

CAPITULO VI PROPOSICIONES DEL PLAN

TITULO 1

VISIÓN ESTRATÉGICA URBANA

6.1.1. FUNDAMENTOS GENERALES PARA LA ELABORACIÓN DE LA IMAGEN DE CIUDAD

El diagnóstico de la realidad actual de Temuco junto a los requerimientos expresados en las instancias de participación ciudadana, han permitido delinear paulatinamente los elementos esenciales que deben estructurar el nuevo Plan Regulador en una perspectiva de proyecto al año 2020, la cual deberá responder a las demandas actuales y los desafíos estratégicos del futuro.

El presente Plan Regulador fue concebido como un instrumento de planificación territorial cuyo principal objetivo es fortalecer la imagen urbana de la ciudad de Temuco, pero junto con ello, busca un desarrollo armónico que garantice equidad a todos los actores que interactúan dentro del espacio comunal, de tal forma que contribuya a generar un lugar en donde se complementen sinérgicamente, un importante centro urbano del país, como es la ciudad de Temuco, con un arraigado entorno rural, dando paso a la optimización de sus mutuas capacidades.

Producto de lo anterior, el presente Plan aborda el espacio rural comunal en su totalidad, normando de manera que se genere un territorio en que ambos componentes, el Rural y el Urbano se complementen.

Por otro lado, otra de las peculiaridades de este Plan, es que el componente sociopolítico de la participación ciudadana se le concibió como un elemento transversal que acompaña todo el proceso de construcción de este importante instrumento de ordenamiento territorial.

También constituye una experiencia innovadora el énfasis que se le asigna a la igualdad de oportunidades para todos los actores sociales usuarios del espacio comunal, en especial en lo que se refiere a la población mapuche, al sector rural.

6.1.1.1. LA CIUDAD DE TEMUCO EN EL CONTEXTO GLOBAL

El proceso contemporáneo de desarrollo regional responde a un escenario de **apertura externa** y otro de **apertura interna**, el primero sostenido por la globalización de carácter económico y el segundo por la descentralización de carácter político tendencial.

La globalización como proceso de **apertura externa**, en la cual está inmersa la ciudad, se desencadena por el desarrollo veloz de las comunicaciones, la microelectrónica y la informática, tecnologías todas, que hacen disminuir los costos y el tiempo de intercambio en el transporte. En otras palabras, todas las tecnologías que han reducido la fricción del espacio, y que han hecho relativizar el tamaño y la geografía física, como patrón para fijar las condiciones de intercambio y el grado de dependencia de una ciudad respecto a su

entorno. La ciudad contemporánea está en un proceso de globalización, éste es en mayor o menor medida cuantificable por el tipo de intercambios de orden económico, cultural, académico, político y social, entre otros, que el país en su conjunto ha definido como motores de un nuevo modelo de crecimiento.

Ahora bien, la **apertura externa** lleva el propósito implícito de la modernidad y la competitividad, el primero, para introducir en la ciudad los procesos de renovación y calidad total, que conducen a lo segundo, cual es, la competitividad de la ciudad respecto de otras, haciéndola más productiva, rica, atractiva y generosa en oportunidades para sus habitantes.

Como se ha dicho inicialmente la globalización como expresión de una ciudad abierta y competitiva, va acompañada de un proceso de **apertura interna**, también visible en nuestro país y que tiene como motor básico la descentralización del estado. Éste, solo en proceso en nuestro país, evoluciona en primer lugar por el desarrollo de las comunicaciones y disminución de los costos geográficos ya señalados, pero también por una voluntad transformadora del estado, siendo esta última una tendencia universal por la creciente demanda por autonomía de los territorios organizados.

La posibilidad de inserción de Temuco en el contexto global, es decir, de modernización y mayor competitividad estará determinada por la capacidad de organizar y ordenar su territorio en forma eficiente. La Planificación y gestión de la ciudad entonces, estará en mayor o menor medida contribuyendo a este proyecto de desarrollo, toda vez que las condiciones de un modelo de desarrollo espacial moderno, comparezcan en el Plan.

a) La Estrategia del Plan Temuco ante la Globalización

La ciudad de Temuco como cuarta ciudad del país, está llamada a enfrentar el desafío de un proceso de globalización ya en marcha, tanto en el plano económico, político, social como cultural. Una expresión inmediata de este proceso será la consolidación del Corredor Bioceánico que unirá Chile con Argentina, y que situará a la ciudad de Temuco en este corredor y centro de un nuevo eje transversal de intercambio que unirá la cuenca del Pacífico y el Atlántico Sur. Ante este escenario Temuco deberá aspirar a ocupar un espacio ejerciendo su competitividad, mediante una organización y adaptación estratégica de su territorio, así como su infraestructura y amplia gama de servicios.

El proceso de inserción de la ciudad de Temuco en el sistema global, importa tres condiciones exógenas a considerar en la planificación urbana de orden prioritario: que son; las comunicaciones, los estándares y la adaptabilidad.

- a) **Las comunicaciones** corresponden a la condición primera para asegurar los intercambios, la transferencia de información y conocimiento, que dan la posibilidad de producir desarrollo. El énfasis en las comunicaciones se regirá sobre la base de reducir la fricción de ella en todas sus formas, para acelerar así la velocidad de intercambio. Para ello es fundamental priorizar la gestión y mejoramiento de los sistemas viarios y de transporte, terminales aeroportuarios, rodoviarios y ferroviarios, los sistemas de comunicación para la transmisión de imágenes y datos, velando por la diversificación, continuidad e inversión constante en ellas, para asegurar su estándar.
- b) **Los estándares** corresponden a la escala, derivada de la incorporación de patrones internacionales que han de orientar el desarrollo de las distintas áreas estratégicas. En este particular la inserción de la ciudad en el mundo global, implica adaptar la

infraestructura, los sistemas de comunicación e información, de producción, recreación, servicios y protección ambiental, a las normas y patrones internacionales, a los cuales se aspira integrar la ciudad en todas sus formas, competitivamente.

