivel de pérdida de variación de lo planificado y el surgimiento de posibles externalidades y problemáticas urbanas.

6.2 Cambios en la estructura urbana

En el presente capítulo se analizaron los cambios ocurridos en la estructura urbana de la población QRES, tanto a nivel funcional como morfológico, dentro del plazo de tiempo determinado para esta investigación. En relación con el modelo teórico aplicado, interesa evaluar si esta situación actual es coherente con la imagen objetivo propuesta. Cabe señalar la pertinencia de evaluar estas dimensiones, toda vez que se relacionan directamente con las normas urbanísticas que regula la ordenanza local (uso de suelo y edificación), articulado normativo que busca regular el medio construido en relación a la imagen propuesta.

6.2.1 Contexto histórico. Diagnóstico 2004

Se adjunta a continuación los principales elementos de análisis funcional y morfológico levantados para la población QRES, en el proceso de diseño del PRR.

Previo a la síntesis del análisis cabe señalar que en el diagnóstico se hará referencia a toda la zona norte de la comuna a modo de incluir el sector denominado en el diagnóstico “Franja oriente – poniente” correspondiente al eje Einstein y población QRES.

Esta zona correspondió a una franja central de 250 ha. aproximadamente en sentido transversal a la comuna caracterizada por predios de gran tamaño y por una gran tendencia al cambio en los últimos años hacia usos industriales y bodegaje.

Imagen N° 11 Franja Oriente - Poniente



Fuente: Estudio Plan Regulador comunal de Recoleta Etapa 1 Análisis y diagnóstico Tomo 2: Morfología funcional. Ilustre Municipalidad de Recoleta.

6.2.1.1 Configuración funcional

En cuanto al predominio industria y bodega, el PRR en su diagnóstico caracterizaba a la población QRES como sector que concentraba manzanas en las que hay actividad industrial pero en poca cantidad, valorándose más la localización que el rango. El sector donde este uso se desarrollaba con fuerza correspondía al área comprendida entre El roble – Recoleta – México – Guanaco.

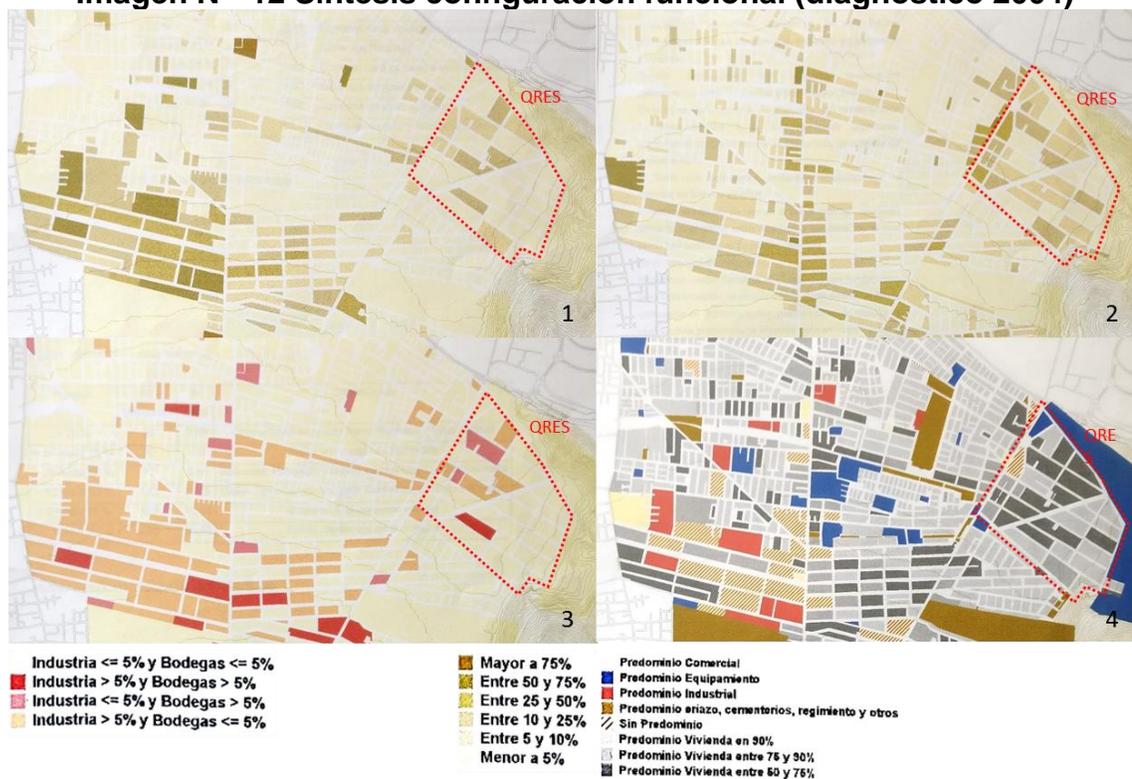
Luego en cuanto al uso de vivienda, este se presentaba homogéneo en la población con la mayoría de las manzanas superando el 75% de vivienda, un número reducido de manzanas con vivienda entre un 50% y 70%, y 2 manzanas en la intersección de El Salto con Los turistas con vivienda en solo de un 25% a 50%.

En cuanto a la relación industria bodega, el PRR incorporó un interesante análisis que donde se aprecia que en la población QRES la existencia de manzanas con desarrollo de industria y almacenamiento es casi nula, mientras que de las

manzanas que sí cuentan con ambos usos el porcentaje de manzanas con mayor porcentaje de industrias es mayor que el de bodegas por sobre industria.

Por último en relación al uso comercial de la población, la población QRES presentaba un promedio de entre 5 a 25% de presencia de comercio por manzana, destacando algunas con comercio entre 25 y 50% junto al eje Recoleta.

Imagen N° 12 Síntesis configuración funcional (diagnóstico 2004)



1. Uso de suelo predominio industrial
2. Uso de suelo predominio comercio
3. Uso de suelo relación industria bodega
4. Síntesis usos urbanos

Fuente: Estudio Plan Regulador comunal de Recoleta Etapa 1
Análisis y diagnóstico Tomo 2: Morfología funcional. Ilustre Municipalidad de Recoleta.

Por último, cabe destacar que en el marco del desarrollo del diagnóstico del PRR 2004 ya se evidenciaban las incompatibilidades en los usos de suelo mixto entre vivienda e industria.

“Actualmente en la comuna, existen sectores antiguos caracterizados por viviendas de fachada continua y estado regular de sus edificaciones, lo cual facilitaría un proceso de cambio del uso de suelo y donde la actividad residencial está cediendo paso a las funciones productivas de talleres e industrias, generando incompatibilidades de uso de suelo.” (PRR, 2004).

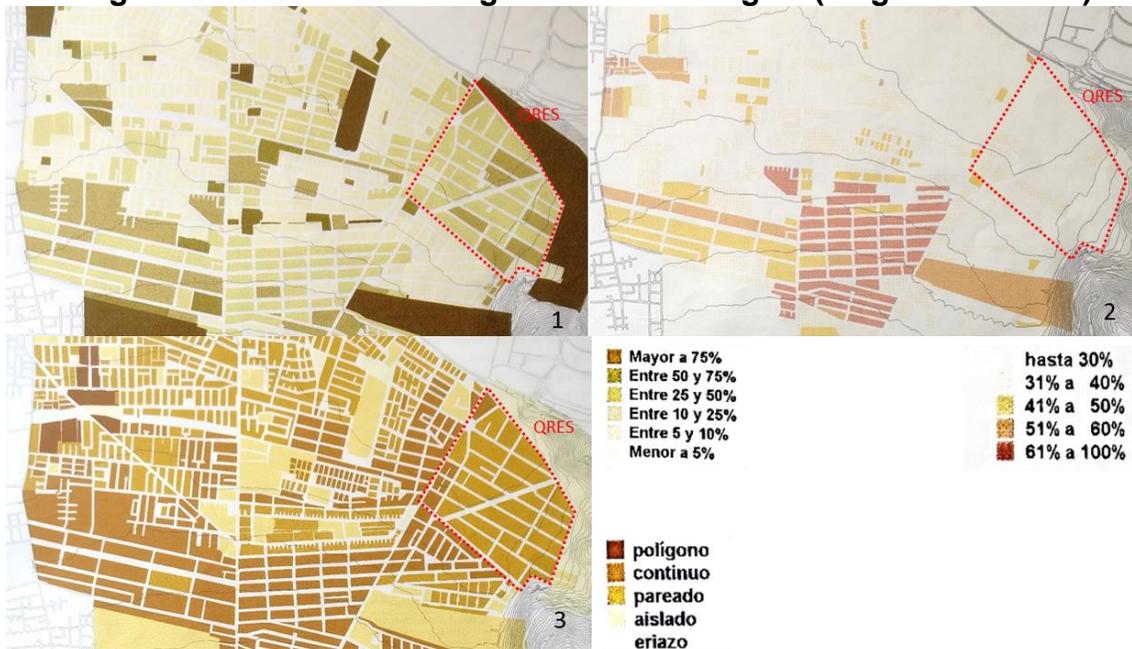
Lo anterior además se manifestaba en los objetivos del PRR, que destacando el lineamiento sobre propiciar una mejor articulación entre el uso productivo y de vivienda, en particular en los nuevos enclaves industriales diagnosticados, como era el caso de la población QRES.

6.2.1.2 Configuración morfológica

Luego en cuanto a la ocupación de suelo, la población QRES se caracterizaba por tener un bajo % de ocupación de suelo, identificándose el área de estudio como una zona con potencial densificación. En cuanto a la altura de edificación, al igual que el sector norte de la comuna la altura era de un piso. En relación al estado de las edificaciones, en la población predominaban las de estado regular al igual que la gran mayoría de la comuna.

Por último en cuanto al tipo de agrupamiento presente en el área de estudio la tipología predominante correspondía a pareada, lo que se heredó de la comuna de Conchalí al igual que para todo el sector norte de la comuna.

Imagen N° 13 Síntesis configuración morfológica (diagnóstico 2004)



1. Superficie predial
2. Porcentaje de ocupación de suelo
3. Tipo de agrupamiento

Fuente: Estudio Plan Regulador comunal de Recoleta Etapa 1
Análisis y diagnóstico Tomo 2: Morfología funcional. Ilustre Municipalidad de Recoleta.

A modo de síntesis, cabe destacar que gran parte del diagnóstico, enfocado principalmente al polo industrial de la época (sector Einstein) representa a cabalidad la situación de la población QRES en la actualidad, la cual que se pasa a describir a continuación.

6.2.2 Situación actual

Se adjunta a continuación la descripción del estado presente de la configuración funcional de la población QRES, con el fin de evaluar si esta situación actual es coherente con la imagen objetivo proyectada.

6.2.3.1 Configuración funcional

Zonificación

La configuración funcional actual de la población QRES se caracteriza por la presencia de actividad productiva y almacenamiento la que se ha acrecentado paulatinamente en las últimas décadas, estableciéndose una mixtura con los usos de equipamiento y vivienda (Imagen N°14).

“el año 92 no habían empresas acá, pero ya sabíamos que algo se venía con el proyecto de Ciudad empresarial. Igual estos cambios a mí no me extrañan, sin embargo no pensábamos que el daño iba a ser tanto.”

ACS3

“si los vecinos no hacemos nada, estoy seguro que esto se va a transformar en una pequeña ciudad empresarial, eso terminaría por echarnos a todos nosotros, hoy hay cuadras donde la mayoría son empresas, las empresas han ido echando a la gente.”

ACS3

La población QRES es percibida, según palabras de los vecinos, como un enclave semi industrial, con manzanas en que existe elevada presencia industrial y de almacenamiento incluso superando el 50%. Efectivamente, el uso de actividad productiva (almacenamiento y taller) se percibe con una presencia homogénea en toda el área de estudio, a pesar de las diferencias de zonas existentes en el territorio.

Los usos de actividad productiva e industrial han aumentado considerablemente en la población QRES, lo cual se puede apreciar tanto en términos de la mencionada percepción de los residentes, como en términos cuantitativos en relación al destino de las recepciones finales emitidas en la población para el periodo 2000 – 2016 (Figura 5). A su vez, desagregando dichas recepciones por

superficie, estos usos llegan incluso a superar a los usos de equipamiento y vivienda (Figura 6).

En cuanto al uso de vivienda es evidente su disminución en la población QRES, considerando los diversos predios que en las últimas décadas se han vendido para otros usos.

“nosotros cuando llegamos aquí compramos para vivir en un barrio residencial, el que se nos ha ido echando a perder, ya la gente no se motiva ni a cuidar sus casas, producto de la imagen y aspecto de los galpones.”

