

La gestación de los Planes Reguladores Urbanos de Chile en el período 1940-1960. El caso de la ciudad de Osorno.

The gestation of the Urban Regulatory Plans in Chile in the period 1940-1960. The case of the city of Osorno.

Guillermo Ulriksen Becker [1962]

Filiación en 1962

Arquitecto del Instituto de Vivienda Urbanismo y Planeación de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile

Resumen

Presentación, en la Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1962, de la técnica urbanística chilena encaminada a obtener planes reguladores con fuerza legal, mediante el análisis del caso de la ciudad de Osorno, enclavada en el centro de la región de Los Lagos, y una reflexión general sobre los cambios en el pensamiento urbanístico chileno luego de los terremotos de 21 y 22 de mayo de 1960 en el sur de Chile.

Palabras clave

Planes Reguladores Urbanos en Chile, arquitecto Guillermo Ulriksen, Plan Regulador Comunal de Osorno - Chile - 1959.

Abstract

Presentation at the National University of Cordoba, Argentina, 1962, technology Chilean urban regulatory plans designed to obtain legally binding, by analyzing the case of the city of Osorno, located in the center of the Los Lagos region, and a general reflection on the changes in thinking Chilean town after the earthquakes of 21 and 22 May 1960 in southern Chile.

Key words

Urban plans in Chile, architect Guillermo Ulriksen, urban plan in Osorno - Chile - 1959

Sumario

Introducción

Comentarios sobre el caso de Osorno

Sobreviene la catástrofe

La revisión de los supuestos teóricos de la práctica urbanística

Introducción

Durante un largo período, desde la primera Ley General de Construcciones y Urbanización promulgada en mayo de 1931, hasta la promulgación en 1953 de su texto perfeccionado, conocido como Decreto con Fuerza de Ley N° 224, los planes reguladores urbanos obedecían en Chile al nombre de "Plano Oficial de Urbanización". Desde 1931 su complemento escrito era la "Ordenanza Local" y en algunos casos sólo a ella se prestaba aprobación oficial.

En la actualidad [1962] se denomina "PLAN REGULADOR" al conjunto de antecedentes cartográficos y documentos escritos destinados a esclarecer el pasado, el presente y el futuro de la Ciudad, y a poner orden en el proceso de su crecimiento. El conjunto toma esa denominación al quedar aprobado por Decreto Supremo que le da fuerza legal en su aplicación. Dicha aprobación del Poder Ejecutivo se produce después que la Junta de Planeamiento del Ministerio de Obras Públicas ha dado su conformidad, para lo cual es imprescindible que el plan dé cumplimiento, durante su elaboración, a los requisitos que serán explicados en esta monografía.

Para dar a conocer la técnica urbanística chilena encaminada a obtener planes reguladores con fuerza legal es posible concretarse en una ciudad, con ventaja para la comprensión de la flexibilidad de las disposiciones que se refieren al proceso de gestación de los mismos.

Comentaremos la elaboración del plan para la ciudad de Osorno, enclavada en el centro de la Región de los Lagos. El proceso de ejecución a ilustrar corresponde a un cuadro normal. Se debe dejar constancia que el Instituto de Vivienda, Urbanismo y Planeación de la Universidad de Chile ha asumido el rol de urbanista solamente en las ciudades de San Felipe, Rancagua y Osorno, siendo el número de los municipios, cuya población urbana actualmente supera los 20.000 habitantes, mayor que el de las capitales de provincia del país. Paradojalmente, algunas capitales de provincia están lejos de alcanzar dicha cifra de población y, por tanto, no han podido ser consideradas en el cálculo del "GRADO DE URBANIZACIÓN" que para la mayoría de los países del mundo ha efectuado el servicio demográfico de las Naciones Unidas.

