

See discussions, stats, and author profiles for this publication at: <https://www.researchgate.net/publication/347522476>

El suelo urbano, fundamento del hábitat y los negocios

Article · January 2015

CITATION

1

READS

254

1 author:



[Pablo Trivelli](#)

Universidad Mayor

37 PUBLICATIONS 151 CITATIONS

SEE PROFILE



número

ISSN 0719-5192

NÚMERO 3 - AÑO 2- DICIEMBRE 2015

3

tres

• revista
igualdad y democracia

IDEAS SOCIALISTAS PARA UN NUEVO CICLO

TEMA CENTRAL:
"EL DERECHO A LA CIUDAD"

NUEVA CONSTITUCIÓN:
NOTAS SOBRE EL DERECHO A LA EDUCACIÓN Y LIBERTAD DE ENSEÑANZA
POR ERNESTO ÁGUILA Z.

CLODOMIRO ALMEYDA,
POLÍTICO E INTELLECTUAL DE EXCELENCIA
POR GUARANÍ PEREDA DA ROSA

DESARROLLO ECONÓMICO Y SUSTENTABILIDAD EN CHILE
POR ANDRÉS GONZÁLEZ

EL DERECHO A LA CIUDAD

El presente dossier “El derecho a la ciudad” se gestó como una oportunidad para introducir la variable territorial y urbana en la discusión política. Sin embargo, los acontecimientos transcurridos este año se han anticipado a la discusión teórica: el Caso Caval en enero y los desastres naturales del temporal y aluviones de marzo en la zona norte; la erupción, en abril, del Volcán Calbuco; las marejadas de la zona central durante el mes de agosto y las consecuencias del terremoto en septiembre, pusieron de manifiesto que la planificación del territorio y las ciudades requiere de mayor reglamentación, basada en el interés general y el desarrollo sostenible, así como de mecanismos de fiscalización y transparencia.

Revisar estos casos y mirar hacia nuestras ciudades, fuertemente desintegradas y basadas en un desarrollo inequitativo, debiera activar no sólo una voz crítica, sino una voz llena de contenido para explicar y llena de ilusión por construir mejores entornos y más justos.

El contenido de este dossier se basa en algunos temas que se creen necesarios para armar el escenario de la planificación territorial y urbana, a través de la comprensión de procesos y operaciones que condicionan el uso del suelo y que explican muchos de los conflictos urbanos. En esta línea, Pablo Trivelli inicia el dossier con un análisis sobre el uso del suelo como negocio; Maricarmen Tapia sistematiza algunos de los conflictos latentes en el territorio y la toma de decisiones políticas; y Rodrigo Salcedo expone algunos mitos sobre el crecimiento de las ciudades.

En avances y luces hacia donde seguir, el senador Carlos Montes explica desde su participación directa en los temas de tributación y política de suelo; mientras que Ana Sugranyes recoge la evolución del derecho a la ciudad; Vicente Burgos escribe sobre los conflictos entre la normativa y la práctica de la planificación; y Genaro Cuadros propone cuestiones clave del tema territorial que deben ser incorporadas en la nueva Constitución.

Desde los conflictos locales, Miguel Lawner hace un llamado a la creación de entidades regionales gestoras y con capacidad de incidir en el territorio, mientras que se introducen en las dificultades de las regiones, los trabajos de José Antonio Piga, sobre Antofagasta; y de Carlos Muñoz Parra y Matías Dziekonski, sobre la Región de O'Higgins.

También se pensó en la necesaria mirada hacia la historia; Jerónimo Bouza revisa en occidente el pensamiento que estaba detrás de la acción urbanística desde el siglo XIX al XX; mientras que Patricia Corvalán, explica, en Chile, el proyecto de ciudad subyacente en los programas de gobierno de las elecciones de 1970. Ambos autores nos muestran que nuestras discusiones y conflictos no son recientes, y nos permite evaluar hasta donde hemos avanzado, a entender la lentitud y la conflictividad que conlleva cada paso.

Finalmente, se recoge una proyección propositiva desde la Comisión Ciudad y Territorio del Partido Socialista, apoyada por el Área de Investigación Jurídica del Instituto Igualdad.

En el dossier hay temas que se enuncian pero falta por desarrollar en detalle, como los de la participación, la protección de territorios naturales, la cuestión indígena; no obstante, hay un factor común a todos los problemas y en el que coinciden los autores: la necesaria base constitucional, legal y ética de un desarrollo del territorio y de nuestras ciudades basado en el bien común. Esperamos ser un aporte a esta discusión ■

Maricarmen Tapia Gómez
Coordinadora del Dossier

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



Plusvalías – Mercado de suelo – Política urbana

EL SUELO URBANO, FUNDAMENTO DEL HÁBITAT Y LOS NEGOCIOS

Pablo Trivelli O. Economista de la U. de Chile y Ph.D. Economía de la U. de Cornell.

Las plusvalías constituyen la principal fuente de ganancias en el mundo inmobiliario. Esto es así porque el precio de un terreno cualquiera en una ciudad no es más que la capitalización de las externalidades que condicionan su potencial inmobiliario. Consecuentemente, el incremento del precio de un terreno se debe a las acciones de los propietarios de otros terrenos, empezando por los más cercanos, y de las decisiones de inversión o de intervención de las instituciones públicas que gobiernan la ciudad. Esto significa que las plusvalías no tienen como contraparte ningún esfuerzo productivo de parte del dueño de un terreno. Los dueños de los terrenos reivindican el derecho a las plusvalías no porque hayan hecho algún aporte al desarrollo económico de las ciudades, sino que simplemente porque consideran que es parte el ejercicio pleno del derecho de propiedad.