UV15

“lo que a uno le molesta es que el cambio del barrio no ha sido de acuerdo a las necesidades de los vecino sino sólo a las necesidades de las empresas.”

ACS3

Si bien no se tiene un número exacto de la tasa de variación de viviendas, debido entre otras cosas al alcance de esta investigación y por la falta de un CENSO actualizado, sí es posible realizar esta aseveración en primer lugar por los antecedentes municipales analizados, que en un alto porcentaje correspondían a un primer uso de vivienda, y en segundo lugar por tratarse de una apreciación generalizada en los vecinos residentes, quienes han vivido en primera persona esta tendencia demográfica.

En cuanto a la relación planteada en el análisis del PRR (2004) entre industria y bodega, es posible evidenciar el aumento de esta correlación, aumentando en gran medida las manzanas con ambos usos.

En cuanto al uso comercial este se ha mantenido homogéneo y concentrado en los ejes principales en el área entre Av. El Salto y Las Torres.

Imagen N° 14 Zonificación QRES situación actual



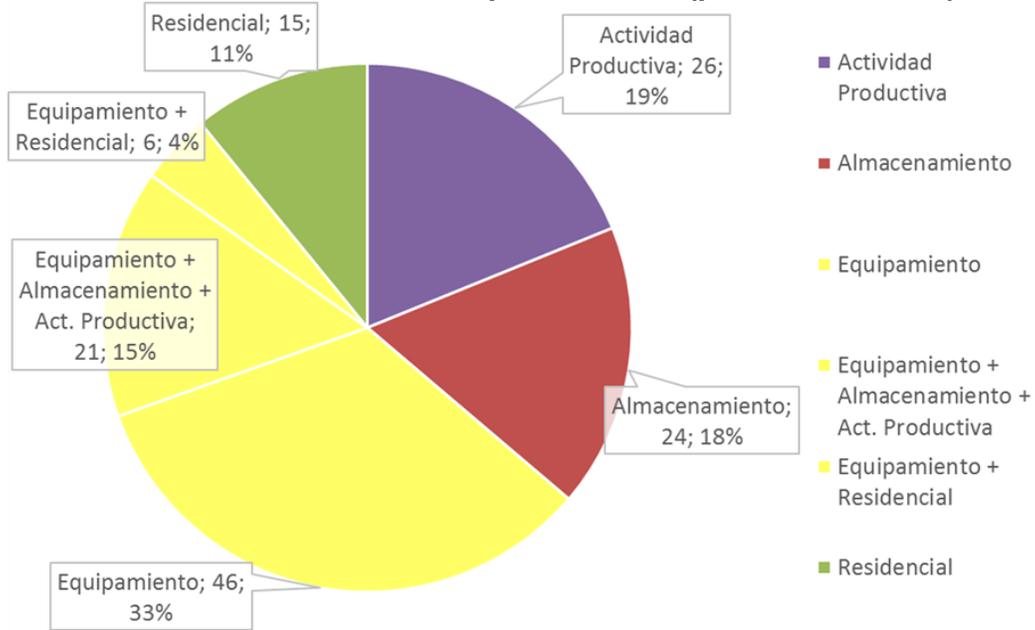
Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes municipales.

Imagen N° 15 Zonificación Almacenamiento / Actividad productiva



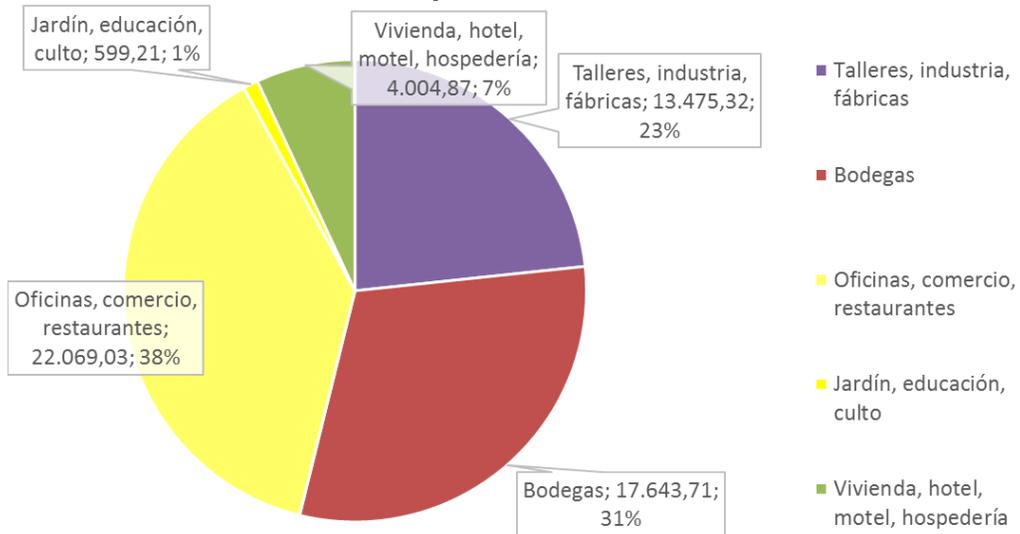
Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes municipales.

Figura N° 5 Recepciones Finales 2000 – 2016. Número Absoluto de Documentos. 138 Aprobaciones (población QRES)



Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo Municipalidad de Recoleta.

Figura N° 6 Recepciones Finales 2000 – 2016. Destinos desagregados por m2. Sup contabilizada: 57,772m2



Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo Municipalidad de Recoleta.

Relaciones entre zonificación

La imagen objetivo proyectada por el PRR se manifestó en los usos de suelo definidos para las distintas zonas que conforman el área de estudio: U-E equipamiento junto a eje El Salto; U-E2 Parque Tecnológico El Salto; U-H Residencial mixto.

Según levantamiento de información asociado a los antecedentes municipales recabados se obtienen los siguientes resultados:

Existe una correlación en cuanto a la zona U-E con mayor cantidad de equipamiento. Por otro lado las zonas U-E2 y U-H se presentan homogéneas en cuanto al uso industrial y de almacenamiento (Imagen 15), a pesar de la imagen objetivo proyectada. Entre las causas que provocan este fenómeno podemos mencionar: Existencia de permisos otorgados con anterioridad a 2004 (PRR) que se regían por el PRC de Conchalí que permitía este uso prácticamente en la totalidad de la comuna; existencia de permisos otorgados posterior a 2004 (PRR) asociados a permisos primitivos anteriores a 2004 que se regían por el PRC de Conchalí; y existencia de permisos otorgados posterior a 2004 (PRR) acogidos a Art. 2.1.28 OGUC que permite la asimilación de la actividad productiva, calificada como inofensiva por la SEREMI salud, al uso de equipamiento previa autorización del DOM. Cabe señalar que la totalidad de los permisos otorgados con destino de industria o almacenamiento en la zona U-H (Residencial mixto) desde la promulgación del PRC a la fecha, se han acogido a dicho artículo según se observa Imagen N°16.

Imagen N° 16 Permisos actividad productiva zona U-H



-  Permisos otorgados con anterioridad a 2004 (PRR)
-  Permisos otorgados posterior a 2004 (PRR) acogidos a Art. 2.1.28 OGUC.
-  Permisos otorgados posterior a 2004 (PRR) asociados a permisos primitivos anteriores a 2004.

Fuente: Elaboración propia a partir de antecedentes municipales.

Muchas de las bodegas y talleres en la zona U-H tienen que ver con permisos antiguos de Conchalí, donde se permitía este uso de suelo.

Actor clave 2, Asesora Urbanista Recoleta

En cuanto al aumento del uso de almacenamiento por sobre la industria en la zona U-E2, este puede asociarse a que corresponde a un uso – independiente de las externalidades negativas que genera en su entorno inmediato - necesario para el funcionamiento de los equipamientos dentro de la ciudad, fácil de

mantener, y por otro lado es coherente con nuevos polos industriales que surgen fuera del anillo Vespuccio con igual o mejor conectividad.

Cabe señalar que la metodología utilizada para analizar la configuración funcional asociada no considera los usos irregulares, sin permiso de edificación, que según la apreciación de los vecinos y en relación a las denuncias emitidas en la Dirección de Obras, representan un número considerable. En estos casos el cambio de uso predial es al interior de las antiguas viviendas de la población manteniéndose las fachadas como vivienda.

“se sabe que hay casas que están siendo utilizadas como talleres e incluso para el sub arriendo de habitaciones de vivienda para migrantes, pero como no hay alteración de fachadas, tú no sabes a menos que se abra la puerta”.

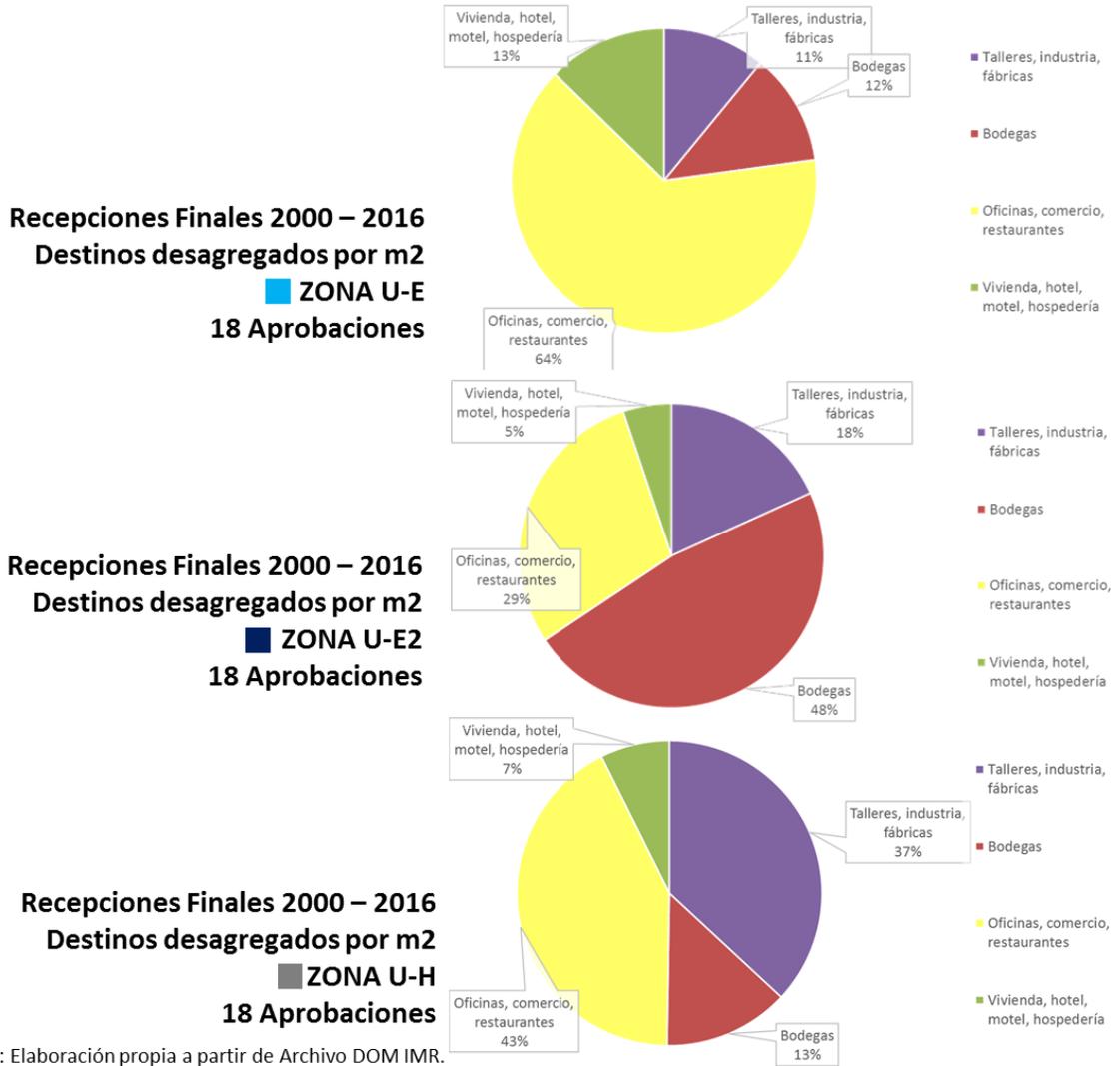
ACS4

En relación a lo anterior, el PRR 2004 ya diagnosticaba una situación similar en el sector Einstein:

“Asimismo, gran parte de los talleres funcionan en edificios de destino habitacional, los cuales no presentan las condiciones físicas necesarias para realizar actividades productivas. Esto responde a que la función residencial original de la población está cambiando a una productiva, hecho que se observa en la combinación de funciones, como en un número importante de casas que se observan en deterioro o e venta”. (PRR, 2004).

