

## ÍNDICE

Dedicatoria	
Reconocimientos	
Índice General	i - iii
Índice de Figuras	iv - v
Siglas y Abreviaturas	vi - viii
Resumen	ix - xi
A. Presentación	1- 8
A.1. Metodología y Objetivos	6
B. Prólogo	9- 23
C. Introducción	23 - 82
C.1. El Área Territorial de Estudio	30 - 33
C.2. Foco de Interés Específico	33 - 35
C.2. Estado del Arte	35 - 82

### **PRIMERA PARTE**

#### **PERFIL VIGENTE DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL URBANISMO.**

	83-188
1. Marcos de Referencia Nacional, Regional, Metropolitano y Local.	83-109
1.1. Legislación General, Económica, Urbana, Municipal.	90-102
1.2. Políticas Generales, Económica, Urbana y Municipal.	103-107
1.3. Identificación, Evaluación y Priorización de los Problemas Centrales.	108-109
2. Organización y Recursos a nivel Nacional, Regional, Metropolitano y Local.	110-172
2.1. Estructura, Organización, Competencias, Recursos, Despliegue Territorial	116-123
2.2. Operativa Actual en el Gran Concepción: Sistemas, Recursos: Humanos, Económicos, Equipamientos, Instrumentos.	124-134
2.3. Relación con los Usuarios: Oferta y demanda de servicios, tipos, volumen; Actores públicos y privados; Procedimientos para acoger las relaciones: Inter. (usuario/administración); Intra; (administración/administración) y los flujos de información asociados.	135-159
2.4. Identificación, Evaluación y Priorización de los Problemas Centrales.	160-172

3.	Marco de Posibilidades y Grados de Potencialidad para la Modernización en el Gran Concepción.	173-188
3.1.	Posibilidades que brindan los marcos de la: legislación, políticas, economía, financiamiento. Cooperación vertical/Horizontal/Interna/externa.	174-177
3.2.	Grados de Potencialidad que presentan el/la: proceso de toma de decisiones político/técnico; calificación de los recursos humanos disponibles; equipamiento; redes físicas y de conocimiento; territorio; mercado inmobiliario.	177-180
3.3.	Identificación y Caracterización de los Intersticios/Espacios para la modernización.	181-182
4.	Redefinición del Problema y Rediseño General del Perfil.	183-188
 <b>SEGUNDA PARTE</b>		
<b>HACIA UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL URBANISMO PARA CIUDADES INTERMEDIAS.</b>		189 -249
5.	Estrategias para la Modernización: Áreas y Líneas de Desarrollo Posibles.	189 -203
5.1.	Relación Nivel Central v/s Nivel Regional.	189 -193
5.2.	Relación Nivel Regional v/s Nivel Metropolitano/Local/Municipal.	193 -198
5.3.	Elementos de Solución en el marco de las Áreas y Líneas Posibles.	198 -199
5.4.	Recomendaciones y Propuestas en los niveles de: políticas públicas, legislación, organización y recursos.	200 -203
6.	Requisitos para un Modelo de Administración y Gestión del Urbanismo, en el marco general de la realidad chilena y específico del Gran Concepción.	204 -212
6.1.	Valores, Visión, Misión y Objetivos Estratégicos; en el marco de su inserción en el aparato general del Estado.	204 -207
6.2.	Rol de los sectores Público y Privado.	207 -208
6.3.	Alcance y Despliegue funcional y territorial.	208 -209
6.4.	Elementos constitutivos sine qua non.	209 -210
6.5.	Organización y medios.	210 -211
6.6.	Desempeño y Calidad: criterios e indicadores para la evaluación.	211 -212
7.	Propuestas y Evaluación de Modelos Alternativos en el marco de los requisitos definidos.	213 -215

8.	Proposición de un Modelo de Administración y Gestión del Urbanismo para Ciudades Intermedias. El Caso del Gran Concepción	216 -243
8.1.	Diseño General. Institucionalidad, Estructura Organizacional, Competencias, Recursos, Despliegue Territorial.	219 -232
8.2.	Diseño Operacional: Sistemas, Recursos: Humanos, Económicos, Tecnológicos, Equipamientos, Instrumentos.	233 -238
8.3.	Relación con los Usuarios: Canalización de la Demanda y Oferta de Servicios; Procedimientos de Relación y Coordinación Inter (usuario/administración); Intra; (administración/administración), sistemas y flujos de información.	239 -239
8.4.	Fuentes y Mecanismos de Financiamiento.	240 -242
8.5.	Estrategia de implementación: corto, mediano y largo plazos.	243 -243
9.	Reflexiones Finales y Conclusiones.	244 -249
10.	Bibliografía Referida y Consultada.	250 -258
11.	Anexos	1 -364
	Anexo 1 : Constitución Política de la República de Chile.	2 - 74
	Anexo 2 : Ley General de Urbanismo y Construcciones.	75 -139
	Anexo 3 : Ordenanza General de Construcciones y Urbanización.	140 -192
	Anexo 4 : Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.	193 -237
	Anexo 5 : Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades	238 -310
	Anexo 6 : Estrategia de Desarrollo Regional Región del Biobío. 2002-2006	311 -359
	Anexo 7 : Evaluación Previa de Recursos Humanos, Equipamientos, Infraestructura, Económicos de Operación y de Desarrollo, Tecnología. Para la puesta en marcha del modelo	360 -364

## ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA N°	TITULO DE LA FIGURA	TIPO	N° PÁGINA
	<b><i>PRESENTACIÓN, PRÓLOGO, INTRODUCCIÓN.</i></b>		
1	Participación Regional en la Inversión Pública Total, 1990-1999.	Gráfico	17
2	Participación Regional en el PIB Total, 1990-1997.	Gráfico	17
3	Participación Regional en la Población Total, 1990-1999.	Gráfico	17
4	Participación de la Región Metropolitana de Santiago en el PIB Regionalizado y Crecimiento Promedio de las Regiones, 1960-2000.	Gráfico	18
5	Disminución de la Inflación: Crecimiento del IPC a fines de año, 1993-2002.	Tabla	24
6	Principales Indicadores Económicos de Chile. 1966-2002	Tabla	25
7	Exportaciones e Importaciones Chilenas (FOB), 1992-2002.	Tabla	26
8	Chile y sus Regiones.	Mapa	30
9	Evolución de la Población Total, Censos, 1909-2002.	Gráfico	31
10	Porcentaje de Población Urbana y Rural según Regiones, Censo 2002.	Gráfico	31
11	El Gran Concepción en la Provincia de Concepción y en la Región del Bio-Bio.	Mapa	32
	<b><i>Primera Parte:</i></b>		
	<b><i>PERFIL VIGENTE DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL URBANISMO.</i></b>		
12	El Estado en Chile: Dimensiones, Niveles de Acción y Planificación Urbana.	Diagrama	86
13	Concepto Habitabilidad de los Asentamientos Humanos.	Diagrama	87
14	Roles de los Sectores Público y Privado en Chile.	Diagrama	107
15	Inversión Pública Efectiva por Categoría 1990-2002.	Tabla	112
16	Las Comunas y Centros Urbanos en el Gran Concepción	Mapa	113
17	Gran Concepción: Población Censos 1992 y 2002, Superficie y Densidad por Comunas.	Tabla	114
18	Canasta Exportadora de la Región del Bio-Bio	Tabla	115
19	Estructura Administrativa para la Gestión Pública del Desarrollo Urbano en Chile	Diagrama	116
20	Chile: Estructura Organizacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)	Diagrama	117
21	Organigrama Legal-territorial de la Planificación Urbana en Chile	Diagrama	118
22	Secretaría regional Ministerial del MINVU. Estructura Orgánica.	Diagrama	120
23	Planes Regionales de Desarrollo Urbano. Estado de Avance a diciembre de 2004.	Tabla	121
24	Municipalidad. Estructura Orgánica Tipo.	Diagrama	122
25	Situación de los Planes Reguladores Comunales (PRC) en Chile.	Gráfico	123
26	Gran Concepción: Datos Básicos de Comunas y Recursos de Municipios.	Tabla	124
27	Municipios: N° de Funcionarios por Computador/Ordenador Personal (PC).	Tabla/Gráfico	125
28	Municipios: N° de Computadores/Ordenadores en Red.	Tabla/Gráfico	126
29	Municipios: Sistemas en Red.	Tabla/Gráfico	127
30	Municipios: Conexión a Internet.	Tabla/Gráfico	128
31	Municipios: Tipo de Conexión.	Tabla/Gráfico	128
32	Municipios con Página Web.	Tabla/Gráfico	128
33	Municipios: Información que ofrecen.	Tabla/Gráfico	128