Cuando se generaliza esta noción y en una perspectiva general de la ciudad, se puede afirmar que la estructura de los precios de la tierra es la contraparte de la estructura física y funcional de una ciudad. Los precios de los terrenos aumentan cuando aumenta la población y cuando la economía de la ciudad crece. Desde una perspectiva de largo plazo en el tiempo se puede constatar que los precios de los terrenos han subido mucho en las ciudades chilenas. El incremento en el precio de los terrenos en el Gran Santiago se puede apreciar en el gráfico 1.

Crecimiento del precio de los terrenos

El precio promedio de los terrenos ofrecidos en el Gran Santiago, que tienen una superficie inferior a 5 hectáreas, aumentó desde 1,1 UF/M2 en 1982 hasta 8,7 UF/M2 en la actualidad. Los precios de los terrenos suben por varias razones. Primero, porque ha aumentado la población y mucho más aún la cantidad de hogares y, segundo, también porque ha aumentado el nivel de actividad económica. Tercero, porque ha aumentado mucho el ingreso de las personas, el PIB per cápita prácticamente se triplicó en los últimos 30 años en Chile. Cuarto, porque tenemos unas mejores ciudades: cobertura generalizada de redes de servicios básicos y una cobertura universal en educación y salud, calles y avenidas pavimentadas, autopistas urbanas, sistema de METRO, áreas verdes, universidades, supermercados y centros comerciales. Quinto, porque la ciudad se ha densificado generando rentas de intensidad. Sexto, porque han subido mucho los precios de las viviendas. Esta es la relación de causalidad y no la que suelen sostener algunos actores inmobiliarios en el sentido que los precios de las viviendas suben porque han subido los precios de los terrenos.

Estos incrementos en los precios de los terrenos explican el origen de grandes fortunas. No se trata de que todos los habitantes de las ciudades estén afectados por un frenesí especulativo con los terrenos. Es la tendencia de mercado en un contexto en

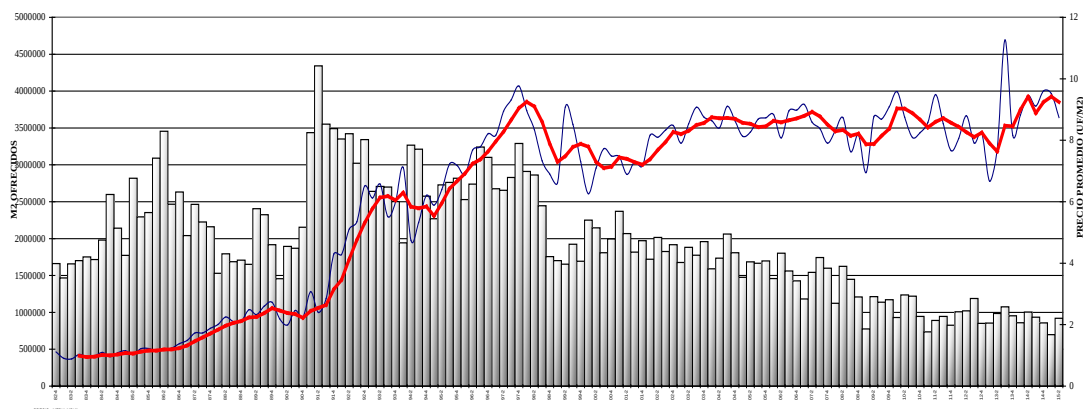
que ha habido políticas de desarrollo urbano poco claras, políticas de suelo poco acertadas, y un régimen tributario muy favorable para los propietarios de terrenos.

También se puede apreciar la evolución del nivel y la estructura de precios de la tierra en el Gran Santiago a partir de los planos de avalúos fiscales de terrenos para los años 1964, 1975, 2001 y 2014. Los precios de los terrenos suben porque suben los precios de las viviendas y la tendencia al aumento del precio de las viviendas ha sido notable según se puede apreciar en el Gráfico 2.

Magnitud de las fortunas que se generan

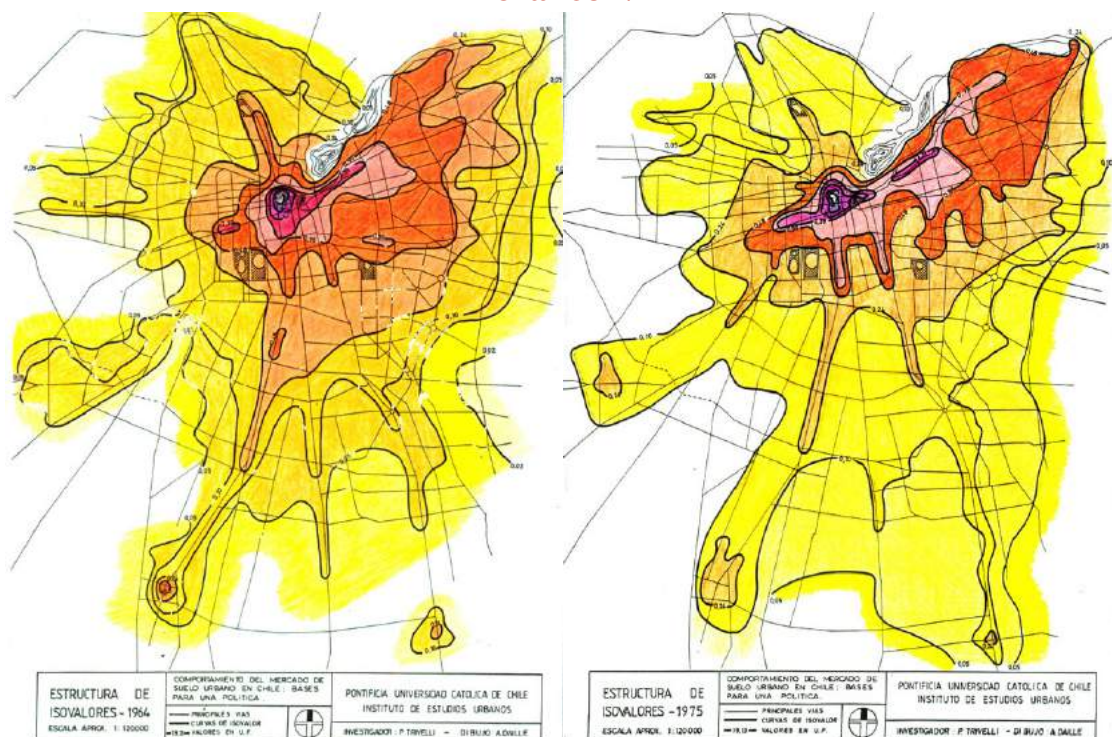
Para tener una noción de la escala de las fortunas que se generan con las plusvalías se puede hacer el siguiente ejercicio numérico. La mancha urbana de Santiago tiene del orden de unas 72.000 hectáreas, es decir, 720 millones de metros cuadrados de suelo. Pues bien, cada vez que el valor promedio de los terrenos sube en 1,00 UF/m², se generan plusvalías por un monto de UF 720 millones, lo que llevado a dólares significa unos US\$ 29.000 millones. Hay antecedentes que permiten afirmar que los precios de los terrenos han subido mucho más que en 1,00 UF/m² en las últimas décadas, tal como los que se presentan en este artículo.