Comentarios sobre el caso de Osorno

Osorno contaba con plano oficial de urbanización y ordenanza local desde 1945. Un año después de la dictación del Decreto con Fuerza de Ley N° 224 (coetáneo de otro que reestructuró el Ministerio de Obras Públicas y creó una Dirección de Planeamiento y un Departamento de Planes Reguladores Comunes e Intercomunales) la Ilustre Municipalidad de Osorno decidió iniciar el estudio de modificaciones de un plan restringido al área urbana.

No ha sido formulado aún el plan regulador comunal que ha de reflejar las tendencias de crecimiento y movimiento dentro del territorio de 4.500 Km² del Municipio de Osorno y enlazar su problemática con aquella de la vasta y compleja región en que ocupa la posición de una faja administrativa que se extiende desde el mar hasta la cordillera [de Los Andes].

Púsose en contacto el Municipio con la Facultad de Arquitectura y con el Instituto ya mencionado de la Universidad de Chile, pasando este último a ser el urbanista de la ciudad a partir de 1954.

Basándose en las "NORMAS PARA LA PREPARACIÓN, ELABORACIÓN Y TRAMITACION DE PLANES REGULADORES" de la Dirección de Planeamiento, ediles y urbanistas esbozaron un plan de trabajo.

Era necesario reunir la cartografía referida a la ciudad y la región. Se presentó también la necesidad de establecer un inventario completo del equipamiento físico, industrial, comercial, social, cultural y educacional del área urbana, en detalle.

El equipamiento de carácter gubernamental de toda la región pudo conocerse a través de trabajos realizados por la Dirección de Planeamiento (DIPLA).

Debía efectuarse una revisión y actualización de los datos del Censo Nacional de Población de abril de 1952.

Tales trabajos podían ser realizados de dos modos:

- (a) Por un equipo de geógrafos, demógrafos y estadísticos que diesen riguroso cumplimiento a las normas de DIPLA.
- (b) Derivando dicha efectuación al nivel universitario.

Un grupo de estudiantes de arquitectura, con ayuda pecuniaria del Municipio y de la Universidad podría realizar la investigación en contacto con la DIPLA y el Instituto. Así se ajustaría el proceso estadístico a las condiciones de la realidad en el terreno situado a 1000 km. de la capital de la República.

Elegida la segunda alternativa (b) se logró la más plena colaboración de la ciudadanía de Osorno y de las oficinas gubernamentales y semifiscales instaladas en la ciudad.

Entregaron copias de su cartografía y asesoraron a los urbanistas organismos como ENDESA (Empresa Nacional de Electricidad); D.O.S. (Dirección de Obras Sanitarias); D.P.U. (Dirección de Pavimentación Urbana); D.V.A. (Dirección de Vialidad y Aeropuertos); D.P.V.F. (Dirección de Puertos y Vías Fluviales); CORVI (Corporación de la Vivienda); SAGO (Sociedad Agrícola y Ganadera de Osorno); Rotary; Lyons. Las dos

últimas instituciones propusieron la idea de un lago artificial para esparcimiento de la población, incluido en el plan definitivo.

El profesorado gubernamental y particular de los diversos niveles y categorías de enseñanza colaboró, coordinadamente, en el encuestamiento de la población escolar, precisando su escala social y situación económica; su lugar de alojamiento (casas de familia, pensiones o internados), uno por uno. Tan amplia colaboración nos eximió (al menos en este campo) del muestreo que siempre entraña alternativas de diagnósticos equivocados.

Toda la investigación relacionada con el análisis de la ciudad fue conducida, orientada y corregida por un profesor de Seminario de Urbanismo¹.

En reuniones de urbanistas, regidores y director de obras de la ciudad se criticaba y se modificaba paulatina y progresivamente el plan oficial de urbanización de 1945. Sucediáanse frecuentes asambleas municipales para discutir el devenir de nuevas formas a expresar en el plan regulador en estudio. En los debates se producía amplia participación de industriales, profesionales, comerciantes, funcionarios gubernamentales y semifiscales, representantes de las iglesias católicas, protestante y otras y vecinos en general, con asistencia de los ingenieros y arquitectos de DIPLA.