FIGURA N°	TITULO DE LA FIGURA	TIPO	N° PÁGINA
34	Municipios Gran Concepción: Equipamiento Informático y Redes. Direcciones de Obras y Asesorías Urbana.	Tabla	129
35	Impacto del Marco Urbano en la Etapa de Delimitación de un Proyecto de Inversión Inmobiliaria.	Diagrama	130
36	Impacto del Marco Urbano en el Ciclo del Proyecto Inmobiliario.	Diagrama	131
37	Relevancia de la Dirección de Obras	Diagrama	132
38	Impacto de los Instrumentos de Planificación sobre los proyectos inmobiliarios	Diagrama	134
39	Región del Biobio: Inversión 2003 según Sector de la Economía, Proyectos y Monto.	Tabla	154
40	Región del Biobio: Origen de las Inversiones 2003.	Tabla	155
41	Región del Biobio: INVERSIÓN 2003, Sector Industrial, Proyectos y Monto.	Tabla	155
42	Provincia de Concepción: INVERSIÓN 2003, Proyectos y Monto.	Tabla	156
43	Inversión Pública Provincia de Concepción Año 1999, por Sectores.	Gráfico	157
44	Gran Concepción: Programa de Inversiones 2004, Territorializado.	Tabla	158
45	Chile: Edificación Aprobada e Iniciada, Sectores Privado y Público, Obras Nuevas, por Destinos y Superficie, según Años.	Tabla	160
46	Superficie Edificada Total por Regiones, año 2002.	Gráfico	161
47	Región del Biobio: Edificación Aprobada e Iniciada, Sectores Privado y Público, Total País, Obras Nuevas, por Destinos y Superficie, según Años.	Tabla	161
48	Gran Concepción: Construcción Aprobada por Comunas. 1997-2002.	Tabla	162
49	Gran Concepción: Evolución de los Permisos de Construcción por Comunas. 1997-2002.	Gráfico	162
50	Permisos de Edificación Aprobados por Destinos. 2003-2004.	Tabla	163
51	Evolución de la Superficie Autorizada y del N° de Viviendas 2003-2004	Gráficos	164
52	Chile: Duración de Trámites Municipales para el Sector Construcción.	Tabla	165
53	Tiempos en Trámites Municipales: Concepción, Talcahuano, Santiago.	Tabla	166
54	Tiempos en Trámites Municipales: Concepción, Talcahuano, Santiago.	Gráfico	167
<b>Segunda Parte:</b>			
<b>HACIA UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL URBANISMO PARA CIUDADES INTERMEDIAS.</b>			
55	Componentes de Modelo, Niveles de Interacción y Flujos de Aporte y Rescate.	Diagrama	218
56	ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL. De la Dirección y Coordinación del Modelo.	Diagrama	228
57	Configuración de la Red Virtual y Puntos de Acceso.	Diagrama	234
58	SISTEMAS Y FLUJOS DE INFORMACIÓN DEL MODELO	Diagrama	236

## **SIGLAS Y ABREVIATURAS**

*Para facilitar la lectura, en el propio cuerpo de la tesis se cuidó de explicitar las abreviaturas y siglas. Se acompañan las de mayor de recurrencia en el documento.*

### **a. Instituciones Públicas:**

MINVU:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
MOP:	Ministerio de Obras Públicas.
MINTERIOR:	Ministerio del Interior.
MIDEPLAN:	Ministerio de Planificación
SUBDERE:	Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo.
SEREMI:	Secretaría Regional Ministerial. Las oficinas de los Ministerios Nacionales en cada una de las regiones de Chile. Por ejemplo:
SEREMI/MINVU:	Secretaría Regional Ministerial del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
DOM:	Direcciones de Obras Municipales
COREMA:	Comisión Regional de Medio ambiente
SERVIU:	Servicio de Vivienda y Urbanización
Serplac:	Secretaría Regional de Planificación y Cooperación
CONAF:	Corporación Nacional Forestal (Estatal)
SERNAP:	Servicio Nacional de Pesca (Estatal)
SERPLAC:	Secretaría Regional de Planificación y Cooperación.
INE:	Instituto Nacional de Estadísticas.

***b. Instituciones Privadas:***

CONAREDE:	Consejo Nacional para la Regionalización y Descentralización de Chile
CORBIOBIO:	Corporación para la Regionalización del Biobío.
CORCHILE:	Corporación para la Regionalización de Chile.
CORMA:	Corporación de la Madera
CIDERE:	Corporación Industrial de Desarrollo Regional
C.P.C.:	Cámara de la PRODUCCIÓN Y del Comercio de Concepción.
CChC :	Cámara Chilena de la Construcción;
SSCC:	Santisima Concepción (Universidad Católica de la...)
CODEEF:	Comité de defensa de la Flora y Fauna (CODEFF);

***c. Instituciones Internacionales.***

ONU:	Organización de Naciones Unidas
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina y el Caribe. (Organismo de Naciones Unidas con sede en Chile)
UNCH:	UNITED NATIONS CENTRE FOR HABITAT
HABITAT :	Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos. Programa de Naciones Unidas para los asentamientos humanos
PNUD:	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.
ILPES:	Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Local. (Pertenece a CEPAL)