Gráfico 1: Variación de precios y superficie de terrenos ofrecidos de menos de 5 hectáreas, Gran Santiago oferta trimestral período 1982-2015



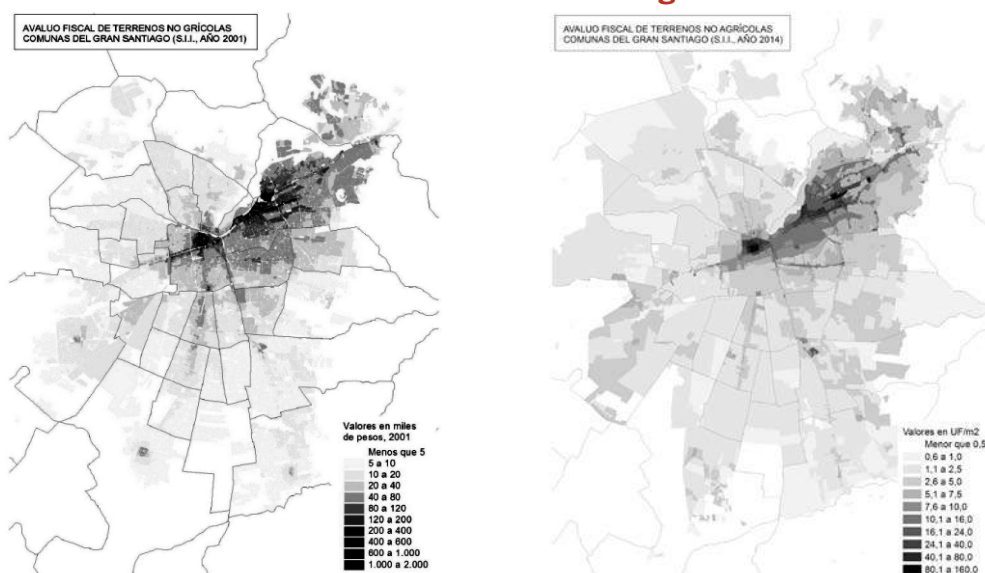
Fuente: Pablo Trivelli y Cia. Ltda “Boletín de mercado de Suelo, Área Metropolitana de Santiago” El gráfico informa sobre la superficie trimestral de terrenos ofrecidos en las 34 comunas del Gran Santiago (barras en sentido vertical, escala en el costado izquierdo) y la evolución del precio promedio trimestral de los terrenos ofrecidos en UF/m², (eje costado derecho).

Gráfico 2



Fuente: Estructura de isovalores 1964-1975 “Comportamiento del mercado de suelo urbano en Chile. Bases para una política”. MINVU. Elaborado por el I.E.U de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Jefe de investigación: Pablo Trivelli O.

Gráfico 3: Avalúo Fiscal de terrenos no agrícolas 2001 2014



Fuente: Para el año 2001, MINVU 2004

Para el año 2014, elaboración Pablo Trivelli y Cía. Ltda. En base a información SII

Evolución de precios reales de vivienda a nivel nacional v/s Región Metropolitana (índice base 2008=100)



Fuente: Banco Central “índice precios de las viviendas en Chile. Metodología y resultados”
junio 2014

La superficie de la suma de la mancha urbana de las ciudades chilenas, excluyendo Santiago, es de unas 100.000 hectáreas, es decir, 1.000.000.000 de metros cuadrados (mil millones de metros cuadrados). Si se computara las plusvalías que genera un incremento de 0,50 UF/m² en el valor de esos terrenos, se llegaría a 500 millones de UF. Hay razones para pensar que el nivel promedio del precio de los terrenos en el sistema urbano nacional podría subir en 0,50UF/m² en períodos no muy largos, si se considera el boom de desarrollo que han tenidos muchas ciudades de tamaño medio en la última década¹.

La suma de las plusvalías de la mancha urbana de las ciudades chilenas sería de UF 1.220 millones si se supone un incremento de 1,00 UF/m² para Santiago y 050 UF/m² para el resto de las ciudades chilenas.

A esta cifra habría que agregar las plusvalías que se generan en las áreas de expansión urbana. Muchas de estas áreas se crearon con la ampliación de los límites urbanos de la mayoría de las ciudades chilenas en el década del 2.000, como consecuencia de la denominada Reforma Urbana². El hecho concreto es que

existen hoy en la Región Metropolitana unas 50.000 hectáreas de terrenos con norma de uso de suelo urbano que no están ocupadas, en el Gran Valparaíso existen unas 34.500 hectáreas en similar condición y en el área Metropolitana de Concepción unas 47.000 hectáreas. Sólo en las tres mayores ciudades del país hay unas 130.000 hectáreas de suelo urbano vacante “en engorda”, como se lo denomina en otros países, que genera plusvalías para sus propietarios y que no hacen prácticamente ningún aporte al financiamiento de las ciudades, porque tienen una designación de uso agrícola por parte del SII, tienen un avalúo fiscal agrícola, que es la centésima parte de un avalúo urbano, y porque no están afectas a la sobretasa del 100% de sitios eriazos en el pago de Contribuciones³.