La falta de articulación horizontal dentro del propio diagnóstico realizado por el PRR hace casi 20 años, da cuenta de las falencias del instrumento local, tanto en relación a la secuencia de decisiones y acciones que debe incidir en los factores que determinan la conformación del espacio (De Mattos, 1976), como por las falencias del proceso prospectivo que no permitió alcanzar o mantener las condiciones establecidas en el proceso de planificación (Kennedy, 1996).

Figura N° 7 Uso de suelo según zonificación



Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo Municipalidad de Recoleta.

Zonificación / año

Por ultimo un análisis realizado a la fecha de los primeros permisos a los usos industriales de la población (Figura 8) revela que los cambios, en coherencia con la percepción de los vecinos, comenzó a desarrollarse en la década del 90's,

fuera del rango temporal de influencia del PRC. Lo anterior también fue parte del diagnóstico del área de estudio en el PRR (2004).

Figura N° 8 Recepciones Finales 2000 – 2016. Levantamiento histórico de predios específicos

2006	Actividad Productiva	2	Taller	760,00	CALLE	BOMBERO RAMON CORNEJO NUÑEZ	888 - 890
2005	FUSION	3			CALLE	BOMBERO RAMON CORNEJO NUÑEZ	888 - 890
1997	PE	3	oficinas	63,00	CALLE	BOMBERO RAMON CORNEJO NUÑEZ	888
1997	PE	3	Bodega	375,00	CALLE	BOMBERO RAMON CORNEJO NUÑEZ	888
2006	Actividad Productiva + Almacenamiento	2	Taller	206,75	CALLE	COLOMBIA	601
2006	FUSION	3			CALLE	COLOMBIA	601
2004	PE	3	Taller	369,60	CALLE	COLOMBIA	601
2016	Almacenamiento	2	Bodega	239,89	CALLE	DUQUE DE KENT	331 (DUQUE 331-
2009	FUSION	3			CALLE	DUQUE DE KENT	331
2007	FUSION	3			CALLE	DUQUE DE KENT	331
1992	PE	3	Industria	530,85	CALLE	DUQUE DE KENT	0331 - 0333
1992	RF	3	Industria	530,85	CALLE	DUQUE DE KENT	0331 - 0333
2010	Actividad Productiva	2	Industria	768,90	CALLE	DUQUE DE KENT	540
2004	RF	3	Bodega	670,48	CALLE	DUQUE DE KENT	540
1989	RF	3		38,0 v 60,4	CALLE	DUQUE DE KENT	540
1990	PE	3		38,0 v 60,5	CALLE	DUQUE DE KENT	540
2014	Almacenamiento	2	Bodega	1679,24	CALLE	LOS TURISTAS	451
1995	FUSION	3			CALLE	LOS TURISTAS	451
1991	PE	3	Industria	654,36	CALLE	LOS TURISTAS	451
1992	RF	3	Industria	654,36	CALLE	LOS TURISTAS	451
2016	Actividad Productiva	2	Industria	728,70	CALLE	SANTA ADELA	380
1998	RF	3	Industria	645,56	CALLE	SANTA ADELA	380
1997	PE	3	Industria	645,56	CALLE	SANTA ADELA	380
2007	Equipamiento	2	oficinas	71,28	CALLE	SANTA ADELA	420
2013	FUSION	3			CALLE	SANTA ADELA	420-430-436-476
2004	FUSION	3			CALLE	SANTA ADELA	420-430-436
2001	LEY 19583	3	vivienda	156,92	CALLE	SANTA ADELA	476
1977	PE	3	vivienda	44,73	CALLE	SANTA ADELA	436
1956	SUBDIVISION	3			CALLE	SANTA ADELA	999

Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo Municipalidad de Recoleta.

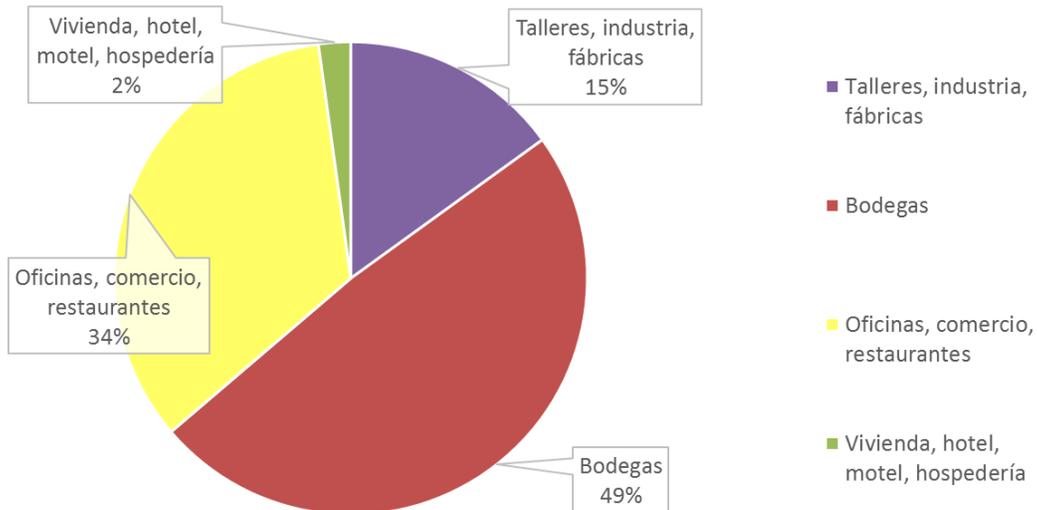
6.2.3.2 Configuración morfológica

Estructura predial

En primer lugar, la estructura predial de la población QRES se caracteriza por las grandes dimensiones de sus predios, con medidas promedios de 10 a 15 m. de frente y hasta 50m. de fondo. En el diagnóstico del PRR 2004 se establece un predominio de sitios de hasta 500 m², incluyendo manzanas con predios de hasta 1000 m².

Por otro, en la actualidad existe una correlación entre tamaño de predios y su uso de suelo, predominando en casi la totalidad de predios mayores a 500 m² el uso de actividad productiva y almacenamiento. A su vez los predios fusionados en su totalidad se destinan a galpones con destino productivo y bodegaje (Figura 9).

Figura N° 9 Recepciones Finales 2000 – 2016. Destinos desagregados por m2. Principales predios fusionados (población QRES). 18 Aprobaciones



Fuente: Elaboración propia a partir de Archivo Municipalidad de Recoleta.

Tipología arquitectónica

La configuración morfológica de la población en la actualidad, se aprecia una mixtura de usos, por un lado se mantienen las antiguas viviendas de albañilería y algunas de adobe, en contraste con las nuevas edificaciones que – independiente de su uso – buscan maximizar la normativa local mediante la tipología arquitectónica del galpón (Imagen 17). De este modo se general volúmenes que poca relación tienen con su entorno y que incluso llegan a afectar a los predios vecinos en términos medio ambientales (radiación lumínica, ruidos molestos, etc.).

En cuanto a la percepción de los vecinos con esta tipología, la recepción es adversa toda vez que perciben estas construcciones como elementos ajenos a la conformación espacial del barrio que incluso afectan su identidad.

“los vecinos no estamos en contra de que existan actividades productivas, pero por ejemplo actividades como restaurantes o bazares (equipamiento) no son comparables con cómo nos afectan los galpones, estos terminan midiendo 8 metros aunque sean 2 pisos. Ojo en el tamaño de las edificaciones.”

UV15

El surgimiento de esta tipología se asocia directamente al uso industrial y de bodegaje, el cual está en regla con toda regulación local, sin embargo atenta contra el diseño urbano (Mawromatis, 2000) y según Cárdenas (2000) con la relación de las tipologías dedicatorias con el espacio urbano que conforma la ciudad.

“La falta de una relación dialéctica entre las tipologías edificatorias y los espacios urbanos que configuran la morfología de la ciudad requiere previamente de un "proyecto de urbanismo" que bosqueje los lineamientos generales para la ciudad, no solamente en términos bidimensionales sino también tridimensionales, pues así se construyen las ciudades en la realidad”. (Cárdenas, 2000).

Sistema de agrupamiento

En cuanto al sistema de agrupamiento de las nuevas edificaciones, en relación a la tipología señalada de galpón, existe un predominio de la edificación continua. Esta norma urbanística permite construir completamente el volumen teórico comprendido entre los deslinde y hasta la altura de continuidad permitida (7m.) sin importar la altura ni el uso de la edificación vecina. Si bien el PRR restringe el usos, sistema de agrupamiento y uso hacia fachada de actividades productivas cuando los predios vecinos corresponden a vivienda, existen excepciones (3.3.2 Antejardines, Cuadro N°2 PRR) que permiten finalmente levantar galpones en las mejores condiciones de aprovechamiento de suelo para el uso privado.

“las bodegas se construyen al borde de la vereda y con un cerramiento y facha con materialidades y características que afectan a la gente”.

UV15

En términos generales la comunidad no se explica cómo es factible que se construyan edificaciones que ocupen todo el deslinde predial sin siquiera contar con su autorización. Lo anterior es factible en la actualidad debido a la norma urbanística del sistema de agrupamiento continuo, que en casos de la tipología de galpón permite construir – como se mencionó con anterioridad - aprovechando el máximo el volumen teórico.

Imagen N° 17 Evolución histórica tipología nuevas edificaciones 1999 - 2017



Fuente: Google Earth

Imagen N° 18 Tipología galpones



Fuente: Google Earth

6.2.3 Conclusiones

En coherencia con la metodología propuesta a partir del Modelo teórico de influencia de las desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial aplicada al estudio de caso población QRES, en el presente capítulo se presentó la situación actual resultante (a') cual se postula difiere de lo proyectado en los instrumentos de planificación territorial que inciden en el territorio.

A la luz del análisis realizado se puede concluir lo siguiente:

- En términos generales, para las 3 zonas de uso de suelo que conforman el área de estudio, se constata una mayor superficie de suelo de **almacenamiento y actividad productiva**, por sobre el uso de equipamiento y muy por sobre el destino habitacional. Esto es coherente tanto con la propuesta del PRR (para la zona U-E2 Parque Tecnológico El Salto), como con la propuesta del PRMS que planteaba un polo de equipamiento.
- En cuanto a la zonificación (PRMS) a pesar de existir un aumento del uso equipamiento, las características urbanas de dichos usos no corresponden a una **escala metropolitana**. Por otro lado, se estima probable que en los

próximos 10 a 15 años con las obras de infraestructura vial y nuevos proyectos de edificaciones la población tiende a consolidarse como un polo de las características planificadas.

- En cuanto a la zonificación local existe una coherencia con las edificaciones aprobadas y el uso adoptado en la zona U-E2. Sin embargo la escasa compatibilidad con el uso residencial, aun existente, ha generado innumerables **externalidades negativas** – a desarrollar en el próximo capítulo - que ha motivado a los vecinos a organizarse logrando incluso detonar un proceso de modificación al PRR con el respaldo del departamento de Asesoría urbana de la IMR.
- La situación actual de la zona U-H no es coherente con la **imagen proyectada residencial**, en términos de los usos evidenciados. Además, la homogeneidad existente en cuanto a la ubicación de industrias y bodegas tanto en esta zona como al norponiente de Héroes de la Concepción valida la hipótesis planteada sobre las limitantes del PRC para regular el territorio.
- El comienzo cronológico del proceso de **cambio del uso de suelo** de la población es anterior al PRR. El registro histórico de cambios en los usos de suelo demuestra que estos comenzaron a comienzos de los 90', en el contexto normativo del PRC de Conchalí 1983, cuyo contexto normativo intercomunal correspondía al PRIS 1960 – 1994. De esto se desprende que el PRR no provocó directamente el proceso de cambio en la estructura urbana de la población QRES que es plenamente visible en la actualidad, sino que se mantuvo al margen con una planificación intrascendente, para el área de estudio en particular, que no logró revertir el proceso “natural” de crecimiento de la ciudad.

- El número de Recepciones finales de industria y talleres es incluso mayor en la zona definida como residencial (U-H) de la población QRES. A partir de este hallazgo se desprende el **impacto de los artículos legales de excepción** (en un nivel legal / jurídico superior a la ordenanza local) que permiten prescindir de la norma definida por el PRR. Esta descoordinación definida en el marco teórico como vertical (relación entre sectores e instrumentos) pone en tela de juicio la validez de la planificación local que se ve condicionada y limitada por la regulación de nivel nacional.
- Del análisis se desprende nuevas **desarticulaciones** en el sistema de planificación territorial en evaluación: **desarticulación sectorial** con normativa por sobre la regulación local limitan el accionar del PRR (homologación de uso productivo a equipamiento, normativa urbanística de agrupación continua); **desarticulación horizontal / temporal** (el diagnóstico ya identificaba incompatibilidades entre la función industrial y residencial, actualmente presentes en el área de estudio).