**d. Otras:**

CC.AA.:	Comunidades Autónomas (España)
PDTC:	<i>Planes Directores Territoriales de Coordinación (España)</i>
IPC:	Índice de Precios al Consumidor.
NTICs :	Nuevas Tecnologías de Información y Comunicaciones
TradeNet:	Del inglés Trade (comercio) y Net (red). Red de Comercio.
D.S.:	Decreto Supremo.
D.O.:	Diario Oficial.
D.F.L.:	Decreto con Fuerza de Ley
PGU/NU:	Programa de Gestión Urbana / Naciones Unidas
SIPI:	Sistema de Información de Proyectos de Inversión. Gobierno Regional del Biobío.
FNDR:	Fondo Nacional de Desarrollo Regional.
IRAL:	Inversión Regional de Asignación Local.
ISAR:	Inversión Sectorial de Asignación Regional
PRC:	Plan Regulador Comunal
FCM:	Fondo Común Municipal
LGCU:	Ley General de Construcciones y Urbanización
OGUC:	Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones
ONG's:	Organizaciones no gubernamentales.
Encuesta CASEN:	Encuesta de Caracterización Socioeconómica. (se aplica por todos los Municipios en Chile).
Ficha CAS:	Ficha de Caracterización Social (Se utiliza para registrar y focalizar la población objetivo para la ayuda de los Municipios).



## **RESUMEN**

La tesis se desarrolla en el ámbito disciplinario del urbanismo y profundiza en la administración y gestión vinculadas a las ciudades intermedias.

La administración y gestión del urbanismo es una herramienta del Estado para asegurar el bien común en el territorio y es clave para su conducción hacia un desarrollo más integral y equitativo en beneficio de las personas.

Hay dos elementos de contexto esenciales que se abordan en la tesis porque es crucial responder al entorno que ellos producen al articularse y generar el marco en que debe desplegarse el urbanismo en Chile.

Uno; la reestructuración económica neoliberal es mostrada como un ejemplo a seguir, avalado por cuentas fiscales ordenadas, inflación baja controlada y por un sostenido crecimiento. Tiene sin embargo, problemas a niveles meso y microeconómico y hay una fuerte tensión entre roles del Estado y el Mercado y modernizaciones pendientes que están en la base de los rezagos. Una de las principales es la de la administración y gestión del urbanismo.

Dos, el acentuado centralismo que caracteriza el modo en que la administración pública asume sus roles cotidianos, su proceso de planificación, la distribución de los recursos, etc.

Sin embargo, aunque liberalismo y centralismo tienden a determinar el estilo de desarrollo, no son monolíticos. Guiados por esta hipótesis, nos alejamos del estructuralismo ya que acentúa la tendencia a la parálisis en la gestión. En la tesis se descubren los espacios, que la configuración neoliberal-centralista deja abiertos, para avanzar hacia la modernización y fortalecimiento de la administración y gestión del urbanismo.

Las ciudades intermedias son más equilibradas para la vida urbana, que las de tamaños superiores, hacen más viable su gobernabilidad y permiten una mayor sustentabilidad con el medio ambiente. Sin embargo, por su carácter regional-periférico respecto de las grandes capitales nacionales, tienen dos limitaciones evidentes una, la escasez de recursos de todo tipo con la que deben desempeñar la gestión y administración del urbanismo y, otra, la descoordinación entre los actores participantes. La tesis asimila ambas y propone modalidades para abordarlas.

En respuesta a todo lo anterior, el propósito central de la tesis es aportar al conocimiento en urbanismo, con miras a mejorar la eficiencia y eficacia de la administración y gestión en las ciudades intermedias proponiendo los elementos para avanzar hacia un Modelo de Administración y Gestión Apropiada, es decir, un modelo sustentado en la realidad local, territorial e institucional específica del lugar. Como estudio de caso concentramos el esfuerzo en el Área Metropolitana de Concepción (Gran Concepción), República de Chile.

La propuesta se articula entorno a tres ejes esenciales: buscar los espacios para la modernización; darle transversalidad e integración a la conducción del urbanismo; y enfrentar la escasez con asociatividad.

Hay, a su vez, tres factores estratégicos que tienen un rol central en la propuesta: la incorporación del sector privado/comunitario, el aporte del sistema científico y tecnológico, y el uso intensivo de las nuevas tecnologías de información.

La investigación se enfrenta; vía enfoque metodológico, buscando desde una postura holística la articulación y convergencias disciplinarias; a la tradicional compartimentación del conocimiento en urbanismo y a la visión sectorial en la conducción y tratamiento de las áreas urbanas. Esto porque la ciudad es de alta complejidad e integración de los sistemas que en ella se despliegan.

El tipo de investigación, por ser adecuada a los propósitos, es descriptiva-exploratoria. Se desarrolló integrando caracterizaciones y análisis de la situación tradicional actual y haciendo las exploraciones estratégicas; ambas hacia la causación para fortalecer la conceptualización, describir las contradicciones o encontrar las fisuras a través de las cuales introducir las aportaciones.

Hector Guillermo Gaete Feres  
Doctorando

Barcelona, 2005