Son 130.000 hectáreas, es decir, 1.300.000.000 metros cuadrados (mil trescientos millones de metros cuadrados). Cada vez que los valores de suelo suben en 0,50UF/m² en estas 130.000 hectáreas de estas áreas de expansión, las plusvalías son del orden de UF 650 millones.

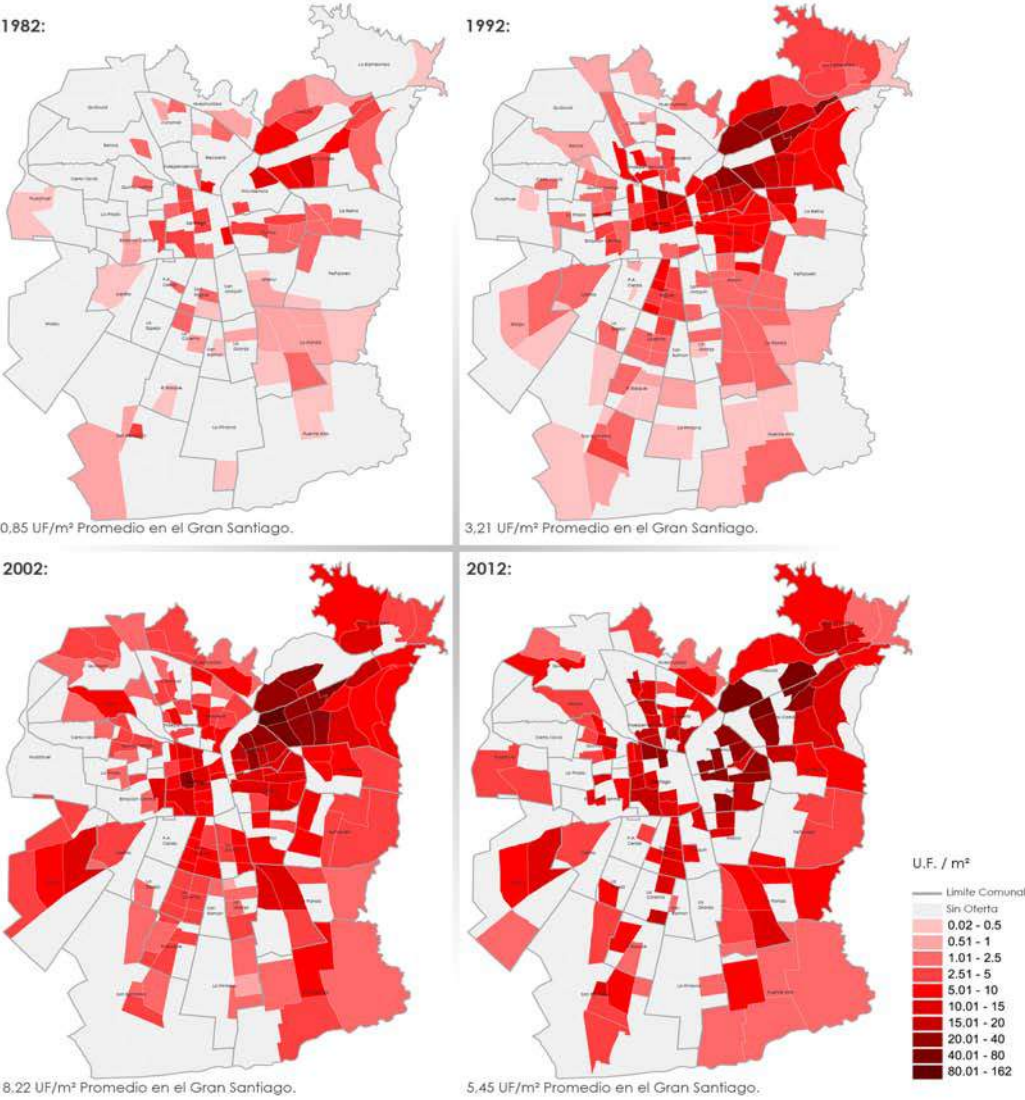
1 Una indicación indirecta del incremento del precio de los terrenos en las ciudades de tamaño medio es la dificultad creciente para localizar nuevos proyectos de vivienda social debido al precio que han alcanzado los terrenos y que obligan a ubicar eso proyectos en otras comunas donde hay menores precios del suelo.

2 Ese programa del MINVU se propuso la formulación y/o actualización de 188

Planes Reguladores Comunales y de 19 Planes Reguladores Intercomunales.

3 Estas ideas y estas cifras constituyen parte de un artículo, “Algunas reflexiones sobre la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Economía Urbana y el Financiamiento de las Ciudades”. Biblioteca del Congreso Nacional, La ciudad que queremos”, marzo 2015, páginas 85 a 109.

Precio Promedio de Terrenos Ofrecidos según Zonas.
 3er. Trimestre de cada Año.



Fuente: Pablo Trivelli y Cia. Ltda, Boletín de Mercado de Suelo Urbano
 Nº 1, 41, 81 y 121.

Las deficiencias de las políticas públicas agudizan el sistema

Históricamente, para efectos tributarios, las plusvalías no han constituido renta cuando los propietarios son personas naturales que no tienen habitualidad de giro inmobiliario. Significa que ni siquiera se declaraban como renta. El caso reciente más notable es el de una transacción de un terreno de 42 hectáreas ubicado en el medio de La Dehesa que se vendió por casi US\$ 100 millones de dólares, que ni siquiera fueron declarados como renta y que hasta ese momento tenía una designación de uso agrícola y consecuentemente, un avalúo fiscal desproporcionadamente bajo (0,06 UF/m²), lo que significa que prácticamente casi no pagaba Contribuciones de Bienes Raíces⁴.