6.3 Cambios ambientales y socio económicos

En el presente capítulo se analizaron los cambios ocurridos en el desarrollo local, a nivel medio ambiental y en el contexto socio espacial de la población QRES, dentro del plazo de tiempo determinado para esta investigación. En relación con el modelo teórico aplicado, interesa evaluar si esta situación actual es coherente con la imagen objetivo propuesta. Cabe señalar la pertinencia de evaluar estas dimensiones, toda vez que se relacionan directamente con los objetivos planteados por el PRR que buscaban propiciar un territorio con “sustentabilidad ambiental y sustentabilidad social” (PRR, 2004).

Cabe señalar que como se menciona en el marco teórico, el desarrollo local se representa un conjunto de ideas teóricas que tratan de explicar las relaciones económicas y sociales en busca de generar un aumento en la calidad de vida y sostenibilidad.

6.3.1 Contexto histórico. Diagnóstico 2004

En términos del Diagnóstico socio espacial elaborado en el proceso de diseño del PRR, se adjunta a continuación los principales elementos de análisis levantados para la población QRES.

En primer lugar, en cuanto al medio ambiente natural, se identificaban focos de contaminación del aire por fuentes fijas y móviles, contaminación acústica por actividades productivas, turísticas, flujos de transporte. etc. Mientras que en relación al medio ambiente construido, en términos generales se manifestaba una falta de áreas verdes y arbolado urbano.

En lo referente a la ocupación irregular del BNUP, existían estacionamientos en aceras, platabandas y lugares no autorizados de vehículos pesados y livianos, tráfico de flujo de carga en vías locales, entre otros. Diagnóstico valido en la actualidad.

En cuanto a la incompatibilidad de usos de tipo industrial y vivienda que genera externalidades asociadas al medio ambiente, el PRR señalaba en su memoria:

“Un sector representativo de la falta de articulación entre uso industrial y residencial es el que se encuentra en el norte de Avenida México, donde las emisiones contaminantes, flujos de carga, etc. producen molestias a los vecinos que todavía habitan en el sector lo cual hace imperioso regular el uso de suelo así como prevenir esta situación en otras áreas de la comuna como por ejemplo: la población QRES.” (PRR, 2004)

El diagnóstico expresado en el párrafo anterior claramente no se ha concretado en la actualidad, describiéndose el mismo estado en que hoy se encuentra la población QRES y que hace casi 20 años ya se evidenciaba en el otro polo industrial de la comuna. Lo anterior será respaldado a partir de la observación etnográfica y entrevistas a actores claves sociales.

En cuanto a la contaminación acústica, el sector con más ruido correspondía al área comprendida entre El roble – Av. Recoleta – Av. Guanaco – Av. México, es decir el otro enclave industrial ya mencionado. "Los ruidos en su mayoría provienen de industrias y talleres, cuyas actividades están próximas a la calle, lo cual es favorecido por el tipo de edificación de fachada continua, además tampoco cuentan con espacios para jardines que aumenten la distancia del foco de ruido hacia la calle y por lo tanto disminuya la intensidad del ruido" (PRR, 2004). Situación que en la actualidad se replica en la población QRES.

A modo de síntesis, cabe destacar que la mayoría del diagnóstico realizado, enfocado en el polo industrial de la época (sector Einstein) representa a cabalidad la situación actual de la población QRES y que se pasa a describir a continuación.

6.3.2 Situación actual

Se adjunta a continuación la descripción del estado presente de las dimensiones medio ambiental y socio económica, según la definición del concepto de desarrollo local expuesta en el marco teórico. Lo anterior con el fin de evaluar si esta situación actual es coherente con la imagen objetivo proyectada.

Espacio público

Tal como se planteaba en el diagnóstico del PRR 2004, en relación al estado del espacio público del enclave productivo del Barrio Einstein, en la actualidad la población QRES manifiesta el mismo diagnóstico, con un espacio público e imagen urbana, utilización de platabandas con vehículos de carga, escaso mantenimiento de la arborización y césped. Lo anterior principalmente en las áreas con mayor concentración de actividad productiva.

“para nosotros aparte de los ruidos, existe el problema con los grandes vehículos ubicados frente a bodegas que ocupan cuadras completas con camiones.”

UV15

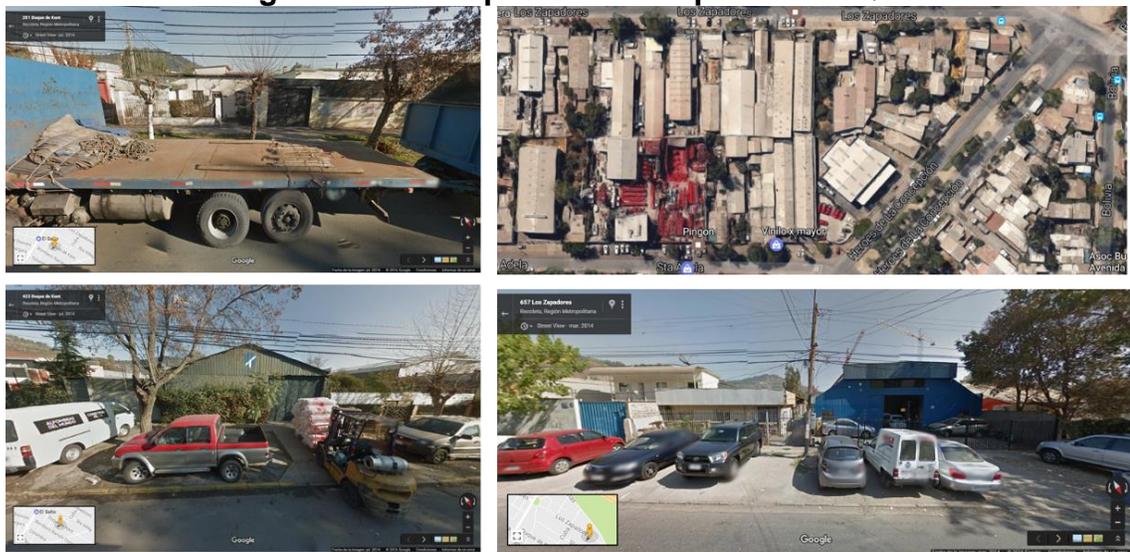
“me gustaría que hubiera más fiscalización del espacio público, existe un exceso de camiones con acoplado y autos en veredas y platabandas”.

ACS4

“al caminar por mi barrio veo containers, basura, no vemos plantas, antejardines, estacionamientos ordenados.”

UV15

Imagen N° 19 Ocupación BNUP población QRES



Fuente: GoogleEarth

Factores de contaminación

Al igual que con la dimensión de espacio público, esta problemática relacionada principalmente al uso industrial ya se había diagnosticado en el marco del PRR 2004 para el sector Einstein. El ruido es evidente asociado a los distintos vehículos de carga que a diario circulan por las calles de la población. La contaminación por residuos sólidos y domiciliarios es un problema tangible en varias de las calles de la población, destaca el eje Los Turistas con una alta cantidad de desechos presentes en la vía pública. En cuanto a la contaminación del aire, algunos vecinos manifestaron que si bien existen industrias que emitan

gases y partículas contaminantes, las denuncias de los propios vecinos lograban paralizar estas actividades.

“Los camiones son un problema, el ruido, levanta polvo, incluso llegan a cortar los cables de la luz, otro llegan a las 5 am a descargar para que los vecinos no aleguen.”

ACS3

“me gustaría que hubiera contenedores de basura grandes, falta cultura y educación de los vecinos con el manejo de la basura. Falta proponer huertos urbanos, reciclaje, manejo de basura y de desechos tecnológicos.”

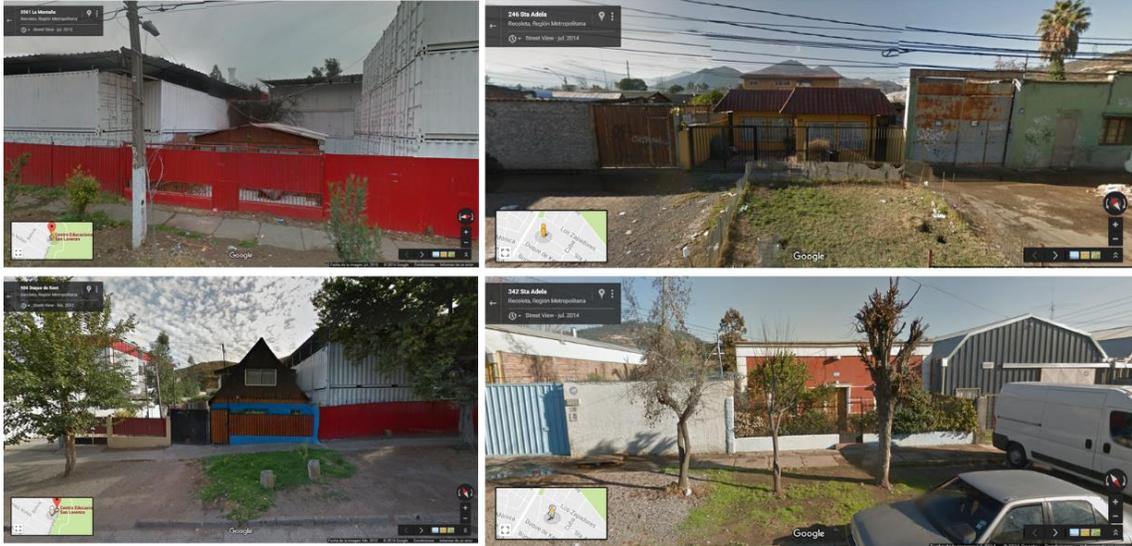
ACS4

En otro aspecto del acondicionamiento ambiental de los residentes de la población, la altura de la tipología de galpones en ocasiones atenta contra el soleamiento de las viviendas, sus patios y antejardines. Esta situación se ve agravada en casos de viviendas que quedan insertas entre volúmenes de galpones generándose verdaderas casas isla, expuestas a pérdida de luz natural, ruidos molestos y ocupación del espacio público que enfrenta a su predio."

“los galpones son los construyen tan altos y nos tapan el sol y nos quitan nuestra privacidad, así no es de extrañar que la gente se termine yendo del barrio”.

ACS1

Imagen N° 20 Casas isla



Fuente: GoogleEarth

Cohesión social

Los vecinos han manifestado que el cambio en la imagen urbana que ha experimentado la población en la últimas décadas efectivamente ha mermado el tejido social, asociado a una baja en la población residente, de viviendas y de población joven, incluso llegando a afectar su identidad con el barrio. Destacan la historia del barrio antiguo donde la calidad de vida era muy superior a la actual.

“se ha perdido la identidad de barrio, la gente se metió al interior de las casas, sobre todo por la irrupción de las empresas.”

ACS2

“siento que la calidad de vida ha empeorado, mucha gente se ha ido del barrio, y al haber tantas empresas perdemos contacto con nuestros vecinos.”

ACS1

“ya no quedan vecinos, muchos vendieron sus casas y se instalaron galpones, bodegas y talleres. La gente antigua se ha ido y aunque igual ha llegado gente nueva, harto vecino migrante.”

ACS4

En cuanto al estado de las organizaciones sociales, existe una preocupación por la poca motivación a participar de la comunidad, en especial de jóvenes interesados en organizarse en favor de la recuperación de la calidad de vida del barrio. Sin embargo, a pesar de esta percepción, los vecinos a fines del 2016 producto de constantes solicitudes al municipio (ver Solicitud en ANEXO 3), lograron, en gran medida por sus requerimientos, dar comienzo al proceso de Modificación N°2 del PRR (ver ANEXO 3).

“Las juntas de vecinos están débiles, la gente no participa, al final se termina organizando por cuadra perdiéndose la unión del barrio”.

ACS4

En relación a la percepción de inseguridad y presencia de delincuencia, esta se asocia en fuerte medida al uso de almacenamiento.

“hoy tenemos miedo producto de que estas bodegas en la noche quedan sin seguridad, son espacios que quedan vacíos, ideal para saltos y robos, lo que se traspasa como riesgos a la propias casas.”

UV15

En cuanto al uso de industria, a pesar de manifestarte abiertamente en contra del uso productivo – principalmente por lo invasiva de la tipología de galpón – los vecinos valoran la iniciativa de muchas de las empresas de contratar mano de obra local.

Inversión público - privada

Como se planteó en el marco teórico, uno de los principales lineamientos del desarrollo local acuñado en las últimas décadas, hace referencia la cooperación transversal entre los distintos agentes de una localidad: las personas, la administración pública local, organizaciones diversas, el actor privado, entre otras.