- c) **La adaptabilidad** corresponde al modelo de desarrollo y organización del territorio, capaz de adecuarse a los cambios y variaciones en los patrones que inciden en el crecimiento. Para ello la ciudad debe ofrecer un espectro diversificado de oportunidades para la inversión, lo que implica en primer lugar, establecer y poner en conocimiento las condiciones que regulan el territorio, en segundo lugar, incorporar medidas de flexibilización instrumental las cuales permitan adaptar los planes y estrategias a los cambios externos y a los nuevos requerimientos de una organización eficiente, productiva y más segura para sus habitantes, y en tercer lugar una gestión administrativa rápida, que permita responder eficientemente ante las oportunidades de inversión.

6.1.1.2. LA CIUDAD DE TEMUCO EN EL CONTEXTO REGIONAL

La ciudad de Temuco es ante todo el núcleo central de un sistema urbano, compuesto por varias comunas en cuya organización existe una gran interdependencia y solidaridad funcional. La ciudad de Temuco ha dado en mayor o menor medida génesis y orden a este sistema, asumiendo un rol natural de centro administrativo. Su desarrollado espectro de servicios provee a localidades como Padre Las Casas, fundadas sobre una economía de tipo agrícola, o de Labranza, Cajón, Metrenco, Quepe y Freire, que han asumido roles de satélites habitacionales. En un área de influencia mayor, encontramos Villarrica, Victoria y Pitrufquén, desarrollando otras funciones, con un mayor grado de autonomía, pero dependiendo de la estructura metropolitana de Temuco.

Este sistema en pleno proceso de metropolización alcanzará el año 2020 una población cercana al medio millón de habitantes.

El rol de la ciudad de Temuco en este sistema destaca por la definición de algunas ventajas dentro de este sistema:

- a) **Un desarrollado y hegemónico sector terciario de la economía**, que vincula al mayor grupo de la población económicamente activa al sector servicio (32,2 %), comercio (23,9 %), industria (14,5%), la agricultura (10,7%), la construcción (9,5%) y transporte (6,9 %), empleando a un 45 % de la población (INE 1992). Esto destaca por ser un nicho reservado de desarrollo para la ciudad respecto al sistema económico del Área Metropolitana, pero también hace depender su economía del crecimiento que experimenten las economías de las ciudades vecinas.
- b) **Una centralidad multifuncional en el sistema metropolitano**, que facilita el acceso a diversas oportunidades y alternativas funcionales desde su territorio, fortaleza que estriba en una ubicación central respecto del sistema intercomunal de ciudades, con accesos radiales a los servicios aeroportuarios, industriales, agrícolas, forestales y otros que la hacen líder de un sistema económico multifuncional.
- c) **Un centralismo del sistema de administración regional**, que la define como capital del territorio regional, dando a Temuco la jerarquía, acceso, velocidad y capacidad de incidir en las decisiones político administrativas que gobiernan el territorio local. Este centralismo regional también se observa en la localización de los capitales, los recursos humanos, la educación, cultura, religión, salud y deporte,

promoviendo una gran sinergia y dinamismo como cabecera del sistema, que impregna además un sello corporativo y vocación de servicio a la ciudad.

- d) **Un peculiar potencial de su entorno geográfico**, con abundantes recursos naturales, de muy exclusiva belleza, presencia urbana y diversidad, tales como los fluviales, forestales y collados acompañados de un clima que garantiza estabilidad en las condiciones ambientales y que ofrece cierta competitividad en términos de calidad de vida y reservorio de la naturaleza.
- e) **Una particular riqueza sociocultural**, producto de la presencia de un mosaico cultural compuesto por mapuches, campesinos criollos y descendientes de colonias extranjeras

Estas ventajas de la ciudad al interior del sistema intercomunal, presentan a Temuco como el centro y cabecera del Área Metropolitana, absorbiendo sin competencia inmediata un desarrollo centralizado. No obstante la ciudad de Temuco ha de identificar riesgos en el proceso de crecimiento futuro del Área Metropolitana, asociados a los siguientes factores:

- a) **Lenta adaptación del sistema metropolitano**, a los requerimientos de expansión de la economía productiva, de servicios y comunicaciones, creando inestabilidad en el crecimiento del sistema metropolitano y con ello de Temuco. La pérdida de participación de la economía metropolitana en el P.G.B., la falta de infraestructura adecuada, y la localización dispersa de algunas actividades productivas, como los nuevos parques industriales y puertos, pueden llevar a una pérdida paulatina de gravitación y liderazgo en la organización económica del territorio y con ello de los servicios que presta la ciudad de Temuco.
- b) **Pérdida de competitividad en la oferta de suelo**, derivado de la escasez de éste en el territorio comunal, ante un sostenido crecimiento de la población, no obstante los cambios en la estructura de crecimiento de ella, tales como la reducción de la tasa de natalidad, envejeciendo la composición de la población, pero incrementando la demanda de suelo por concepto de reducción del grupo familiar, la mayor movilidad de la población, la diversificación de la demanda (servicios y otros) y la creciente valorización del suelo como mercado de capitales, llevando a una fuerte especulación del suelo disponible para el crecimiento
- c) **Pérdida de competitividad en la prestación de servicios**, derivado de las dificultades de expansión y especialización del comercio en el casco central de la ciudad. Las dificultades para adaptarse a los patrones del mercado, a la cobertura, a una población cada vez más motorizada, a los problemas de insuficiencia en infraestructura (vial, estacionamientos y transporte colectivo), a las exigencias de calidad y especialización de los servicios, y finalmente a las limitaciones de expansión del sector entre otros, por el alto costo del suelo.
- d) **La no incorporación del tema indígena**, ya sea en aspectos de imagen de la ciudad y/o de planificación territorial comunal, que sumada a la poca infraestructura para acoger al visitante mapuche, se traduce en una clara limitación.