Las plusvalías en las áreas de expansión se multiplican como consecuencia de errores de gobierno, de ausencia de políticas públicas o de políticas basadas en errores de diagnóstico de la realidad o en marcos conceptuales errados. No tiene sentido planificar áreas de expansión tan desproporcionadamente abundantes, que no corresponden a una planificación del desarrollo urbano, menos si se piensa que con esa medida se podría bajar el nivel de los precios de la tierra. Es un error de política pública que el SII les mantenga una designación de uso agrícola y un

avalúo fiscal de carácter agrícola, la centésima parte de un avalúo urbano en todos los terrenos de las áreas de expansión. Más aún, que el SII haga exactamente lo mismo con terrenos al interior de las ciudades. Que no aplique la sobretasa del 100% a las Contribuciones de Bienes Raíces de los terrenos eriazos en las áreas de expansión y tampoco en los que están al interior de las ciudades con designación de uso agrícola. Que tarde casi 10 años entre un reavalúo y otro, a pesar de que debieran hacerse cada 5 años. Que se mantenga una norma establecida por Augusto Pinochet el 10 de marzo de 1990 que limita a un 10% el aumento de la recaudación de la Contribución de Bienes Raíces cuando se hace un reavalúo. En estas condiciones el costo directo de la retención especulativa de terrenos eriazos en las zonas periféricas es demasiado bajo, la política pública es una invitación directa a especular, o al menos a hacer inversiones “financieras” en terrenos.

Hay un tema de fondo y es que el mundo político no ha hecho una elaboración ideológica acerca de la ciudad, de la importancia de la cosa pública en las ciudades ni de las particularidades de la operatoria del mercado de suelo urbano. No ayuda que el Congreso apruebe leyes como la que exime del pago de la sobretasa del 100% de la Contribución de Bienes Raíces que se aplica a los sitios eriazos en las ciudades cuando se trata de proyectos de subdivisión o loteo cuya superficie sea superior a cincuenta hectáreas. En estos casos *“...la sobretasa referida se aplicará a los sitios resultantes de la subdivisión*

4 <http://www.elmostrador.cl/mercados/2012/01/16/los-mattecapdevila-vendieron-el-terreno-mas-carro-de-chile-sin-pagar-impuestos/>

o loteo transcurrido el plazo de diez años contado desde la fecha de recepción definitiva, total o parcial, de dichas obras de urbanización” (Ver Ley N° 20.280 Art. 8 segundo párrafo). ¿Quiénes son los afortunados propietarios de terrenos urbanos de más de cincuenta hectáreas que logran que el Parlamento chileno los beneficie tan generosamente? También constituye un ejemplo poco afortunado la promulgación, por unanimidad, de la ley que establece la caducidad de la declaratoria de utilidad pública contenida en los planes reguladores (Ver Ley N° 19.939 del 13 febrero 2004), y que ha sido parcialmente corregida en fecha reciente.

Las plusvalías han tenido históricamente un tratamiento tributario muy benévolo y todo indica que eso no cambiará en el futuro cercano, porque las iniciativas de gobierno sobre la materia son marginales. La Reforma Tributaria del año 2014 establece un tributo de un 10% a las plusvalías que se generen por sobre las 8.000 UF. Significa que las primeras 8.000 UF de plusvalías quedan exentas de impuesto.

En junio de 2015, el Ejecutivo envió al Parlamento el Proyecto de Ley sobre Transparencia del Mercado de Suelo e Incrementos de Valor por Ampliación del Límite Urbano. Esta ley tiene el propósito de recuperación de plusvalías para el caso de los terrenos que se benefician con las ampliaciones de los límites urbanos. Contempla una tasa de 10% a los incrementos de valor de la tierra cuando las transacciones registran valores por sobre 5.000 UF. Es una reacción más bien simbó-

lica a partir del caso CAVAl, porque cualquier propietario de un terreno en el entorno de una ciudad estaría feliz que le aplicaran un tal impuesto a cambio de una ampliación de límite, porque le permitiría capitalizar el 90% de unas plusvalías que podría lograr sin ningún esfuerzo.

Un poco de historia

Hasta 1978 la temática del mercado de suelo urbano no era parte del debate sobre la ciudad y sobre la planificación del desarrollo urbano en Chile, al menos en el ámbito de la formulación de políticas públicas. Hasta entonces, a raíz de la promulgación del primer Plan Regulador Intercomunal (PRIS) de 1960, el debate que se dio en torno al caso de Santiago se centró, principalmente, en aspectos físicos y funcionales, que ponen énfasis en el ordenamiento de uso de suelo a través de la zonificación y la localización de subcentros, el trazado de las redes de vialidad, transporte y servicios básicos, y la protección ambiental, el límite urbano. Es una tarea que asumieron fundamentalmente profesionales del área de la arquitectura y el urbanismo que, en base a diferentes hipótesis de crecimiento demográfico, formularon visiones físicas y funcionales del futuro de la ciudad.

En 1978 el diagnóstico oficial era que había una escasez artificial de suelo como consecuencia de un límite urbano que había sido arbitrariamente impuesto, lo que había hecho subir los precios de los terrenos. Se incor-

poró entonces al debate la Oficina de Planificación Nacional y con ello la voz de los economistas en el ámbito de la planificación del desarrollo urbano, aplicando los planteamientos teóricos de Miguel Kast⁵, Ministro de Estado e ideólogo de las reformas liberalizadoras del gobierno militar, que en estas materias contaba con el respaldo explícito de Arnold Harberger, economista profesor de la Universidad de Chicago y asesor del gobierno militar.