En cuanto al cambio de la estructura funcional y morfológica de la población, los vecinos atañen el cambio netamente a tendencias económicas de la ciudad y del valor del suelo. Son conscientes de que muchos de los cambios producidos en el barrio son producto de vecinos que paulatinamente decidieron vender y emigrar a sectores con mejor calidad de vida.

“hoy día es habitual que lleguen empresarios al barrio con grandes ofertas para los vecinos, que al final son una suerte de trampa porque obviamente a ellos les viene de perilla, son sitios grandes, baratos, ubicados cerca de Vespucio y del centro, tienen una ubicación de industria demasiado rentable, por eso hoy el suelo es la principal razón de porque el barrio ha sido intervenido”:

UV15

“muchacha gente está arrepentida de haber vendido tan barato. La mayoría de los vecinos con que he conversado creen que los sitios en 10 años más van a valer 10 veces más, están esperando que pase el tiempo para vender e irse del barrio.”

ACS3

“en los 90's se aprovecharon de mucha gente, empresarios compraron barato a personas pobres o mayores sin conocimiento”.

ACS1

Por último, es valorable la iniciativa municipal, en conjunto con comités de vivienda presentes en la población, de gestionar vivienda social en el área de estudio, incluso bajo el modelo de edificios con un porcentaje de vivienda social y otro de vivienda económica para incentivar la inversión privada. De estos proyectos existen dos en desarrollo dentro de la población de estudio, correspondiente a viviendas en edificios de media altura que buscan reurbanizar el barrio. Lo anterior es coherente con la postura municipal que busca rescatar el uso original de vivienda.

“queremos calidad de vida en nuestras viviendas en nuestro propio barrio, no queremos vivienda social en lampa o sectores muy alejados. Me imagino a futuro mi barrio con edificios, pero edificios sociales, con lo mínimo de industrias.

ACS2

6.3.3 Conclusiones

En coherencia con la metodología propuesta a partir del Modelo teórico de influencia de las desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial aplicada al estudio de caso población QRES, en el presente capítulo se presentó la situación actual resultante (a') relativa a la dimensión ambiental y socio económica, cual se postula difiere de lo proyectado en los instrumentos de planificación territorial que inciden en el territorio.

A la luz del análisis realizado se puede concluir lo siguiente:

- El deterioro de las dimensiones estudiadas asociadas al desarrollo local versus un territorio con edificaciones que se ajustan perfectamente a la norma, es un signo evidente del mal trabajo de la planificación a partir del **zoning**, donde los criterios funcionales (Stubben, 2002), prevalecen sobre la articulación con el medio ambiente y actores sociales e incluso sobre criterios de ordenamiento territorial (Van Leeuwen, 2001) que persiguen un desarrollo integral de los territorios.
- Existe un deterioro constatable del **espacio público y la imagen urbana producto**, en relación al deterioro del tejido físico del área de estudio (Inzulza, 2014). Este deterioro a su vez se correlaciona con el uso productivo y de almacenamiento: ocupación del BNUP producto de camiones de carga y descarga y autos particulares pertenecientes a empresas; daño en pavimentos y soleras producto de la misma causa anterior.

- Existe un **deterioro constatable del medio ambiental**. Este a su vez se correlaciona con el uso productivo y de almacenamiento: Ruidos molestos en horas nocturnas restringidas producto del movimiento de carga y descarga; presencia de micro basurales asociados al movimiento de carga en la población; focos puntuales de contaminación de aire producto de empresas y talleres con destinos no regulados. Lo anterior representa un claro desajuste en relación las mejoras de la calidad de vida (Aguilar, 1989) y al desarrollo humano de sus habitantes (Grenier, 1986) que debe perseguir el ordenamiento territorial.
- Existe un deterioro de la **cohesión social** producto del cambio de la imagen urbana (de rural a semi industrial), del abandono de residentes producto de la falta de bienestar del barrio (Vázquez, 2000), de la falta de interés por participar de los temas territoriales, del volcamiento al interior de las viviendas, entre otros.
- Existe una **percepción de inseguridad** en el área de estudio asociada al uso de suelo almacenamiento. Edificaciones y predios en desuso generan un foco de delincuencia.
- Existe una sensación de abandono de parte de los vecinos hacia el municipio, toda vez que perciben una priorización de proyectos probados (fabricas) por sobre la posibilidad de gestionar proyectos sociales como **viviendas sociales** auspiciados por comités de viviendas existentes en la población.
- Del análisis se desprende nuevas **desarticulaciones** en el sistema de planificación territorial en evaluación: **desarticulación horizontal / temporal** (el diagnóstico el año 2000 ya identificaba externalidades negativas asociadas al equipamiento de industria y almacenamiento

incompatibilidades en el sector Einstein, situación que se vuelve a repetir en la población QRES).

- Los **objetivos** planteados por en la memoria del PRR que buscaban sustentabilidad ambiental y social, a la luz de los antecedentes presentados, no se han alcanzado.

7. Conclusiones y recomendaciones

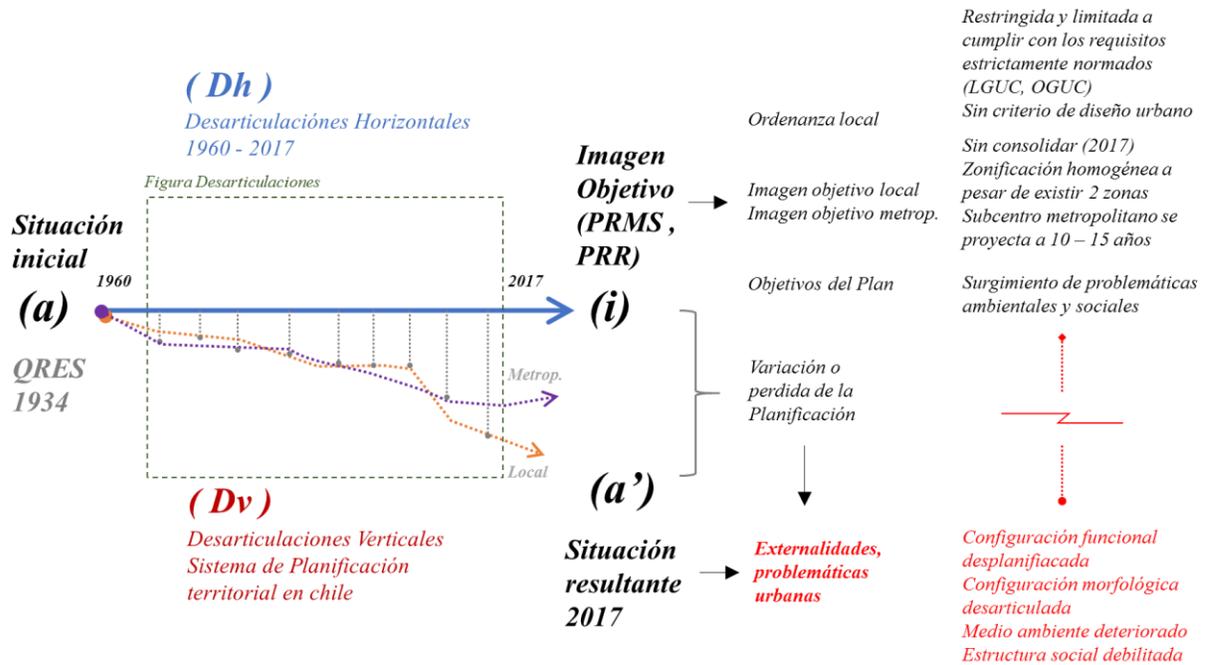
7.1 Modelo teórico de desarticulaciones.

Habiéndose caracterizado la situación inicial (a) de la población QRES, analizada la imagen objetivo proyectada (i) definida por el PRMS 1994 y PRR 2004 en coherencia con procesos históricos de planificación, identificadas las distintas desarticulaciones tanto verticales (Dv) como horizontales (Dh) que, y caracterizado y analizado la situación actual resultante (a') al año 2017 de la población, es posible corroborar la hipótesis de investigación.

En efecto las desarticulaciones en las dinámicas de planificación territorial estudiadas, han limitado la capacidad del PRR para implementar la imagen objetivo proyectada. Lo que ha detonado, o agravado considerando que el proceso se inició antes de la promulgación del PRR, el surgimiento de problemáticas urbanas o externalidades negativas en relación a los usos de la población, que afectaron la estructura urbana y desarrollo local.

A continuación se presenta el modelo teórico aplicado al caso de estudio, donde se ha sintetizado los principales puntos de divergencia entre la imagen objetivo proyectada y la situación resultante del territorio.

Figura N° 10 Resultante Modelo Teórico aplicado al estudio de caso



Fuente: Elaboración propia

Cabe señalar que una vez aplicado el modelo es posible observar como el área bajo la curva adquiere una sinuosidad o variación, cual es relativa a la implicancia de cada hito de planificación en el alejamiento o acercamiento del territorio a la planificación deseada. En un análisis en mayor profundidad podrían asociarse valores a los ejes axiales de este esquema teórico permitiendo asociar niveles de influencia o de variación de la imagen asociada a desarticulaciones puntuales.

Por otro lado, en el caso de la población QRES analizado que responde a dos escalas de planificación, el mismo ejercicio planteado en el párrafo anterior puede realizarse para cada una de estas escalas.

Por ultimo cabe señalar la posibilidad de replicabilidad de este modelo, como metodología de análisis de procesos históricos de planificación.

7.2 Obsolescencia del modelo de planificación normativo

La investigación realizada ha permitido constatar un proceso particular de transformación urbana en la población QRES, que alejado de los lineamientos establecidos tanto a nivel local como metropolitano, desarrolló una serie de problemáticas o externalidades que se asocian al estudio teórico expuesto en la primera parte de esta investigación. Este arrojó resultados que fueron triangulados con la información de primera fuente y observación etnográfica obteniéndose los resultados expuestos anteriormente, que dan cuenta principalmente de problemas asociados a: la falta de articulación con el diagnóstico (De Mattos, 1976; Kennedy, 1996), falencias morfológicas y de diseño urbano (Cárdenas, 2000; Mawromatis, 2000), ausencia de criterios de desarrollo local (Casalis, 2009; Vázquez, 1988), débil relación con la escala regional o metropolitana de planificación (Sandoval, 2014), falta de articulación entre los propios actores locales (Soms, 1995), entre otros.

A la luz de las variables y dimensiones estudiadas, puede en efecto corroborarse el éxito de la planificación normativa propuesta para la población QRES, cuyos permisos aprobados se han ajustado a la normativa urbanística tanto de usos de suelo como de edificación. Sin embargo, los diversos problemas socio espaciales levantados hablan de un problema de fondo.

Contrario al éxito estrictamente normativo de la planificación propuesta por el PRR 2004, al momento de realizar una lectura del sistema del barrio, en coherencia con los principios fundamentales de la planificación que persiguen por sobre todo bienestar de la comunidad (Vázquez, 2000), nos topamos con desajustes como la falta de coherencia entre zonas del barrio cuales presentan usos homogéneos a pesar de su diferencia normativa, problemas ambientales y socio espaciales identificados hace 20 años que se vuelven a generar en el territorio y deterioro en la calidad de vida, los que dan cuenta del mencionado problema de fondo.

A modo de conclusión, resulta interesante plantear que el problema se origina en el modelo vigente de planificación territorial en nuestro país, el cual se rige bajo criterios del mencionado *zoning*, y arraigado en una sociedad de mercado cuyos lineamientos y prioridades muchas veces se no se articulan con los criterios del urbanismo.

Resulta urgente entender las desarticulaciones expuestas en esta investigación como limitaciones concretas de los IPT vigentes para planificar armónica y sustentablemente nuestro país. En el caso particular del Plan Regulador, como se expuso en esta investigación, a las restricciones propias del diseño del instrumento, cada día surgen nuevas limitaciones a nivel jurídico, que le quitan atribuciones haciendo más difícil normar el territorio a partir de la imagen objetivo o imagen ciudad.

Por último, el caso estudiado da cuenta de una forma de planificar que se encuentra obsoleto, esto en coherencia con lo expuesto por diversos autores en el marco teórico. En este modelo que hoy nos rige, carente de criterios de planificación estratégica (Fernández, 2006; 2011), necesarios en los tiempos actuales según Ascher (2004) en relación al nuevo urbanismo, se omite el cómo llegar a la imagen proyectada y sólo se enfoca en el qué es lo que queremos obtener.

En este escenario, no existe una propuesta de cómo llegar a la imagen del subcentro metropolitano o al Parque tecnológico El Salto, o lineamientos que indiquen qué debe hacer el barrio para subsistir en este nuevo sistema de relaciones urbanas. Lo que hoy ocurre es todo lo contrario, y lo que ocurra en el camino a conseguir la imagen objetivo, como la pérdida de un barrio, deja de ser tema.