La ciudad de Temuco en el contexto Intercomunal deberá potenciar sus atributos y ventajas, controlando por otro lado los riesgos identificados como obstáculos para mantener su hegemonía como centro líder del desarrollo. Para ello deberá:

- a) **Potenciar la actividad y competitividad de los servicios mediante su especialización**, en el área, financiera, profesional, turística, recreacional, educacional, cultural, social, de salud y comercial entre otros, ampliando el ámbito de prestación más allá de su entorno, y para ello flexibilizando las normas que rigen su regulación y localización, reservando suelo urbano para su futura expansión en las distintas áreas estratégicas de la ciudad, potenciando la asociación y sinergia de los servicios en las áreas consolidadas, y mejorando la cobertura vial de acceso desde y hacia las áreas de influencia

Para ello se establecen **cuatro escalas de servicio** y coberturas vertebrados por áreas y ejes viales estructurante de la ciudad.

a.1. El centro Regional: Corresponden al centro de la ciudad de Temuco, el cual se perfila como área líder y concentradora de servicios a todas las escalas, con una imagen urbana propia y definida. Este deberá mantener y mejorar sus condiciones de accesibilidad mediante el mejoramiento de la calidad de sus vías, aumento de la capacidad de estacionamiento, gestión de tránsito, mejoramiento del transporte público, habilitación de los circuitos peatonales, y todo sistema de acceso multimodal, metrotrén, metro bus, bus, auto y otros. Asimismo garantizando las posibilidades de expansión, hacia el sector Isla del Cautín como un nuevo centro de servicios regionales y a través de los corredores urbanos. Para ello se propone también en el Centro normas de densificación cuidando la calidad de sus espacios e imagen que otorguen calidad, seguridad y atractividad a su imagen.

a.2. Los corredores Intercomunales: Corresponden a los ejes regionales de acceso, y que cuentan con la mayor cobertura para ejercer la influencia territorial en el alojamiento de actividades de servicio. Con ello se logra extender el área de influencia y cobertura de los servicios hacia los subcentros del sistema Intercomunal y a la región.

a.3. Los corredores urbanos: Corresponden a los ejes viales consolidados por el proceso de axialización que ha experimentado la ciudad, mediante el mejoramiento de las vías troncales y colectoras. Estos concentran los servicios y equipamientos en los flujos de intercambio de la ciudad y constituyen las grandes fachadas urbanas de Temuco, dando una imagen propia, acogiendo la primacía de los servicios, aprovechando la circulación puente hacia y desde la intercomuna y dando acceso a los servicios a todas las áreas periféricas del Área. Para ello los corredores mejoran las oportunidades para capturar y ofrecer servicios en el territorio, mediante una flexibilización del uso del suelo y normas de construcción.

a.4. Los micro centros: Corresponde a los centros concentradores de servicios y equipamiento descentralizado en los barrios, los que tienen como objeto mejorar el acceso a los servicios y equipamiento en las áreas periféricas, reduciendo los tiempos de viaje y reforzando la centralidad de esto. Para ello los micro centros se potencian mediante la liberación de las normas de uso del suelo, potenciando su rol de nodo, a partir de los corredores estructurales, todo esto asociado a las oportunidades de recreación y las futuras instalaciones de salud y educación pública.

- b. Deberá priorizar la creación, mejoramiento y estándar de los sistemas de comunicación**, mediante una red que permita la gravitación de la ciudad en el Área, así como para cada uno de sus propios barrios. Para ello es necesario jerarquizar la vialidad estructurante, crear nuevas vías y nodos estructurantes en

red, diseñar sus estándares en función de su rol, controlando las actividades que generen conflicto en la operación eficiente de las vías, incrementar la disponibilidad de estacionamientos en la plataforma pública y privada, diversificar los sistemas de transporte, al incorporar el sistema de metrotren, metrobus, el mejoramiento del transporte colectivo, los circuitos peatonales y ciclovías, incorporando los sistemas de comunicación virtual, sin perder el rol de la comunicación visual mediante la orientación e identificación de una imagen urbana reconocible y propia de la ciudad. Asimismo, lograr la integración funcional de las áreas que permitan mejorar la accesibilidad rápida al trabajo, los servicios, la recreación y la habitación.

- c. Deberá compatibilizar los usos de suelo en función del desarrollo y la demanda,** para ello deberá reconocer los atributos y condiciones que hacen al suelo urbano comunal competitivo en el contexto urbano y regional, estableciendo las áreas de expansión y/o densificación de los distintos sectores, sean éstos productivos, comerciales, de servicios, educacionales, deportivos, residenciales, recreacionales, hospitalarios o culturales. Propendiendo sobre todo a lograr un mejor uso del suelo disponible y consolidado, mediante la densificación de las áreas subutilizadas, cambios de uso de suelo, propendiendo a una clara protección de los barrios como áreas residenciales con calidad y entorno natural, y finalmente controlando el desmedido crecimiento y desarrollo de las áreas fronterizas, los cuales ganan progresivamente importancia por su cercanía a las ciudades vecinas.