La elaboración del expediente urbano se desarrollaba en conformidad al plan de trabajos trazado y, habiéndose iniciado a comienzos de 1955, se daba por terminado a fines de 1956 sin que hubiese sido posible atender a todos los aspectos que la teoría urbanística aspira a satisfacer. Lo hecho ocupa miles de páginas repletas de nombres y números que se guardan en el archivo de la I. Municipalidad de Osorno.

En igual avanzar del tiempo, los urbanistas habían logrado configurar un anteproyecto y versión preliminar del Plan Regulador que la ciudad, a través de sus Regidores había aprobado y que, pese a su sentido modificadorio del vigente Plano Oficial, los osorninos aceptaban sin oponer objeciones legales. La ley consulta el procedimiento de apelación que puede culminar en declaración de inconstitucionalidad que favorezca el propietario urbano. La jurisprudencia que emana de fallos de la Corte Suprema de Justicia tiene considerable publicidad.

Para dar cumplimiento a las normas de DIPLA los estudios realizados debían ser tramitados oficialmente, con sujeción a diversas formalidades, que son las que corresponden también a la presentación de la versión definitiva del plan regulador.

¹ Cada estudiante o grupo de ellos, ubica su obligación libremente en alguna de las cátedras de seminario que abarcan los campos de la vivienda, urbanismo, planeación, construcción, estabilidad, historia de la arquitectura, teoría de la arquitectura, etc. El esfuerzo investigativo del estudiante se suma al plan de 600 horas de trabajo profesional controlado dentro del Departamento de Edificaciones anejo a nuestra Facultad, constituyendo ambas actividades el sexto año del programa de estudios.

El año 1957 transcurrió ocupado por procedimientos que someramente explicamos a continuación.

A. Entrega de los siguientes antecedentes en cuádruplicado:

(1)	Plano de zonificación y vías estructurales, en monocromo y en colores convencionales.
(2)	Juego de láminas en las cuales se ha sintetizado los resultados obtenidos durante la confección del expediente urbano (Álbum de 50 x 70 cm).
(3)	Monografía del plan preliminar.
(4)	Anteproyecto de ordenanza local.

B. Formalidades a cumplir, a saber:

(I)	Publicación de un texto sucinto relativo al plan preliminar, (cinco veces) en un diario de la localidad dentro del plazo de una quincena.
(II)	Formulación de una invitación a los vecinos a través de prensa, radio y servicios postales en la cual se determina la fecha en que se inaugurará la exposición pública de antecedentes del plan; se establece la duración de la misma (no inferior a quince días) y el horario de atención de los visitantes en un local que, tradicionalmente, corresponde a la sede del Municipio.
(III)	Edición de un cuestionario urbanístico que se encontrará a disposición de los visitantes.
(IV)	Realizado el estudio de las respuestas al cuestionario, se fija la fecha de la asamblea municipal en que el plan preliminar se someterá a debate público.
(V)	Producida la asamblea y cerrada la hora de debate, los regidores proceden a votar el plan preliminar pudiendo producirse la aprobación completa, la aprobación con objeciones o el rechazo.
(VI)	Envío del plan a DIPLA para su estudio y objeciones o correcciones.

Con el envío a DIPLA (en la actualidad se envía al Departamento de Planes Reguladores que ha salido de DIPLA y forma parte de la Dirección de Arquitectura) se iniciaba una segunda etapa de mayor profundización de los estudios, etapa que, aunque se ha perfeccionado, se sigue cumpliendo con similares modalidades.