En efecto es probable, como se plantea en el estudio, que la población QRES de aquí a 20 años termine consolidándose como un polo de equipamiento

metropolitano - a pesar de las intenciones contrarias del gobierno local - y sobre todo a expensas del barrio.

7.3 La planificación intercomunal de territorios locales

Luego de las actualizaciones que ha experimentado el PRMS 1994, las prioridades que orientaron la planificación intercomunal de Santiago han quedado en evidencia, las que se asocian a la expansión territorial por sobre el desarrollo de las áreas interiores, sectores que la planificación debiese “articular”. Esta visión, coherente con la ciudad neoliberal, buscó la rentabilidad de suelo aumentando el paño urbano de la Región Metropolitana descuidando, en términos generales, la planificación al interior del anillo circunvalación.

La articulación de los proyectos intercomunales como los Subcentros de Equipamiento, en una muestra de descoordinación vertical intersectorial, se delegó a los instrumentos locales, cuales no tienen la capacidad técnica ni sustento jurídico de gestionar proyectos intercomuna.

La falta de criterio urbanístico en la propuesta de subcentros metropolitanos se evidencia desde su diseño, toda vez que esta se alejó de los criterios territoriales de su instrumento predecesor (PRIS), en parte por factores político administrativos que modificaron las comunas definiéndose nuevas centralidades.

Los actuales subcentros del Gran Santiago se han asociado a inversiones privadas, a propuestas de centros comerciales, y en áreas mono comunales. En el papel, el subcentro Huechuraba / Recoleta se posicionaba – y aun lo hace - como un nodo indudable de jerarquía regional, debido a su cercanía al centro histórico de Santiago y a sus condiciones de conectividad. Sin embargo, no ha logrado consolidarse puesto que las transectas de desarrollo urbano, o más bien económico, se han orientado al sur y al oriente de la capital.

Mientras aumenta el valor de suelo, a modo de hacer factible el negocio del subcentro Huechuraba - Recoleta, los residentes de la población QRES deben

convivir con procesos de transformaciones socio espaciales afectan su medio ambiente natural y construido, su tejido social y calidad de vida.

Por otro lado, frente al éxito de la ciudad empresarial en términos de su propuesta de servicios y equipamiento, cabe preguntarse si efectivamente el subcentro metropolitano no se ha conformado como aun en relación a lo que sucede en Recoleta, o si este finalmente se concretó en la forma de un centro mono comunal. Del mismo modo surge la interrogante por que no se definió esta zona así desde un comienzo, sobre todo considerando el carácter residencial de la población QRES.

La percepción de los vecinos sobre el desarrollo de su barrio como la “nueva Vitacura” en base a inscripción de algunos comercios locales, y la sensación (no corroborada) de ser el patio trasero de Ciudad Empresarial, cobran sentido a partir del análisis anterior.

Finalmente, de la investigación se desprende la urgencia de la implementación de un modelo de planificación integral que permita planificar estratégica y prospectivamente nuestras ciudades, especialmente en áreas metropolitanas como el Gran Santiago. Quedamos a la espera de cómo nuevos instrumentos como el Sistema de planificación integrado (MINVU, 2014), logren desempeñarse dentro de este sistema de dinámicas de planificación, entendiendo al desarrollo local de los barrios y la coordinación temporal o histórica, como variables igual o más importantes que la propia imagen objetivo del Plan.

8. Bibliografía

- Aguilar, A. (1989). Las bases del ordenamiento territorial. Algunas evidencias de la experiencia cubana. *Revista Geográfica*, 1989, núm. 109, p. 87-111
- Aguirre, F. (2009). Desarrollo local en contextos metropolitanos. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana*, Volumen 8, N°22, p.81-98.
- Ascher, F. (2004). *Los nuevos principios del urbanismo*.
- Baeriswyl, S. (2006). Nuevos desafíos urbanos y nuevas herramientas de planificación. *Revista Urbano Año 9, N° 13, Universidad del Bio Bío, Concepción*.
- Boisier, S. (2001). *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*. Instituto de Desarrollo Regional, Fundación Universitaria, Sevilla.
- Boisier, S. (2004). Desarrollo territorial y descentralización, el desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista EURE, vol. XXX, N.90, Santiago de Chile*.
- Boisier, S. (2006). *Imágenes en el espejo. Aportes a la discusión sobre crecimiento y desarrollo territorial*, Puerto de Palos.
- Carbonell, A. y Seltzer, E. (2011). *Regional Planning in America. Practice and Prospect*, Cambridge, Lincoln Institute of Land Policy.
- Cárdenas, L. (2000). La forma urbana del medio ambiente construido: hacia una propuesta de estructuración para el instrumento Plan Regulador Comunal. *Revista de Urbanismo N° 3. Publicación electrónica, Ed. D. Urbanismo, FAU, U. de Chile. Santiago*.

- Casalis, A. (2009). *¿Qué es el desarrollo local y para qué sirve?* CEDEL Centro de estudios para el desarrollo local.
- Chadwick, G. (1971). *A system view of Planning*, Oxford Pergamon Press.
- Consejo de Europa, (1983). *Carta Europea de Ordenación del Territorio CEMAT, Conferencia de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio.*
- Contraloría General de la República, (2014). *Manual práctico de jurisprudencia administrativa, sobre planes reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos, y regionales de desarrollo urbano.*
- Cox, T. (2014). *De Complejos Comerciales a Subcentros de Servicios: el mall como concentrador de Diversidad.* Transsa.
- De Mattos, C. (1976). *La Planificación Regional a escala Nacional.* ILPES.
- Eisenhardt, K. (1989). *Building Theories from Case Study Research*, *Academy of Management Review*, 14 (4): 532-550.
- Fernández, J. (2006): *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos.*
- Fernández, J. (2011). *Recuperación de los estudios del futuro a través de la prospectiva territorial.*
- Galicchio, E. (2006). *El desarrollo local: cómo combinar gobernabilidad, desarrollo económico y capital social en el territorio.*
- Gómez, D. (1994). *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico.* Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, S.A.

- MIDEPLAN, (2011). *Los Planes de Desarrollo Comunal (Pladecos), Región Metropolitana de Santiago, Informe*. Ministerio de Planificación, SERPLAC Santiago.
- Grenier, P. (1986). Problemas de la ordenación del territorio en América Latina. *Revista Geográfica, núm. 104, Instituto Panamericano de Geografía e Historia*.
- Hilhorst, J. (1980). *Regional Planning in Peru 1968-77: Top-down or Bottom-up?* La Haya, Instituto de Estudios Sociales.
- ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), (1982). El Estado actual de la planificación en América Latina y el Caribe, *documento presentado en la III Conferencia de Ministros y Jefes de Planificación de América Latina y el Caribe (Ciudad de Guatemala, 6 a 9 de noviembre), Santiago de Chile*.
- Inzulza, J. (2012). 'Latino gentrification'?: focusing on physical and socioeconomic patterns of change in Latin American inner cities. *Urban Studies, 49* (10), 2085-2107.
- Inzulza, J. (2013). Complejidad y contradicción entre la política urbana y su (des)articulación con los instrumentos de planificación territorial. *Chile urbano hacia el siglo XXI. Investigaciones y reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile. Editores E. López, C. Arriagada, P. Jirón, H. Eliash, 58-64*.
- Inzulza, J. y Galleguillos, X. (2014). Latino gentrificación y polarización: transformaciones socio espaciales en barrios pericentrales y periféricos de Santiago, Chile. *Revista de Geografía Norte Grande* (58), 135-159.
- Kennedy, M. (1996). Transformative community planning: empowerment through community development, *Planners Network Conference "Renewing Hope,*

Restoring Vision: Progressive Planning in Our Communities”, East St. Louis.

Mancuso, F. (1980). *Las experiencias del zoning. Barcelona: Gustavo Gili.*

Massiris, A. (2002). Ordenación del territorio en América Latina. *Scripta Nova. Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125, 1 de octubre de 2002.*

Matus, C. (1988). *Política, Planificación y Gobierno.* Caracas, Fundación ALTADIR.

Mawromatis, C. (2000). El divorcio entre los instrumentos de planificación y la morfología urbana en el perímetro metropolitano de Santiago de Chile, el caso de Maipú. *Revista de Urbanismo N° 2. Publicación electrónica, Ed. D. Urbanismo, FAU, U. de Chile. Santiago.*

Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU, (1992). *Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, D.S. N°47, de 1992.* (actualizada al 21 de Marzo del 2016 - incorpora modificación D.S. N°50 - D.O. 04.03.16 y D.S. N°37 - D.O. 21.03.16)

Ministerio de Vivienda y Urbanismo MINVU, (2014). *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile Política Nacional de Desarrollo Urbano, ciudades sustentables y calidad de vida.*

Ornés, S. (2009). El urbanismo, la planificación urbana y el ordenamiento territorial desde la perspectiva del derecho urbanístico venezolano. *Revista de Ciencias Políticas Politeia vol. 32, núm. 42, 197-225.*

Pavez, M.I. (2000). El Plan Brunner para Santiago: potencial de desarrollo de las totalidades, subtotalidades y fragmentos viales en la Comuna de Independencia 2000. *Revista de Urbanismo N° 3. Publicación electrónica, Ed. D. Urbanismo, FAU, U. de Chile. Santiago.*

- Pavez, M.I. (2002). Luis Muñoz Maluschka: un miembro de la *Akademie für Raumforschung und Landesplanung* en el MOP de Chile. *Revista de Urbanismo N° 5. Publicación electrónica, Ed. D. Urbanismo, FAU, U. de Chile. Santiago.*
- PRR, (2004). *Memoria explicativa, Plan Regulador de Recoleta.*
- Raposo, A. (1995). *Planificación Urbana y Administración Local en el Marco de la Modernización del Estado.* CEDVI FABA. U Central. Santiago. 1995.
- Pol, A. (1992). *La ciudad como proyecto.* Ed.MOPTMA. Madrid.
- Sáenz de Buruaga, G. (1969). *Ordenación del territorio. El caso del País Vasco y su zona de influencia.* Guadiana, Madrid.
- Samaja, J. (1994). *Epistemología y Metodología. Elementos para una teoría de la investigación científica.* Buenos Aires. Eudeba.
- Sampieri, R. (2014). *Metodología de la investigación.* 5ª Edición.
- Sánchez de Madariaga, I. (2008). *Esquinas inteligentes. La ciudad y el urbanismo moderno.*
- Sandoval, C. (2014). *Métodos y aplicaciones de la planificación regional y local en América Latina. Serie Desarrollo Territorial N°17, CEPAL.*
- SEREMI, (1994) *Ordenanza Plan Regulador Metropolitano,* Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo, Unidad de Desarrollo Urbano.
- Soms, E. (1995). *Apuntes metodológicos para la elaboración de estrategias y planes regionales.* Ministerio de Planificación. MIDEPLAN.
- Stake, R. (1995). *The art of case study research.* Thousands Oaks, CA. Sage Publications.
- Stübgen, J. (2002). *The Planning and Laying-out of Streets and Open Spaces. En City and Regional Planning,* compilado por John W Reps.

- Tella, G. (2009). *Buenos Aires: Albores de una ciudad moderna*.
- Van Leeuwen, A. (2001). *Ordenamiento Territorial: Un proceso participativo, sostenible y de democratización. Proyecto "Información sobre Tierras y Aguas para un Desarrollo Agrícola Sostenible"*.
- Vázquez Barquero, A. (1988). *Desarrollo local, una estrategia de creación de empleo*. Madrid, Pirámide.
- Vázquez Barquero, A. (2000). Desarrollo Endógeno y Globalización. *EURE*, diciembre, año/vol.XXVI, No. 79. PUC, Santiago de Chile.
- Yin, R. (1989). *Case Study Research: Design and Methods*, Applied social research Methods Series, Newbury Park CA. Sage Publications.
- Zoido, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio. *Scripta Vetera, Universidad de Barcelona, núm. 77, reproducido de: Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia, Barcelona: núm. 16, abril 1998, p. 19-31.*

9. Anexos

9.1 ANEXO 1. IPT

Plan Regulador Metropolitano de Santiago

Art. 3.1.1.1. Zonas Habitacionales Mixtas. Corresponde al territorio del Área Urbana Metropolitana en el cual es posible emplazar actividades: residenciales; de Equipamiento; Productivas y de Almacenamiento, de carácter inofensivo e Infraestructura y Transporte. Artículo 3.1.1.2. Zonas de Equipamiento Metropolitano o Intercomunal. Estas zonas comprenden las áreas denominadas "Subcentros de Equipamiento Metropolitano", graficadas en los planos RM-PRM-92-1.A. y RM-PRM95-CH.1.A. y las "Zonas de Interés Metropolitano". (SEREMI MINVU, 1994)

Población QRES en PRMS 1994



Fuente: Observatorio urbano.