6.1.1.3. LA CIUDAD DE TEMUCO EN EL CONTEXTO LOCAL

El conjunto de roles de Temuco, implican un concepto de ordenamiento interno que asegure la utilización y competitividad de sus potenciales, pero que también asegure ante todo la calidad de vida de la ciudad y de sus habitantes. Para ello se identifican los siguientes atributos de la ciudad:

- a) **Diversidad y amplio espectro de la actividad de servicios**, que como se ha dicho, otorgan dinamismo y primacía al sector terciario de la economía, que forman parte de la base de desarrollo y el motor económico principal de la ciudad y sus habitantes, acumulando 278 industriales, 4570 patentes comerciales y 2290 en otras (profesionales, etc.), al año 2001.
- b) **Acentuado rol cultural**, donde destacan la función educacional con 21.800 alumnos en 7 universidades y centros de formación. Este rol educacional que presta servicios locales, regionales y nacionales, se complementa con eventos culturales, con teatro y conciertos, salas de exposición, 7 ferias anuales y un museo, los cuales configuran un armario cultural reconocido de la ciudad.
- c) **Centralidad interna y multifuncionalidad de los servicios en el centro histórico**, a diferencia de gran parte de las ciudades medias, Temuco mantiene en torno a su centro histórico un fuerte desarrollo y concentración de servicios de gran diversidad y funcionalidad. El centro de Temuco reúne todas las actividades de servicios a distintos niveles localizados en su casco histórico, potenciando una gran sinergia y cobertura que lo convierte en una plaza multifuncional y altamente competitiva en términos de la eficiencia y oportunidades para los usuarios internos y externos, no encontrando homólogo en la intercomuna.

- d) **Gran centralidad externa e interna**, hacia y desde la intercomuna, establecida por las vías expresas y troncales que unen la ciudad con otros núcleos urbanos del Área Intercomunal. Este sistema de vías en proceso de mejoramiento, pueden reunir características de diversidad y estándar viario que permiten asegurar la continuidad operacional de éste.
- e) **Escala de la ciudad**, por centralidad acumulativa de las actividades de servicio, que permite una alta rentabilidad de los desplazamientos peatonales en un área muy acotada, lo que explica por ejemplo, a que cerca de 60% de los viajes en el centro se realicen en forma peatonal. Asimismo, la ciudad goza aun de una extensión y tamaño controlado y amable.
- f) **Calidad del entorno natural y paisajístico**, que concentra en la ciudad la presencia del río Cautín, pequeños canales y esteros, el humedal de Chivilcán, el cerro Ñielol. Todo esto, determina un entorno natural de notable y particular belleza, capaces de impregnar un sello corporativo a la ciudad, que de paso acuñe la identidad y exclusividad de su hábitat urbano.
- g) **Estructura de barrios consolidados**, o en proceso de consolidación, que definen sectores y subsectores homogéneos, con características propias, capaces de definir unidades de organización territorial con identidad propia y posibilidades de equipamiento.
- h) **Interculturalidad**, presente a través de la población mapuche de la zona, que encuentra en Temuco uno de sus principales centros de intercambio y abastecimiento, lo que genera un gran atractivo étnico turístico a nuestra ciudad.

Al detectar estos potenciales de la ciudad capaces de delinear directrices de desarrollo futuro, se han de identificar también los riesgos y debilidades de ella, que podrían poner en juego las perspectivas de organización y desarrollo futuro, entre las cuales podemos mencionar las siguientes:

- a) **Segregación y desarticulación espacial**, por un proceso de urbanización y expansión de difícil control, el cual se ve reforzado por la marginación implícita en los patrones de solución habitacional que otorga el estado a los grupos más débiles de la sociedad urbana, caracterizado por una alta densidad, sin oportunidades de crecimiento en el tiempo, con carencia total o parcial de equipamiento y localización sin acceso a los centros de trabajo y servicios. Este fenómeno contrasta ante una ocupación más selectiva y de mayor calidad que acoge a los sectores de mejores ingresos de la población, que acumulan una mejor infraestructura y acceso expedito a los servicios, todo lo cual impregna una imagen de ciudad compartimentada y organizacionalmente desarticulada.
- b) **Carencia de una red vial estructurante**, que ordene el territorio urbano, en especial sus áreas de expansión y éstas con las áreas de servicio de la ciudad. Discontinuidad en la red vial, con sistemas de vías incompletos, dejando la función de movilización de flujos reducida sólo a algunas vías. La falta de jerarquización de la red, donde no se reconocen claramente vías de rol intercomunal, comunal, vecinal, de servicios, etc., que hace coexistir en ella el transporte de carga, colectivo comunal e intercomunal, sumado al transporte privado con un alto nivel de fricción y riesgo.
- c) **Escasez y alto valor del suelo urbano**, por las limitantes geográficas del territorio, por una especulación en sus valores y un régimen de propiedad del suelo extremadamente

fragmentado, llevando a un proceso de crecimiento en función de inversiones que favorece a las áreas más alejadas de la periféricas o en ciudades vecinas. Este proceso trae como consecuencia altos costos en la ampliación de la red de infraestructura vial y de servicios, forzando a una mayor movilidad de la población, con altos costos para los usuarios, el transporte, el medio ambiente y la seguridad de las personas, que conlleva a un progresivo encarecimiento de la vida en la ciudad.