En esta etapa de revisión en plan preliminar o anteproyecto será sometido a especializados exámenes de parte de entidades, en su mayoría estatales, que enumeramos a continuación:

(a)	Dirección de Vialidad y Aeropuertos del M.O.P.
(b)	Dirección de Pavimentación Urbana del M.O.P.
(c)	Dirección de Riego del M. de O.P.
(d)	Dirección de Obras Sanitarias del M.O.P.
(e)	Dirección de Puertos y Vías Fluviales del M.O.P.
(f)	Empresa de Ferrocarriles del Estado.
(g)	Dirección General de Sanidad, en especial sus Departamentos de Higiene Ambiental y de Higiene Industrial.
(h)	Departamento de Defensa, Conservación de Suelos y Asistencia Técnica del Ministerio de Agricultura.
(i)	Corporación de la Vivienda (organismo semi-fiscal y autónomo).

En la práctica, el procedimiento que podría derivarse del contacto con tantos servicios no es engorroso, porque los urbanistas obtienen entrevistas en los organismos citados, en las cuales escuchan las objeciones de los especialistas. Después de conocerlas en su conjunto, realizan una versión corregida del plan preliminar (con la tácita anuencia del Municipio) y esa versión perfeccionada es la que pasa a los archivos de los organismos consultores y da lugar al "conforme" oficialmente emitido que había sido bien ganado con anterioridad en amistoso y fructífero intercambio de ideas entre urbanistas y especialistas igualmente preocupados del futuro desarrollo ascendente de la ciudad.

Después de la catástrofe sísmica de 1960 (a la cual nos referiremos más adelante) pasó a primer plano la discusión sobre el carácter geológico del subsuelo de la ciudad. Como el Ministerio de Obras Públicas no cuenta aún con un equipo de geólogos organizado con vistas a colaborar con los urbanistas y la ciudad, los primeros recurrieron al Instituto de Investigaciones Geológicas dependiente de la Corporación de Fomento a la Producción (CORFO).

En la discusión especializada en diversos campos del conocimiento, al advertir que la ciudad de Osorno amenazaba con un pujante desarrollo y al convenir que, consecuentemente, sus áreas de extensión urbana debían ser más amplias que las originalmente aprobadas por el Municipio para el plan preliminar, se llegaba a comprender la necesidad de levantamientos topográficos de más y más sectores nuevos. Al mismo tiempo, los urbanistas se enfrentaban con la dificultad de encajar los

relevamientos parciales en el sistema de coordenadas establecido en el año 1942. Los monolitos de la base, ubicados en terrenos agrícolas, ya no existían.

Sin que por ello se detuviera el proceso de conocimiento y reconocimiento recaído en los urbanistas, cuya responsabilidad se acrecentaba en la medida en que la perspectiva de un desarrollo explosivo de la ciudad se hacía más evidente, el Municipio encaraba, con ayuda financiera de DIPLA, la confección de un levantamiento total del área urbana actual y futura, dentro de la escala obligada para todas las ciudades del país, que es de 1:5.000.

Dicho levantamiento topográfico, con curvas de nivel de 2 en 2 metros (más finamente estratificadas que las que por norma corresponden a la escala 1:5.000) fue confiado al Departamento Fotográfico de la Fuerza Aérea de Chile y en él se pueden distinguir los siguientes aspectos:

(a)	Vuelo de reconocimiento a gran altura: fotografías a 1: 40.000.
(b)	Vuelo a altura reducida: fotografías a 1:5.000 ó aún más detallado.
(c)	Vuelo de fotografía destinada al proceso de restitución, de escala 1:15.000 aproximadamente.
(d)	Levantamiento taquimétrico de gran exactitud de un sistema de puntos (numéricamente limitado) que corresponden a objetos que se destacan nítidamente en la estereoscopia de las fotografías 1:15.000. Este trabajo, más o menos complejo de acuerdo a las circunstancias topográficas y climáticas del área en estudio, es llamado "apoyo terrestre".
(e)	Nivelación de gran exactitud, referida al nivel del mar, de una serie de puntos, en mayor número que los que se exigen para el "apoyo terrestre".
(f)	Restitución del levantamiento aerofotogramétrico sobre papel con alma de aluminio, de formato restringido.
(g)	Traspaso de la restitución (dibujada originalmente con lápiz) a tinta china sobre una sola hoja de material transparente. En la actualidad comienza a utilizarse en vez de tela ceresinada expuesta a contraer manchas opacas por acción de la humedad un material plástico absolutamente estable frente a los cambios de temperatura e higrometría. El trabajo aerofotográfico iniciado en octubre de 1958 culminaba en septiembre de 1959 con la entrega de la nueva tela y en copias transparentes de doble emulsión eran fijadas con tinta china las líneas y la simbología definitiva del Plan Regulador de Osorno.