Plan Regulador Comunal de Recoleta

El Plan Regulador Comunal de Recoleta presenta tres zonas de uso de suelo en área en análisis: Zona "U-E2 Parque Tecnológico el Salto", Zona "U-H Área Norte y Oriente" y parte de la zona "U-E Barrio La Vega, Barrio Patronato y Ejes Comunes: Recoleta, El Salto, Américo Vespucio, Dorsal y Guanaco":

Zona U-E2 Parque Tecnológico el Salto.

a. Usos Permitidos: Vivienda; Equipamiento de escala intercomunal, comunal y vecinal; Actividades Productivas Tipo A, Tipo B y Tipo C, con las condiciones detalladas en el Cuadro N°2 (Ver cuadro N°2 de PRC en Anexos); Almacenamiento Tipo A, Tipo B y Tipo C, con las condiciones detalladas en el Cuadro N°2; Transporte Tipo A, B y C, con las condiciones detalladas en el Cuadro N°10; Estaciones de Transferencia y/o Plantas de Reciclaje para tratamiento de residuos de la propia comuna, con las condiciones establecidas en el Art. 7.2.3 del PRMS.

b. Usos Prohibidos: Se prohíben todos los usos de suelo que no están expresamente permitidos, los restringidos que no cumplen con las condiciones de esta Ordenanza y los usos de suelo mencionados en el artículo 3.2.4 de la presente Ordenanza.

Zona U-H Área Norte y Oriente.

a. Usos Permitidos: Vivienda; Equipamiento de escala vecinal;

b. Usos Restringidos: Equipamiento de escala comunal se restringe a calles de ancho mínimo 20m; Transporte Tipo B y C, con las condiciones detalladas en el Cuadro N°10 (Ver cuadro N° 10 de Plan Regulador en Anexos)

b. Usos Prohibidos: Equipamiento de escala intercomunal; Actividades Productivas de cualquier tipo; Almacenamiento de cualquier tipo; Transporte: Tipo A y garajes completos; se prohíben además todos los usos de suelo que no están expresamente permitidos, los restringidos que no cumplen con las condiciones de esta Ordenanza y los usos de suelo mencionados en el artículo 3.2.4 de la presente Ordenanza.

Zona U-E Barrio La Vega, Barrio Patronato y Ejes Comunales: Recoleta, El Salto, Américo Vespucio, Dorsal y Guanaco. Condiciones de Uso del Suelo.

a. Usos Permitidos: Vivienda. Se permite en toda la zona excepto en calles de perfil 20m o más, donde no se permite que enfrente a la calle en primer piso; Equipamiento de escala intercomunal, comunal y vecinal.

b. Usos Restringidos: Actividades Productivas; Tipo A se restringe a calles de ancho mínimo 15m entre líneas oficiales, Tipo B y C se restringe a calles de ancho mínimo 30m entre líneas oficiales. Ambas con las condiciones detalladas en el Cuadro N°2 de esta Ordenanza (Ver cuadro N°2 de PRC en Anexos); Almacenamiento: Tipo A y Tipo B se restringen a calles de ancho mínimo 15m. Tipo C se restringe a calles de ancho mínimo 30m. Ambas con las condiciones detalladas en el Cuadro N°2 de esta Ordenanza (Ver cuadro N°2 de PRC en Anexos); Transporte: Tipo A, B y C, con las condiciones detalladas en el Cuadro N°10 de esta Ordenanza (Ver cuadro N° 10 de Plan Regulador en Anexos)

c. Usos Prohibidos: Se prohíben todos los usos de suelo que no están expresamente permitidos, los restringidos que no cumplen con las condiciones de esta Ordenanza y los usos de suelo mencionados en el Artículo 3.2.4 de la presente Ordenanza.

9.2 ANEXO 2. Modificación N° 2 PRR (en desarrollo)

Extracto de la Memoria Explicativa de la Modificación. La información es extraoficial y se encuentra en desarrollo por lo que podría variar.

CAPITULO 1. INTRODUCCION

1.1 ANTECEDENTES DE LA MODIFICACION

La presente modificación del Plan Regulador comunal de Recoleta, se basa principalmente en los siguientes Lineamientos generales:

- Recoger del Diagnóstico desarrollado por la Actualización del Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO) Recoleta 2015 - 2018, las temáticas relacionadas con el desarrollo urbano comunal y con problemáticas surgidas que puedan estar en el Marco de una Modificación del Instrumento de Planificación Territorial.
- Recoger de las distintas Unidades Municipales tales como; Dirección de Obras Municipales, Secretaria de Planificación, Dirección de Desarrollo Comunitario, entre otras, antecedentes relacionados a las problemáticas presentes y emitidas desde la comunidad en el territorio comunal, en cuanto a la aplicación de la normativa vigente, ya sean en temas de espacios públicos, viviendas, equipamientos, etc.
- Revisar el Instrumento de Planificación Territorial en el marco de la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza vigente, además de las instrucciones de los Organismos competentes que instruyen sobre la normativa aplicable en los Planes reguladores, esto significa, actualizar el articulado de nuestra Ordenanza Local.
- Ajuste de condiciones y normativas consideradas en el Plan Regulador comunal vigente para asegurar un desarrollo y crecimiento equilibrado de nuestro Territorio comunal.
- Acoger las solicitudes de vecinos y comunidad organizada, que a favor de mejorar la calidad de vida de sus Barrios presentan demandas y peticiones para generar modificaciones al Instrumento de Planificación vigente.

1.2 OBJETIVOS DEL ESTUDIO PARA LA MODIFICACIÓN

1.2.1 Objetivo general

- Actualizar y modificar el Plan Regulador de Recoleta Vigente según lo indica el Art. 2.1.10 y 2.1.11 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, relativos los productos y procedimientos respectivamente.

1.2.2 Objetivos específicos

- Generar la Modificación según el marco normativo vigente que establecen la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
- Modificar según se indica en resoluciones de dictámenes emitidos por la Contraloría General de la República en materias de normas urbanísticas aplicadas en Planes Reguladores Comunes.
- Modificar según se indica en circulares DDU emitidas por la Dirección de Desarrollo Urbano del Ministerio de vivienda y Urbanismo en materias de normas urbanísticas aplicadas en Planes Reguladores comunales.
- Modificar condiciones normativas de dos zonas específicas del territorio comunal, en la búsqueda de la protección de la calidad de vida de la comunidad y de sus Barrios: Barrio Lemus y la Unidad vecinal N°15. Esto en el marco de las solicitudes recibidas por este Municipio desde los vecinos y la comunidad organizada afectada directamente.

CAPITULO 2. MODIFICACION

El Plan Regulador Comunal de Recoleta vigente fue publicado en Diario oficial el sábado 8 de enero de 2005. A la fecha cuenta con una modificación publicada el viernes 10 de agosto de 2012 (Modificación N°1 al Plan Regulador de la comuna de Recoleta) correspondiente a una modificación parcial generada específicamente para los sectores: Población Undurraga y Población Ballesteros. En términos del desarrollo urbano, territorial y socioeconómico que ha evidenciado la comuna desde la publicación de su Instrumento de Planificación Territorial, sumado a las continuas modificaciones de la normativa vigente (Ley General de Urbanismo y Construcciones LGUC y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones OGUC) se hace necesario actualizar dicho instrumento a través de una nueva Modificación.

A partir de los lineamientos generales y objetivos expuestos, en coherencia con las tendencias actuales de desarrollo comunal y en línea con la normativa vigente, se propone la Modificación N°2 del Plan Regulador Comunal de Recoleta. Esta modificación se estructura en dos temáticas principales: **modificación de la Ordenanza Local** y **modificaciones de condiciones normativas**.

2.1 MODIFICACIÓN DE LA ORDENANZA LOCAL

Actualmente, en términos de su aplicabilidad y funcionalidad, los instrumentos de Planificación territorial (IPT) evidencian falencias asociadas a contradicciones, ambigüedades y limitaciones. En efecto, muchas veces el propio articulado de los Instrumentos de Planificación local no es coherente con sus alcances normativos y competencias legales. A partir de lo anterior, resulta importante llevar a cabo procesos de identificación y modificación de dichas problemáticas, generando instancias de actualización del Plan Regulador Comunal.

La modificación de la Ordenanza Local del Plan Regulador de Recoleta se enmarca en un proceso de revisión sistemática de la jurisprudencia administrativa emanada por la contraloría, la División de Desarrollo Urbano y por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para los Planes Reguladores Comunales. Consiste en la modificación, derogación, e incorporación de artículos específicos dentro de su articulado.

En relación a las derogaciones y modificaciones de artículos, se procede bajo los siguientes criterios: que no se enmarquen exclusivamente en aspectos permitidos jurídicamente; que regulen condiciones no urbanísticas u otras que no sean atingentes a las materias de un PRC; que resulten contradictorios a la regulación superior (O.G.U.C. y L.G.U.C.); y particularmente se derogan dos artículos considerados como perjudiciales para el desarrollo armónico y sustentable de la comuna: artículo 3.3.6 Normas de excepción y artículo 4.1.3 Límite de zonas.

En cuanto a las incorporaciones de nuevos artículos, se busca agregar distintas temáticas y condiciones urbanísticas posibles de normar por la regulación local y que a la fecha no hayan sido definidas. Dichas temáticas incluyen: definición de usos de suelo de actividades productivas, servicios de carácter industrial, almacenamiento e infraestructura; regulación de cuerpos salientes; regulación de construcciones en zonas de riesgo; normas sobre publicidad; y regulaciones sobre estacionamientos

2.1.1 Modificación de Ordenanza Local

La presente Modificación de la Ordenanza Local consiste en la modificación, derogación, e incorporación de artículos específicos dentro de su articulado. Los artículos actualizados responden a lineamientos, definiciones o instrucciones emanados de distintas entidades de regulación superior (O.G.U.C., L.G.U.C., Contraloría, D.D.U MINVU, otros).

2.2 MODIFICACIONES DE CONDICIONES NORMATIVAS.

Se busca poner en valor barrios o vecindarios con características distintivas y propias, en términos de su imagen urbana, aspectos históricos y cohesión social que los definan como un sistema homogéneo y de carácter único dentro en la comuna. En términos de lo anterior y sumado a una persistente demanda de la ciudadanía, en particular de la sociedad civil organizada del sector por generar un resguardo de la calidad de vida de barrio, se propone generar una **Modificación de condiciones normativas** de los Barrios; Lemus, en la Unidad Vecinal N° 29 y Población Quintas Residenciales El Salto, en la Unidad Vecinal N°15.

2.2.2 POBLACIÓN QUINTAS RESIDENCIALES EL SALTO (UNIDAD VECINAL N°15)

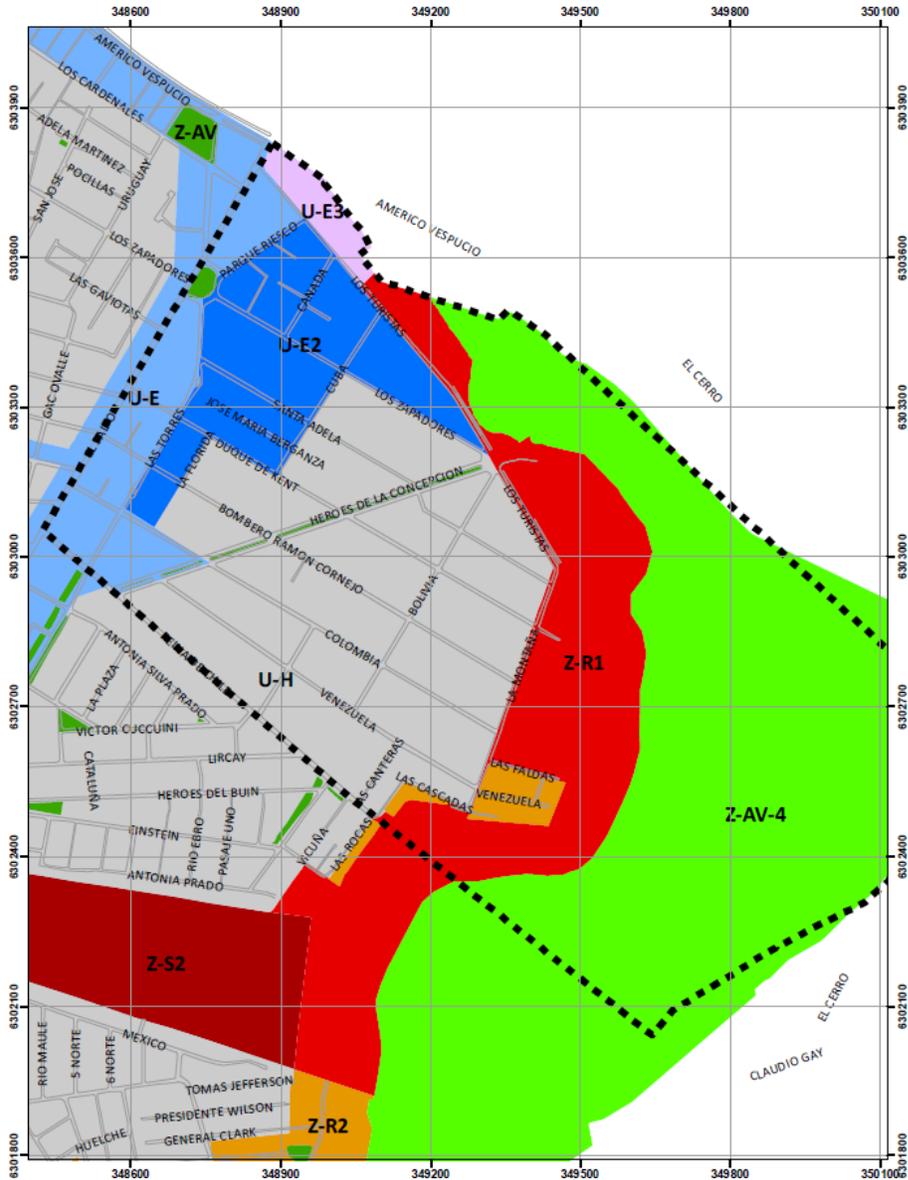
2.2.2.1 Antecedentes.