- d) **Falta de identidad urbana**, por una destrucción del patrimonio histórico de la ciudad resultado de catástrofes naturales y la acción antrópica. Por una heterogeneidad exacerbada de las formas arquitectónicas, resultado de la aplicación de normas distintas en el transcurso del tiempo, así como por una internacionalización de los estilos arquitectónicos que desconoce los patrones corporativos locales, por una legislación que liberalizó el concepto de lo armónico, contribuyendo a una diversidad de formas, volúmenes y tamaños que no logran ser configuradores del espacio público, ni definir una identidad corporativa urbana de Temuco.
- e) **Deterioro de la calidad de vida de lo público**, por un proceso de metropolización de la ciudad que trae implícito un comportamiento con mayor autonomía y creciente individualismo de sus habitantes, así como una fuerte tendencia al autarquismo como concepto de entorno y mecanismo para satisfacer las necesidades del hábitat, como por virtualidad de las relaciones comunicacionales. Lo anterior lleva a una sistemática pérdida del control social, con mayor inseguridad y desvalorización de lo público y colectivo, poniendo en serio riesgo la pertenencia del ciudadano con su ciudad. Resultado de lo anterior, la delincuencia junto a otras patologías sociales se apropia progresivamente de éste.
- f) **Heterogeneidad descontrolada en el uso del suelo urbano en algunos sectores**, generando allí, conflictos de magnitud entre actividades urbanas distintas.
- g) **Impacto de los mega proyectos y mega inversión**, derivados de una economía emergente que otorga oportunidades de inversión a gran escala de orden público y privado, caracterizadas por una gestión y cristalización espontánea, por tanto no planificable, capaz de generar externalidades negativas de difícil cuantificación y control en el desarrollo de la ciudad.
- h) **Deterioro de la calidad del medio ambiente**, y pérdida de valor de sus recursos, por una fuerte marginalidad espacial que afecta a los recursos naturales y paisajísticos de la ciudad, promoviendo indirectamente por un lado, un proceso irregular de ocupación de familias de escasos recursos que de este modo solucionan su problema habitacional, y por otro lado, un creciente interés del sector inmobiliario por valorizar comercialmente las bondades paisajísticas de este recurso. Ambos procesos orientados a dar solución a grupos socioeconómicos antagónicos, derivan en una ocupación descontrolada, carente de manejo y condiciones apropiadas para asegurar la protección de estos recursos naturales en el tiempo.
- i) **Baja dotación de áreas equipadas de esparcimiento, recreación y deporte**, por una pérdida significativa del paisaje y las áreas verdes como elementos urbanos, con la inexistencia de nuevos parques, plazas y plazoletas con características y condiciones capaces de satisfacer las necesidades de ocio y descanso arrojando un promedio de sólo 6,3 mt² por habitante ante un estándar deseable de 9 m² / habitante, y distribuidos en forma poco equitativa. Así mismo las restricciones del equipamiento deportivo, la falta de inversión en centros con equipamiento adecuado, muestran un déficit significativo que irá en aumento de no mediar un plan de inversiones a corto plazo, junto a la destinación de suelo para ello.

- j) **Aumento de la movilidad de la población**, producto del mejoramiento de las condiciones de vida, que permite acceder a más y mejores servicios, fortalecida por un crecimiento sistemático del parque automotriz a un ritmo cercano al 10% anual (hoy en Temuco representando 35.700 vehículos¹), como por una valorización creciente de la cultura del vehículo como símbolo de estatus y una desvalorización del uso de los sistemas colectivos, los cuales por su parte no ofrecen calidad ni seguridad en el servicio. Este fenómeno anticipa crecientes conflictos viales, por congestión, contaminación y riesgos, derivando en pérdida de accesibilidad; al trabajo, los servicios, la recreación y la residencia. Si a esto se agrega el creciente tránsito de tipo intercomunal que debe soportar la red vial de la ciudad, junto a la falta de sistemas de control para una gestión más eficiente del transporte público y una inversión pública insuficiente en materia de infraestructura vial, la probabilidad de que Temuco enfrente graves conflictos de orden vial a corto plazo, es muy elevada.
- k) **Carencia de instrumentos para la densificación**, lo cual trae consigo la imposibilidad directa de promover un proceso de renovación urbana altamente deseable para un mejor uso del territorio y de los recursos públicos. Esto ha llevado a obtener una densidad bruta de las áreas consolidadas con valores inferiores a 100 hab/há. La falta de instrumentos tales como los tributarios u otros de renovación urbana, las dificultades generadas por un alto valor del suelo, la fragmentación de la propiedad, la especulación sobre los bienes raíces como mecanismo de capitales, la heterogeneidad de los barrios densificables, la mala calidad de su equipamiento y finalmente las normas vigentes del Plan Regulador, limitan una mayor explotación del suelo urbano, que redundará en un crecimiento dominante en extensión.

Identificados los potenciales actuales y tendencias de riesgos en las expectativas de desarrollo urbano de la ciudad de Temuco, el plan tiene la tarea de establecer una estrategia que permita articular armónicamente el crecimiento y controlar las variables de cambio futuro, procurando ante todo asegurar la calidad de vida de sus habitantes y un crecimiento continuo de la ciudad, como líder del Área en la cual está inserta.

- a) **Fortalecimiento de la cobertura de los servicios**, mediante la creación del centro metropolitano, los corredores urbanos y los micro centros a partir de estos corredores urbanos.
- a.1.) El Centro Metropolitano**, está llamado a configurar, conjuntamente con su expansión hacia la Isla del Cautín y la Costanera, un gran centro de servicios metropolitano, con amplia accesibilidad y estándar de sus servicios.
- a.2.) Los Corredores Urbanos**, están llamados a conformar la fachada de servicio y extensión del centro metropolitano a través de las grandes avenidas de acceso a la ciudad y sus barrios
- a.3.) Los Microcentros**, están llamados a reforzar los servicios de carácter vecinal y comunitario en los barrios, y asegurar la cobertura descentralizada de los servicios en el tejido urbano a partir de los corredores urbanos.
- b) **Asegurar la localización de polos de desarrollo de servicio en el casco histórico**, mediante mejoramiento de sus espacios públicos, mejoramiento de la red peatonal, conectividad del cerro Ñielol eje Prat con futuro Barrio en la Isla, incremento de la capacidad de aparcamiento, mejoramiento de los medios de transporte.

¹ Dirección de Tránsito de la Municipalidad de Temuco.