Al presentar los urbanistas el plan regulador estimado definitivo al Municipio de Osorno en abril de 1960, no se reunió el quórum para sesionar y quedó postergado el debate para los últimos días de mayo del mismo año.

Sobreviene la catástrofe

Sobrevino, entonces, la catástrofe de los dos terremotos ocurridos en menos de treinta y seis horas consecutivas. El sábado 21 de mayo de 1960 a las seis de la madrugada, la vasta zona de Concepción sufría un terremoto destructor. El 22 de mayo a las 15 horas la zona entre Puerto Saavedra y Chiloé (con epicentro en el paralelo de Osorno) era sacudida por un terremoto al que sucedía, treinta minutos más tarde, el maremoto cuyas ondas avanzando a velocidades del orden de 10 metros por segundo provocaban el hundimiento de barcos de miles de toneladas en Bahía Mansa y en Corral; arrancaban de raíz barriadas costeras en Ancud, Maullín, Bahía Mansa y Corral (ya ha caído en el olvido el nombre de caletas de pescadores que desaparecieron); era tragada por el mar la estructura física entera de la villa de Puerto Saavedra y se modificaba la desembocadura del río que le había dado vida, felizmente sin la pérdida de sus habitantes que organizaron un éxodo total en los treinta minutos que transcurrieron entre el instante del terremoto y el arribo de la primera ola TSUNAMI generada en el epicentro suboceánico del paralelo de Osorno.

La compactación de los terrenos aluviales de la costa, estuarios y deltas fluviales originada por el terremoto de 1960 no sólo provocaba el hundimiento en un metro y cincuenta centímetros, de barrios lujosos y modestos de las avenidas costaneras de la ciudad de Valdivia. Hay 60.000 hectáreas de suelos agrícolas de elevada fertilidad que ahora son invadidos por la alta marea, o que al sufrir la impregnación salina condicionada por el avance de sucesivas marejadas del maremoto (que después cesaron) se sustraen a la explotación agrícola a que siempre estuvieron destinados. No echemos al olvido el desaparecimiento total de la Colonia Agrícola Gaviotas en la ribera nororiente del Lago Rupanco, donde yace sepultada bajo 30 metros del lodo, leña y piedra.

Los daños tangibles ocasionados por la doble catástrofe telúrica de Concepción y Valdivia, han sido evaluados por CORFO en 450 millones de dólares.

La revisión de los supuestos teóricos de la práctica urbanística

Estudiados los daños en Osorno y otras regiones, los expertos de planificación física, incluyendo a los urbanistas específicamente coordinadores, debieron someter a revisión supuestos teóricos empleados hasta entonces. Nos llevaría demasiado lejos la explicación detallada de trascendentales cambios que se manifiestan después de 1960 en el pensamiento urbanístico chileno. Debemos conformarnos con remitir al lector al contenido de los párrafos finales de esta tarea de un becario [G. Ulriksen B.], que ha debido ser cumplida en un plazo restringido.