Al promulgar la Política Nacional de Desarrollo Urbano en 1979, los planteamientos de estos economistas se fundamentan en dos premisas centrales⁶: primero, que el suelo urbano no es un recurso escaso; segundo, que el mercado, sin la intervención arbitraria de los planificadores, es el mecanismo que debe regir para lograr una asignación eficiente de los recursos en el territorio de las ciudades. Como corolario de estas premisas se sostiene que el límite urbano constituye una cuestión arbitraria y que la expansión de las ciudades debe regularse a través de la competencia por el uso de suelo entre las actividades agrícolas y las actividades urbanas.

Consecuente con esta visión de la realidad, el gobierno militar liberalizó las normas de planificación y procedió a desregular muchos aspectos de la vida urbana. La expresión más

radical de las medidas adoptadas fue la expansión del límite urbano existente en la época, desde unas 40.000 hás., hasta 100.000 hás. Esto significó que en la práctica el límite urbano dejó de ser un límite, porque si la ciudad se expandiera a un ritmo de 1.000 hectáreas/año, la dotación de suelo alcanzaría para los siguientes 60 años. La idea inspiradora, basada en una concepción liberal del funcionamiento del mercado de suelo y de la vida económica en general, era que, una vez ampliado el límite urbano, aumentaría la oferta de suelo, lo que a su vez haría bajar los precios de los terrenos. De esta manera, los hogares de menores ingresos podrían adquirir un lote y construir su casa. El paradigma subyacente era que el libre funcionamiento del mercado resolvería automáticamente el problema habitacional popular que se había acumulado hasta fines de la década de los '70.

El texto de la Política de 1979 postula que

“en la medida que el sector privado capta las señales del mercado, puede llevar a cabo, libremente, todas las actividades que son demandadas por la población. La labor del Estado se reduce así a aquellos aspectos que temporalmente no resultan atractivos para la iniciativa privada y a la dictación y fiscalización de las leyes y normas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades, como sus objetivos básicos... se trata entonces de crear las condiciones óptimas para que opere un eficiente

5 Ver Revista AUCA N° 37, págs. 38 y 39

6 Ministerio de Vivienda y Urbanismo, DDU, “Política nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979” y “Conceptos básicos para la formulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Chile, 1979” en Revista EURE N°22 septiembre 1981.

mercado de la tierra urbana por una parte, y, por otra, de definir los procedimientos y normas que contribuyan a satisfacer, por el mismo mecanismo, las necesidades y las aspiraciones de la población en materia de vivienda y servicios urbanos.”

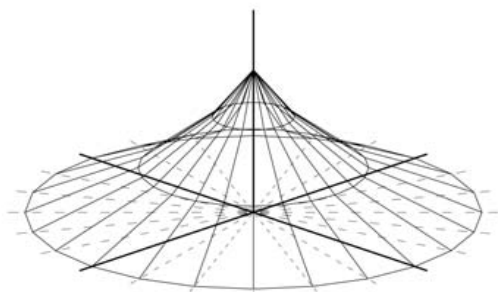
Como sucede en épocas de dictadura, se impuso una verdad oficial sin contrapeso ni debate. Muy pronto se hicieron evidentes los errores de esta política pública, lo que se manifestó en la reformulación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano en 1986, dando un viraje en 180° en algunas materias, como la participación ciudadana, la necesidad de planificar el desarrollo urbano, estableciendo, entre otras cosas que “...resulta claro que dicha planificación, sancionada por ley, tiene capacidad para establecer limitaciones y obligaciones a la

propiedad sin comprometer al Estado a indemnizar.” También aboga por la participación ciudadana y reivindica un rol más activo para el Estado, realzando la importancia de fomentar y defender el bien común sobre los intereses individuales.

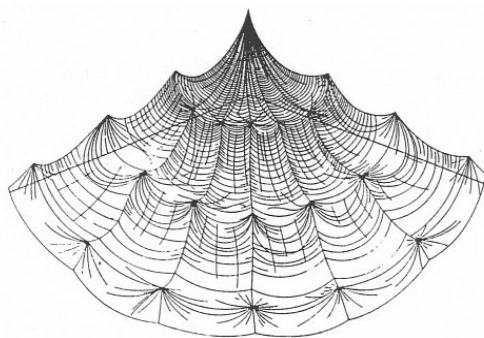
Algo de teoría sobre el mercado del suelo

El enfoque neoclásico respecto del mercado de suelo urbano tiene su precursor y principal exponente en el marco teórico formulado por W. Alonso⁷ y desarrollos posteriores, según el cual las actividades se localizan en el espacio urbano en un contexto competitivo de mercado en un plano isotrópico (homogéneo en todo sentido), donde no hay bienes públicos, ni externalidades ni presencia

Gradiente del precio del suelo según modelo de Alonso y Modelo de Valores según Berry



Fuente: Elaboración propia



Fuente: Bodoni H en Geografía Urbana, Tomo X, Colección IGM 1985.

7 W. Alonso “Location and Land Use; towards a general theory of land rent” Harvard University Press, Cambridge, Mass, EEUU 1964

alguna del Estado, ni vida política en la ciudad, ni ningún elemento físico, legal, político, social o cultural que pudiera alterar la libre operatoria del mecanismo de mercado, que se supone operaría en un contexto de competencia perfecta. Es un modelo estático de localización residencial, desarrollado a partir de la demanda de suelo por parte de un “hombre económico” que maximiza su satisfacción individual. No hay ninguna elaboración sobre la producción y oferta de suelo, ni tampoco sobre la naturaleza de la renta de la tierra.