- c) **Asegurar la integración de sectores urbanos**, mediante una descentralización del equipamiento vecinal, y un mejoramiento de la vialidad y de los sistemas de transporte, conducentes a reforzar el carácter de los barrios, su territorialidad, identidad y filiación. Se deberá evitar la creación de núcleos periféricos para segmentos de escasos recursos, marginados del casco productivo y de servicios de la ciudad.
- d) **Asegurar el desarrollo de una red vial como sistema de comunicación**, en la cual se faciliten los diversos medios de transporte, creando circuitos que relacionen adecuadamente la ciudad con la intercomuna, la ciudad con sus barrios y la ciudad con su entorno natural. Para ello se ha de jerarquizar la vialidad en función de su rol y de su uso, determinando las vías destinadas al transporte intercomunal, comunal o vecinal, priorizando su rol como ordenadores del territorio y relacionadores del paisaje. De este mismo modo, se deberá otorgar un especial énfasis a los circuitos peatonales y a las ciclovías, como medios de humanización de las comunicaciones.
- e) **Promover la densificación y rol residencial del casco central de la ciudad, y las áreas de renovación urbana**, mediante un aumento de la constructibilidad de los sitios, la obligación de construir en los sitios eriazos, fijación de altura mínima de edificación, prohibición de las actividades productivas que colisionen con el rol residencial, mejoramiento del equipamiento y espacios públicos, en especial de las áreas verdes.
- f) **Promover una expansión controlada de la ciudad**, capaz de satisfacer las necesidades de crecimiento de la ciudad para los próximos 20 años, y asegurar una oferta de suelo que permita un desarrollo urbano equilibrado. Para ello se deberán diferenciar entre zonas de expansión y áreas de desarrollo condicionadas, siendo estas últimas aquellas que para su urbanización, demandan cumplir con exigencias especiales para su desarrollo, que garantizan un cierto sincronismo en la ocupación del territorio.
- g) **Protección del patrimonio histórico de la ciudad**, mediante la declaración de inmuebles de conservación histórica, que garanticen la protección de estos en el tiempo, y su contribución a la memoria urbana de la ciudad. De igual modo la conservación del patrimonio de la ciudad irá directamente asociada al reforzamiento de imagen urbana de la ciudad así como de su identidad. De este mismo modo, la ciudad ha de internalizar que el mayor referente de su identidad se encuentra asociado a la integración de sus elementos naturales, los cuales han de ser hitos centrales del ordenamiento urbano deseado.
- h) **Promover una norma de edificación que integre la diversidad morfológica de la ciudad**, donde los principios de protección de los barrios y de encaje de las edificaciones, permita sobre la base del respeto a lo construido, alcanzar la imagen armónica de la ciudad.
- i) **Asegurar un mejoramiento de los espacios públicos**, con el fin de reforzar su rol como medio de encuentro colectivo, de intercambio, recreación, ocio, observación y comunicación. No obstante que este Plan por limitaciones legales no regula el espacio, su gestión ha de promover mediante intervenciones, planes de mejoramiento y proyectos específicos, las indicaciones señaladas.
- j) **El Plan ha ser esencialmente flexible**, disponer de una normativa capaz de adaptarse a los escenarios de cambio en el tiempo, en particular a los derivados de las grandes megaproyectos, que representan para la ciudad oportunidades de renovación urbana. En este contexto, el Plan ha de establecer una normativa que permita el desarrollo de

proyectos más allá de las restricciones que para cada sector se establecen, incorporando para ello opciones o condicionantes de densificación.

- k) **Promover la protección y cuidado del medio ambiente**, a través de la regulación de las áreas sensibles, jerarquizando los eventuales usos según la capacidad de cada ecosistema natural. Por otro lado, promoviendo la integración al medio construido de los sistemas naturales, como elementos compositivos del espacio urbano y determinantes de la calidad de vida de sus habitantes, al constituir éstos los referentes de la identidad y espacios de recreación y goce de sus habitantes. En este particular la protección del medio natural parte de una adecuada integración y control sobre ellos, estando los elementos naturales llamados a representar en el nuevo plan elementos articuladores del nuevo paisaje urbano de la ciudad.
- l) **Reservar suelo urbano para las distintas actividades y necesidades de la ciudad**, en especial para las actividades productivas, con el fin de evitar una monofuncionalidad del suelo urbano y asegurar una cadena productiva interna, funcional al rol de servicios de la ciudad. De este mismo modo se ha de promover un uso mixto controlado de los barrios, enriqueciendo su rol e identidad.

6.1.1.4. EL PLAN REGULADOR COMO INSTRUMENTO

La organización macro de la ciudad de Temuco se establece en lo esencial en lograr un ordenamiento de ella que permita desarrollar su vocación de servicio urbano, la cual le dará dinamismo a su crecimiento económico, y por otro lado, permitirá resguardar y mejorar la calidad de vida de sus habitantes y barrios.

El Plan Regulador como instrumento propone una organización de la ciudad capaz de responder a los desafíos y premisas formuladas, mediante las posibilidades legales que la ley le confiere como tal. La propuesta del Plan Regulador se estructura de acuerdo a las premisas anteriormente expuestas, y es la que se expone a continuación en el Capítulo VII de la presente Base de Memoria Explicativa.

TÍTULO 2

OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN

6.2.1. PRINCIPIOS GENERALES DEL PLAN

a) La Habitabilidad

Se espera que la comuna de Temuco, sus centros poblados y sus espacios proporcionen las condiciones necesarias de calidad de vida a sus habitantes, para promover un desarrollo armónico de sus espacios y el complejo sistema organizacional de ella. En esto comparecen primordialmente: el espacio urbano diseñado a escala humana, el desarrollo de actividades distintas, pero relacionadas en forma armónica entre sí, la lectura de una imagen urbana que responda a los patrones de orden de sus habitantes, la dotación de servicios y equipamiento acorde a los estándares y normas, la definición de unidades territoriales que promuevan el desarrollo de los barrios, la protección de las instalaciones y bienes de la ciudad ante eventos climáticos, telúricos y riesgos en general, el resguardo y garantía de las condiciones básicas para un habitar sano y libre de agentes contaminantes, el resguardo del patrimonio, la historia y la cultura, como pilar fundamental de la memoria y tradiciones de sus habitantes.