Acotaremos someramente los documentos que en la actualidad sustentan y constituyen la forma definitiva de un Plan Regulador como el de Osorno; su ejemplo concreto, vívido, nos ha eximido de los riesgos que una actitud generalizadora habría entrañado para nuestra búsqueda de objetividad. He aquí la forma de un Plan Regulador Definitivo:

(a)	El Plano de Zonificación y Vialidad Estructural expresado con la simbología de la Unión Internacional de Arquitectos. El levantamiento topográfico 1:5.000 tiene un grado de exactitud relativa, que corresponde al método aerofotogramétrico empleado, que puede designarse como "económico".
(b)	La Ordenanza Local, por la cual se desarrolla el contenido de la Ley General de Construcciones y Urbanización para las condiciones específicas de un determinado <i>habitat</i> urbano y agro inmediatamente adyacente.
(c)	El Informe Geológico: texto, mapas y perfiles explicativos.
(d)	El Expediente Urbano, por el cual se hace el análisis y el balance del estado contemporáneo de la ciudad.
(e)	Monografía Histórica de la ciudad, con énfasis especial en las vicisitudes de su localización, desde su fundación hasta nuestros días. Lista exhaustiva de los nombres de los fundadores y repobladores, alarifes e ingenieros, artesanos y profesionales que intervinieron en las etapas más significativas de su construcción, de sus reconstrucciones y formación y mejoramiento de sus redes técnicas.
(f)	Monografía sobre los Objetivos del Plan Regulador de la ciudad.
(g)	Informe sobre los Principios y Normas en que se basa el Plan, en relación a condiciones específicas del área de localización de la ciudad.
(h)	Estudio sobre las fluctuaciones probables de las superficies de las diferentes zonas de destino y de los cambios de las densidades que puedan ser provocados por diferente intensidad de aprovechamiento del suelo predial o "propiedad fundiaria".
(i)	Informe sobre el futuro desarrollo de la ciudad, con énfasis en la demografía, transporte urbano de pasajeros, estructura física y vegetal y mejoramiento de redes técnicas.

Por Decreto N° 1.050 de 31 de mayo de 1960 se fijó el Texto Definitivo de la Ley General de Construcciones y Urbanización, que rige actualmente [1962] en la República de Chile. Su texto se atiene al siguiente esquema:

Artículos 1 a 6	: Disposiciones Generales.
Artículos 7 a 15	: Reglas relativas a planes reguladores comunales e intercomunales.
Artículos 16 a 27	: De las líneas, del aspecto exterior y del destino de los edificios.
Artículos 28 a 38	: De la apertura de calles y de la formación de calles nuevas.
Artículos 39 a 55	: De las expropiaciones.
Artículos 56 a 83	: De las reglas relativas a la construcción de edificios.
Artículos 84 a 92	: De las sanciones.

Destacamos, por último, el alto significado de uno de los artículos de la ley urbanística chilena. El actual artículo 14, pese a necesarias modificaciones del contexto general de la Ley misma, ha sostenido un principio fundamental en la teoría jurídica de los planes reguladores.

Esa norma de derecho es la que declara de utilidad pública los terrenos necesarios para la formación de áreas de uso público y se conciben como tales las nuevas extensas áreas verdes, las vías de circulación en general, los ensanches o ampliaciones correspondientes a áreas de uso público ya existentes y aquellas ampliaciones o necesarias transformaciones (apropiaciones) que se generen para el mejoramiento del estado anterior.

Prof. Guillermo Ulriksen Becker
Arquitecto-Investigador
Córdoba, 3 de mayo de 1962.

Fuente del presente documento (in extenso):

ULRIKSEN BECKER, Guillermo, (Arquitecto del Instituto de Vivienda Urbanismo y Planeación de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile). *La Gestación de los Planes reguladores urbanos en Chile en le período 1940-1960*. Impreso en la Escuela de Arquitectura de la Universidad de Chile, 1962. [Presentación en III Curso de Temporada "La ciudad Argentina", abril - mayo 1962, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, Departamento Coordinador de Extensión Universitaria], 10 págs. En Archivo del Departamento de Urbanismo (ex IVUP, IVUPLAN, DEPUR) de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad de Chile, 2004.

Nota de R.: Los subtítulos han sido puestos por Revista de Urbanismo.