- **Límites:**
La **Población Quintas Residenciales El Salto**, en la Unidad Vecinal N°15, se define en sus límites: al norte, desde el límite urbano, al Poniente, desde el Cerro San Cristóbal, Al sur, desde calle Reina de Chile y al Oriente, desde Av. El Salto.

2.2.2.2 Modificación

La modificación que se plantea para la **Unidad Vecinal N°15**, en lo específico se refiere a la Norma de Usos de Suelo, en cuanto a **“Restringir los Usos de Suelo de Actividades Productivas, Almacenamiento, Transporte, Estaciones de Transferencia y/o plantas de reciclaje”** de la zona **“U-E2 - Parque Tecnológico El Salto”**, esto se generara extendiendo el polígono de la zona colindante **U-H**.

Extensión de Uso de Suelo Zona U-H en Unidad vecinal N°15



Fuente: Elaboración propia.

La modificación propone restringir el Uso de Suelo de; actividades productivas, Almacenamiento, Transporte y Estaciones de transferencia y/o Plantas de reciclaje para tratamiento de residuos de la propia comuna, las que actualmente son permitidas en la Zona U-E2, esto se genera extendiendo la zona U-H. La ampliación de la Zona y su nuevo límite de esta serán; eje calle Los Zapadores hasta Eje calle Cuba, hasta Eje calle Duque de Kent hasta eje calle La Florida hasta Eje calle Colombia y eje Reina de Chile.

2.2.2.3 Fundamentación de la modificación

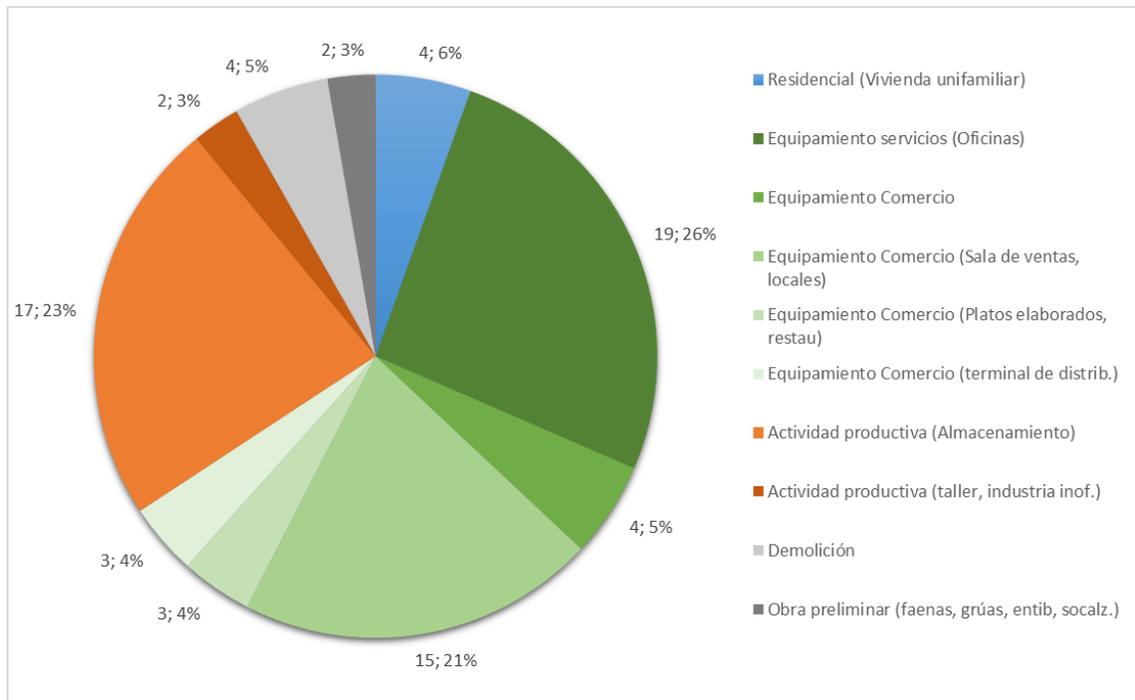
Las condiciones normativas vigentes han propiciado en el sector un desarrollo de usos de equipamiento, actividades productivas y de almacenamiento en contraste con el uso de suelo histórico destinado a residencia que data desde 1964. Estos usos por lo general se han asociado a tipologías constructivas estrictamente funcionales, carentes de armonía con su entorno y generadoras de distintas externalidades negativas: circulación de camiones en labores de carga y descarga, deterioro del espacio público, uso de aceras y platabanda para estacionamientos privados, problemáticas medioambientales (residuos sólidos, ruido), sensación de inseguridad, entre otras. Lo anterior, ha deteriorado progresivamente la calidad de vida e imagen urbana del sector Población Quintas Residenciales El Salto.

Cabe señalar que el sector en estudio forma parte de un área con incidencia en la planificación de escala metropolitana de la Región. En efecto, el Barrio se encuentra emplazado en un punto estratégico a nivel urbano definido como un subcentro o polo de equipamiento en el marco del Plan Regulador Metropolitano (RES. 20/94 – Provincias de Santiago y Cordillera), específicamente en la intersección de Vespucio Norte con Av. El Salto. Esta condición urbana del sector fue reconocida en su momento por la planificación territorial local, incorporándose dentro del Plan Regulador Comunal de Recoleta el área definida como “Parque Tecnológico El Salto” (U-E2). A su vez, en coherencia con el carácter tecnológico y en línea con una tendencia ya existente en el sector, se definieron usos permitidos del tipo productivo, almacenamiento, transporte, estaciones de transferencia y/o plantas de reciclaje, además de equipamiento.

Actualmente, a diez años de promulgado el Plan Regulador Comunal, la imagen y trama urbana (se adjunta esquema a continuación) se ha visto afectada en menoscabo del uso residencial y bienestar de los vecinos.

A modo de ejemplificar lo señalado, el siguiente gráfico sobre los Permisos otorgados por la Dirección de Obras en el sector para el periodo 2015 – 2016, muestra como un 26% de estos corresponden a actividad productiva (almacenamiento, taller, industria inofensiva).

Unidad Vecinal 15. Permisos aprobados 2015 – 2016.



Permisos aprobados en calles: Bombero Ramón Cornejo Núñez (Ex Los Molles), Colombia, Cuba, Duque de Kent, El Salto, Héroes de la Concepción, Los Turistas, Parque Riesco, Santa Adela, Venezuela, Zapadores. Un 90 % (17 predios) de las actividades productivas se ubican en el polígono: Los Turistas – Héroes de la Concepción – Av. Reina de Chile – Av. El Salto

Fuente: Elaboración propia

En busca de generar un resguardo del uso histórico de carácter barrial, y al mismo tiempo reconocer la condición del sector de polo metropolitano, se propone restringir el uso de suelo de actividades incompatibles con el uso residencial manteniendo el equipamiento como uso permitido y las condiciones de edificación de altura media.

Por último, lo anterior se complementa con requerimientos provenientes de los propios vecinos organizados según lo descrito en diversas cartas ingresadas a este Municipio. En ellas se solicita iniciar estudio de Modificación de Plan Regulador comunal de Recoleta para restringir los usos de suelo en la Zona U-E2 y, por ejemplo, asimilarlos a la zona U-H colindante. Además, los vecinos exponen su preocupación e inquietud frente a la posible amenaza a la calidad de vida del Barrio en relación a los usos de suelo actualmente permitidos.

Los ingresos recibidos por este Municipio que solicitan la Modificación de Plan Regulador Comunal, en términos de restringir algunos de los usos de suelo permitidos en Zona U-E2, corresponden a las siguientes organizaciones: Comité de Adelanto los Molles; Club Deportivo, social y Cultural Mahuidahue; Comité de Vivienda Santa Adela de la Esperanza; Junta de Vecinos Unión y Esfuerzo; Junta de vecinos Quinta Residencia El Salto; Junta de Vecinos Dagoberto Godoy.

2.3 ALCANCE DE LAS MODIFICACIONES

Las modificaciones presentadas anteriormente se definen según DDU 298 del 09 de Diciembre de 2015 publicado en Diario oficial como no sustanciales, esto según el ***“Reglamento para la evaluación ambiental estratégica”***, publicado con fecha 4 de Noviembre de 2015 en Diario Oficial, descrito en Párrafo 4°, De las Modificaciones sustanciales, artículo 29°, letra d. por lo cuál, no requerirían de EAE.

9.3 ANEXO 3. Solicitud Modificación vecinos

Se envía al municipio distintas cartas con el mismo contenido suscritas por: el comité de Adelanto Los Molles, Club deportivo, social y Cultural Mahuidahue, Comité de vivienda Santa Adela de La Esperanza, JV Unión y Esfuerzo, JV Quinta Residencial El Salto, JV Dagoberto Godoy. Se adjunta a continuación copia de sólo una de ellas.

Junta de Vecinos Quinta Residencial El Salto

Ref: Solicita iniciar estudio de modificación al Plan regulador Comunal de Recoleta/

Señora
Catherine Manríquez O.
Asesoría Urbana
Secplac
Municipalidad de Recoleta
Presente.

Estimada señora,

La razón de la presente es exponer como Junta de Vecinos Quinta Residencial El Salto, Personalidad Jurídica N° 43, nuestras inquietudes en relación al Uso de Suelo permitido en el Plan Regulador Vigente; Zona U-E2 que se define en nuestro territorio, el que se conforma como la Unidad Vecinal n°15.

Es de nuestro interés el exponer a Ud. que este Uso de suelo; U-E2 permite los usos de Vivienda, Equipamiento, Actividades productivas, Almacenamiento, Transporte, Estaciones de transferencia y/o Plantas de reciclaje. Exceptuando el de vivienda y equipamiento los otros 4 usos restantes se han presentado como una amenaza a nuestro entorno y a la calidad de nuestro barrio a nuestra historia como comunidad y por ende a la calidad de vida de todos los vecinos residentes, es por esto, que manifestamos que el plan regulador comunal vigente (2005) no protege el polígono del barrio (U.V 15) en su totalidad ya que este establece un Uso de Suelo que permite actividades molestas que han deteriorado nuestra forma de vida.

De acuerdo a lo anteriormente expuesto solicitamos a usted iniciar conjuntamente con los vecinos un estudio de modificación al plan regulador comunal vigente que afecta a nuestro Unidad Vecinal en términos de restringir algunos de los usos permitidos y asimilarlos a la zona colindante U-H.

Debemos hacer presente que este tipo de actividades productivas y de almacenamiento generan un alto impacto en la convivencia con los vecinos, a las casas colindantes, además de generar un mal uso del espacio público ya sea por camiones estacionados en las platabandas o por uso de carga y descarga, como también un evidente deterioro de la calidad de los pavimentos en las calles del sector, lo anteriormente mencionado tiene un efecto negativo en términos socio ambientales y como consecuencia un deterioro manifiesto en nuestra calidad de vida.

Respalda esta solicitud las firmas exigidas en este tipo de modificaciones, las cuales se adjuntan.

Junta de Vecinos Quinta Residencial El Salto