b) La Sustentabilidad

Se espera que la comuna de Temuco logre establecer un desarrollo en equilibrio entre el crecimiento económico, el desarrollo de su tejido social y la protección de su ecosistema. Esta trilogía básica para un crecimiento sostenido en el tiempo, se ha de promover en el establecimiento de las normas que protejan los sistemas naturales, tales como los recursos suelo, agua, aire, flora y fauna del territorio, sin por ello dejar de satisfacer las necesidades que provoca el desarrollo de la ciudad, sus desafíos en el control de la pobreza y la segregación social de sus habitantes. Se busca un desarrollo armónico que garantice equidad a todos los actores que interactúan dentro del espacio comunal, de tal forma que contribuya a generar un lugar en donde se complementen sinérgicamente, este importante centro urbano del país con un arraigado entorno rural, dando paso a la optimización de sus mutuas capacidades. En este contexto los nuevos mecanismos de evaluación ambiental permitirán certificar este nuevo proyecto de ciudad, en su marco ambiental.

c) La Funcionalidad

Se espera que los centros poblados de la comuna de Temuco, sean eficientes y competitivos en su funcionamiento, promoviendo el desarrollo de las actividades propias de sus habitantes, evitando patrones de desarrollo que importen elevados costos a la ciudad, a sus habitantes, y al entorno natural. Esto se traduce en la necesidad de establecer un sistema adecuado en la cobertura de los servicios, el trabajo, la recreación y la residencia. La necesidad de fijar usos de suelo acorde con las características de la cadena productiva existente, con control de los impactos y conflictos intra funcionales, promoviendo el uso eficiente del escaso suelo urbano, mejorando y jerarquizando los sistemas de comunicación capaces de enfrentar una población con niveles cada vez más altos de motorización, y desarrollando un sistema de mayor autonomía y descentralidad de las unidades barriales de la ciudad.

d) El Crecimiento

Se espera promover un nivel de desarrollo sostenido de la ciudad, donde la demanda por suelo urbano derivada del crecimiento vegetativo de la población y los aportes externos por migración o movilidad de ella, se puedan resolver adecuadamente dentro de la Comuna. “De acuerdo a las proyecciones de población, la comuna de Temuco aumentará entre 1990 y el 2020 en un 45% su población, pasando de 237.192 habitantes a 346.008 habitantes. La población urbana que representaba en 1990 un 87% pasará a significar un 97% en el 2020²”, demandando una superficie adicional cercana a las 1.500 hectáreas para satisfacer así, sus necesidades de vialidad, servicio, residencia, equipamiento, cultura y trabajo, entre otros. Entendiendo que esta demanda es esencialmente móvil y que la satisfacción de ésta dependerá de la oferta que la ciudad genere en su conjunto para habitarla, se espera un crecimiento muy competitivo de la comuna con sus pares, procurando la recuperación del equilibrio urbano; controlando el crecimiento por extensión y fomentando el crecimiento por densificación. El primero, mediante la clara regulación y delimitación de la periferia urbana, minimizando la incorporación de nuevo suelo al desarrollo urbano concebido a la manera de barrios, y el segundo, mediante la densificación y renovación urbana de las áreas consolidadas.

e) La Flexibilidad

Se espera promover un Plan, capaz de adaptarse a las nuevas necesidades y variables de cambio propias del crecimiento de la ciudad en el mundo globalizado. De este modo se espera un Plan capaz de hacer del marco normativo, directrices promocionales de los objetivos que el plan busca en su conjunto, permitiendo reforzar la capacidad de gestión sobre sus territorios, al amparo de los intereses del bien común y controlando siempre las externalidades negativas del desarrollo.

6.2.2. OBJETIVOS GENERALES DEL PLAN

En el marco de las consideraciones hechas en el diagnóstico respecto de Temuco, y a partir del proceso participativo así como de la definición de los Principios del Plan, se concluye que el Plan Regulador basa, en términos generales, su imagen objetivo en **generar mejores condiciones de calidad de la vida urbana y rural para la población y su entorno, fortaleciendo la identidad y particularidad de la comuna de Temuco**, entendiendo que esto necesita de la coherencia de los siguientes objetivos básicos:

1. **CAPITAL REGIONAL: Reconocer y potenciar el rol principal de la ciudad como centro de servicios, tanto a nivel intercomunal, regional y de ciudad intermedia del país. Para ello debe otorgarse adecuado tratamiento a las distintas actividades que identifican el espacio urbano, en el área cívica, financiera, profesional, turística, recreacional, educacional, cultural, social, de salud y comercial entre otras, acogiendo y favoreciendo el desarrollo de ellas, potenciando su competitividad y especialización, flexibilizando las normas que rigen su regulación y localización.**
2. **PAISAJE: Reconocer y potenciar la integración a la ciudad de sus valores paisajísticos naturales y de todos los elementos que contribuyan a reforzar su imagen, identidad y calidad urbana. Para ello deben integrarse a la ciudad, como vectores estructurantes y protegidos, sus ríos, canales, vegas, cerros, quebradas,**

² Estudio Demográfico, Social y Económico FAU; 93, 1999.

collados y bosques, los que constituyen un marco espacial, ambiental y recreacional de notable y única condición para sus habitantes.