En las versiones más simples este modelo teórico se supone que la ciudad tiene un esquema monocéntrico y es perfectamente simétrica en cualquier dirección desde el centro a la periferia. La decisión de localización de los actores económicos que intervienen en la ciudad se estudia en base al análisis de un eje que va desde el centro hasta la periferia de la ciudad, cualquiera sea la dirección. La decisión de localización dice relación con el *trade off* entre distancia al centro (costo de transporte en tiempo y en dinero) y precio y cantidad de suelo. En este contexto urbano abstracto se alcanzaría una asignación óptima de los recursos en términos funcionales y territoriales a través de la libre operatoria del mercado. El ordenamiento interno de cualquier ciudad se daría en forma automática, siguiendo un esquema de gradientes de densidad que decrecen gradualmente desde el centro hacia la periferia. Asociado a lo anterior, habría una gradiente de precios de la tierra que también decrece desde el centro hacia la periferia. En este marco teórico la renta de

la tierra no es más que la remuneración por el uso de este factor productivo que en el contexto de la teoría de la productividad marginal constituye simplemente la retribución por el uso de la tierra que se determina en base a su aporte al proceso productivo.

La estructura de los precios de la tierra se expresaría gráficamente como en el gráfico “Gradiente del precio del suelo según modelo de Alonso y Modelo de Valores según Berry”.

En esta aproximación teórica, la libre operatoria del mercado permitiría también alcanzar una transición de suelos urbanos a suelos agrícolas según las rentabilidades de las distintas actividades y la competencia en el territorio. De esta manera el mercado permitiría regular automáticamente el tamaño y el crecimiento de las ciudades, sin planificación y sin burocracia.

Los economistas liberales suelen ignorar que el mercado de suelo no cumple con ninguno de los supuestos de la competencia perfecta, ni tiene a ella. Esto es un tema central, porque el mercado de suelo es el mercado de las localizaciones, el que orienta la asignación de recursos en el espacio urbano. Tampoco tienen en consideración que la ciudad está plagada de externalidades, lo que constituye una falla estructural del mecanismo de mercado; que existen monopolios naturales y que existe una necesidad ineludible de bienes públicos. De hecho, la ciudad es en sí misma un bien público.

Si se dejara la ciudad a merced de la libre operatoria del mercado y de la pugna por el lucro de infinitos actores individuales, sin ninguna regulación ni instancia de defensa del bien común, la ciudad sería inviable, simplemente colapsaría.

¿Significa eso que hay que abolir la aplicación del mecanismo de mercado en el mercado de suelo urbano?

De ninguna manera.

Pero hay que entender que el mercado de suelo urbano debe estar regulado y el derecho de la propiedad acotado a las necesidades de la ciudad y los requisitos del bien común. El derecho de propiedad individual, legítimo y necesario, nunca debe ser ejercido en detrimento del bien común⁸.

Existen muchas variantes de modelos alternativos, como la separación del derecho de desarrollo en relación al derecho de propiedad de la tierra; la demarcación y alcance del derecho a las plusvalías; las sanciones por mantenerlos ociosos o subutilizados y las restricciones que surgen de las normas de planificación y otras normativas que regulan la vida urbana (edificación, medio ambiente, transporte, entre otras).

En cualquier caso debe tenerse presente que el mecanismo de mercado es una construcción frágil, un mecanismo que puede y debe ser regulado

en función de las políticas públicas, pero que no es más que un instrumento al que no se le puede exigir resultados que por su propia naturaleza no puede entregar y que invocan la necesidad de una acción pública directa.

El mercado de suelo difiere de todos los demás mercados, no tanto por las características de la demanda, sino por la manera en que se produce suelo urbano y la construcción de la función de oferta.

A diferencia de la producción de tomates, papas fritas, autos, vestuarios o barniz de uñas, donde un empresario controla el proceso productivo y decide la combinación de factores en forma independiente y autónoma respecto de otros productores, y obtiene un producto claramente identificable, en el caso del suelo urbano la producción de suelo es un concepto difícil de precisar, porque la urbanización de un terreno dotándolo de servicios básicos de redes, no es condición necesaria, porque hay muchos casos en que sin contar con estos servicios se registran asentamientos de población aledaño a las ciudades, especialmente en otros países latinoamericanos. Tampoco es condición suficiente, porque un espacio dotado de infraestructura y redes que no esté vinculado a una ciudad difícilmente podría tener carácter urbano, no basta con que un terreno tenga redes de servicios para que sea urbano.

Si el valor de un terreno cualquiera es la consecuencia de las externalidades que lo afectan, y si hay valores

8 Ver Conferencia Nacional de Obispos de Brasil, "Suelo Urbano y Acción Pastoral" 1981 y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos <http://www.ohchr.org/SP/ProfessionalInterest/Pages/CCPR.aspx>

de suelo que van entre 700 UF/m² y 0,5 UF/m², significa que el producto “suelo urbano” es muy heterogéneo, que hay una muy reducida cantidad de suelo que tiene condiciones urbanas muy favorables y un muy alto precio y en el otro extremo hay terrenos muy baratos, porque tienen las peores condiciones urbanas, y que existe una vasta gama de terrenos con distintas características urbanas según distancia al centro, uso de suelo, connotación socio económica, proximidad de áreas verdes y servicios, densidad de ocupación, etc. Significa que la producción de suelo urbano es consecuencia de las decisiones de inversión en el espacio urbano de muchísimos actores, públicos y privados, con lo que se va construyendo la ciudad, que la producción de suelo urbano es la consecuencia de un proceso social amplio.

Los autores que abogan por la libre operatoria del mercado de suelo y la desregulación de las ciudades han ignorado sistemáticamente el aporte de los economistas clásicos en la formulación de la teoría de la renta agrícola y las implicaciones que de ella derivan para las ciudades en la actualidad.

Para David Ricardo⁹ la renta de la tierra corresponde a la parte del producto que se paga por las energías originarias e indestructibles del suelo, (a diferencia del pago por las inversiones incorporadas que diferencian una propiedad de otra) denominada renta diferencial I o renta de fertilidad. El excedente que surge

como consecuencia de diferencias en la intensidad de uso de los suelos más fértiles se denomina renta de intensidad o renta diferencial II. La existencia de ventajas especiales e irreproducibles que pueda tener un terreno dan origen a la renta de monopolio. La noción de renta absoluta, desarrollada por Marx, y también aplica al caso urbano.