3. **DENSIFICACION:** Evitar el crecimiento descontrolado de la ciudad. Este objetivo apunta básicamente a la densificación habitacional de Temuco, evitando aumentar los desplazamientos entre el sector residencial, laboral y de servicios, lo que de no ocurrir conllevaría a una ciudad congestionada, saturada, hecho que repercute directamente en la calidad de vida de la población y del medio ambiente. Por lo tanto, se propone acoger el crecimiento de la población al interior del casco urbano, mediante la mejor utilización del suelo urbano disponible, ya sea construido o no.
4. **PRODUCCION:** Detectar y ordenar actividades productivas y/o laborales. Este punto dice relación con la identificación de las actividades económicas más significativas de la Comuna; con el fin de potenciar su desarrollo, incentivar al inversionista privado para que así se puedan generar nuevas oportunidades de negocio y fuentes laborales.
5. **CULTURA:** Promover una mejor utilización del espacio cultural, turístico, histórico y paisajístico de la Comuna. Dentro de este objetivo se propone aprovechar el patrimonio existente en la Comuna, reconocer las áreas de territorio que tienen la condición de tierra indígena, identificando además hitos de la cultura mapuche tales como cementerios, canchas de palín y rehues.
6. **VIVIENDA SOCIAL:** Regular y orientar espacialmente la implementación de los nuevos programas habitacionales, ya sea estatales o privados, con el fin de favorecer un crecimiento más ordenado y planificado, incorporando la vivienda social, mediante estrategias de densificación y renovación, dentro de los sectores residenciales de la Ciudad y evitando así la segregación social, el hacinamiento, la tugurización y la ocupación de las zonas rurales de la Comuna.
7. **IMAGEN URBANA:** Rescatar, rehabilitar y crear imágenes urbanas para los distintos sectores de la ciudad en busca de la recreación de la identidad de la Comuna, a través de la articulación de los elementos tales como la identidad-función mapuche, la situación geográfica, la idiosincrasia local, la cultura sureña, la historia fronteriza, el patrimonio y otros aspectos vernáculos, que permitan destacar la imagen histórica de la ciudad, su entorno y sus barrios, a objeto de generar, proyectar y/o potenciar elementos de imagen urbana, local y comunal, para la ciudad.
8. **DISCAPACIDAD:** Establecer condiciones que permitan la integración de las personas con discapacidad. En este punto el Plan Regulador aborda el tema de la integración de todos los actores sociales que de alguna forma encuentran barreras urbanísticas y/o arquitectónicas en nuestra ciudad, producto de algún tipo de discapacidad transitoria o permanente, ya sea física, visual, auditiva, mental o psíquica, incluyendo adultos mayores, mujeres embarazadas y niños, con el fin de contribuir al mejoramiento de las condiciones de accesibilidad del entorno físico de la ciudad de Temuco, lo que se traduce en un aporte al mejoramiento de la calidad de vida de dichas personas.

6.2.3. OBJETIVOS ESPECÍFICOS DEL PLAN

A partir de los objetivos generales, se desprenden los siguientes objetivos específicos, clasificados en objetivos de escala comunal y objetivos de escala urbana:

Objetivos Específicos de escala Comunal

1. Preservar la imagen rural existente, resguardando el límite urbanizable mediante la conformación de una zona de transición entre los centros poblados y el campo.
2. Resguardar el patrimonio cultural indígena, mediante la consideración especial en la planificación, tanto de los territorios indígenas distantes del casco urbano como de aquellos conurbados.
3. Incorporar el área rural a la planificación territorial de la Comuna, a fin de evitar que la ocupación de esta se realice exclusivamente por la vía del cambio de uso de suelo, norma de excepción que permite evaluar solo el caso a caso.
4. Formular una propuesta de desarrollo urbano compatible con las estrategias de desarrollo turístico formuladas por el “Comité Asesor de Desarrollo Turístico” CADETUR, para la Comuna de Temuco, tanto a nivel urbano como rural.
5. Fomentar la autosuficiencia del territorio rural comunal, asegurando estándares posibles de equipamiento distribuidos en todo su territorio.

Objetivos Específicos de escala Urbana

1. **Incentivar el crecimiento controlado de la ciudad**, promoviendo los mecanismos normativos para favorecer un **crecimiento por densificación**, que permita un mejor uso de la estructura disponible, reduciendo los costos operativos y ambientales de la ciudad.
2. Proveer de espacio urbano y regulación territorial para acoger demanda de nueva población, densificando dentro del casco urbano, sin aumentar significativamente el territorio urbanizado.
3. Permitir el desplazamiento expedito de la población presente y futura, dotando a Temuco de una estructura vial eficiente y sustentable.
4. Asegurar la protección y regulación de las áreas vulnerables a riesgos o sectores de gran sensibilidad y **valor ambiental**.
5. Generar más y mejores áreas verdes, mediante la formulación de un sistema de parques urbanos, orientados a dotar en forma más equitativa para la población de Temuco, de áreas libres y vegetación, para su necesario y sano esparcimiento.
6. Proponer, mantener y/o potenciar vocaciones, roles e identidades a los distintos sectores o barrios de la ciudad, favoreciendo el desarrollo de **áreas homogéneas** y el fortalecimiento de las “unidades barrios”, evitando la interferencia y deterioro con usos mixtos que no sean complementarios.

7. Fortalecer la autosustentabilidad de los barrios pericentrales, promoviendo condiciones de descentralización para mejorar la **habitabilidad** y **acceso a los servicios**.
8. Asegurar los estándares de equipamiento destinado a satisfacer las necesidades de recreación y esparcimiento, promoviendo un desarrollo urbano que asegure ante todo un sistemático mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes.
9. Promover el desarrollo de una **imagen urbana propia**, conquistando la integración de sus valores paisajísticos, sus ríos, vegas, esteros, bosques y cerros, asegurando su protección, integración y uso adecuado.
10. Promover la protección del **patrimonio** urbano y arquitectónico aportado por el desarrollo histórico, asegurando su protección, integración y uso adecuado.
11. Promover una **norma de edificación** que asegure una paulatina integración de patrones arquitectónicos y proporcione una imagen urbana armónica.
12. Desarrollar, fortalecer y completar la **red de comunicaciones terrestres** de la ciudad, en forma interna con la intercomuna, promoviendo la diversificación de los medios de transporte y una adecuada relación de las distintas actividades y áreas del territorio, como parte del gran sistema intercomunal.
13. Establecer una **zonificación del uso del suelo**, que facilite según sea el caso, la aplicación de políticas o programas de interés social que se refieren a la renovación, densificación, rehabilitación o mejoramiento urbano.
14. **Vincular la planificación territorial con proyectos estratégicos**, estableciendo y sirviendo de base para la **programación de las inversiones estratégicas** del sector público en el medio urbano de la ciudad y estimulando las que resuelva efectuar el sector privado.