El otro economista clásico que formula desarrollos conceptuales sobre la renta agrícola que hoy se aplican al caso urbano es Johan von Thünen¹⁰, que busca explicar el ordenamiento territorial que tienen los cultivos en torno a las ciudades. En ese modelo la renta de la tierra agrícola surge del ahorro en los costos de transporte que logran los agricultores ubicados más cerca de la ciudad.

En ambos modelos teóricos, las conclusiones son exactamente iguales, salvo en lo relativo al origen de la renta. Ambas concluyen que la renta de la tierra no forma parte de los costos de producción de los productos agrícolas. Que la renta agrícola es un excedente que origina en las ventajas de los terrenos más fértiles o con mayor intensidad de uso (D. Ricardo) o en los que están localizados más cerca de la ciudad (J. von Thünen). Segundo, el precio del producto que rige en el mercado para un producto agrícola es el precio necesario para sustentar la producción en los terre-

9 D. Ricardo “Principios de Economía Política y Tributación”

10 Thünen, Johann Heinrich von, 1783-1850 Isolated state; an English edition of *Der isolierte Staat*. Translated by Carla M. Wartenberg. Edited with an introd. by Peter Hall, Oxford, New York, Pergamon Press [1966]

nos menos fértiles (o peor ubicados), por lo tanto, es el precio de los productos que utilizan la tierra el que determina el nivel de renta y no a la inversa. Tercero, en un contexto de libre mercado, la competencia por los mejores terrenos (más fértiles o mejor ubicados) hace que siempre, la totalidad de la renta vaya a parar a manos de los propietarios de la tierra.

Estas conclusiones son las que explican la estructura y funcionamiento del mercado de suelo hoy en nuestras ciudades.

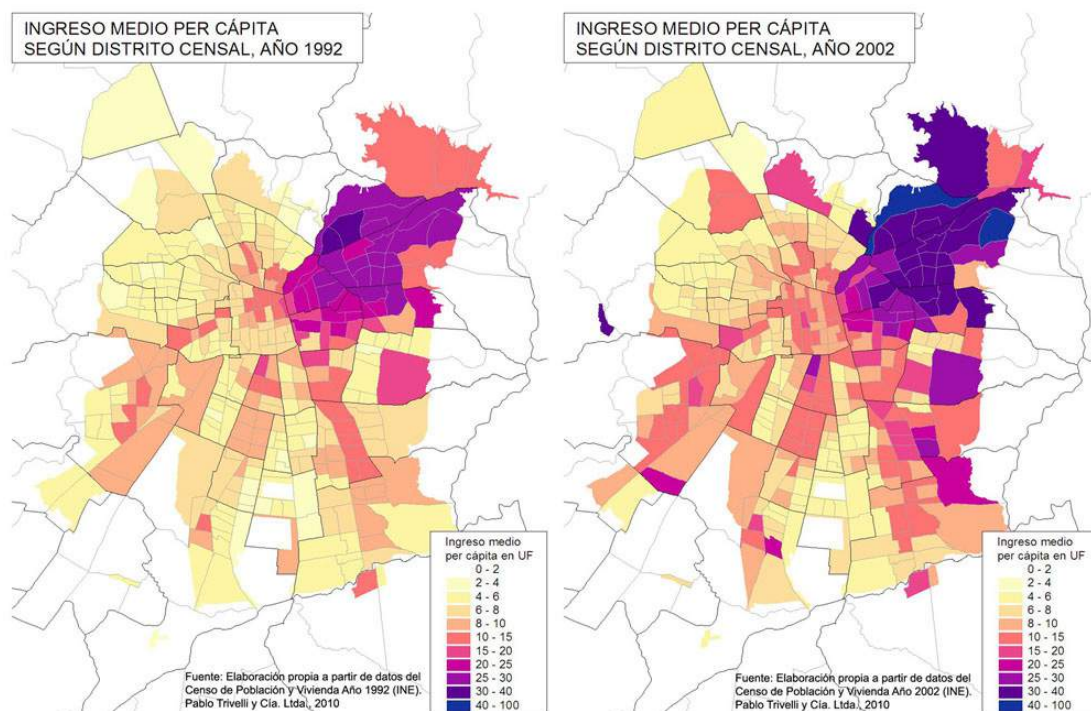
Las variables que explican la estructura de los precios de la tierra son: primero, la vialidad y el sistema de transporte. Segundo, la estructura socioeconómico territorial. Tercero, las demandas sectoriales de suelo con sus diferentes requisitos de localización y los diferentes grados de sustituibilidad locacional. Cuarto, la intervención pública en las ciudades con las múltiples variantes (desde la definición del derecho de propiedad en la Constitución Política del Estado; el marco político institucional de administración interior del Estado. También la intervención pública a través de los planes de desarrollo urbano territorial, las normas de planificación, construcción, regulación ambiental; tributación urbana y el cobro de tasas, derechos y tarifas municipales; inversiones públicas y modelos de gestión de infraestructura y redes; inversiones en equipamiento; distribución territorial del gasto público; políticas de vivienda y políticas de suelo y muchas otras).

Algunos antecedentes sobre precio de tierras urbanas

Los precios más altos de los terrenos en Chile están en el centro de Santiago, en la esquina de Huérfanos con Ahumada y alcanzan un valor de unas 600 a 700 UF/m². Es la “fertilidad” comercial de ese lugar, donde circula mucha gente, gente que compra y que hace que un negocio ubicado en esa esquina gane mucho dinero. El dueño del local, el que lo da en arriendo al que lo trabaja, tratará de subir al máximo el precio de arriendo, evitando sobrepasar el límite en que el comerciante que lo explota decida irse porque ya no puede pagar el arriendo, porque ya no consigue obtener un margen de ganancia normal. Esa es la lógica que lleva a la afirmación que siempre toda la renta va a parar a manos del dueño de la tierra o del lugar. Cualquier persona podrá verificar que el flujo actualizado del contrato de arriendo de las farmacias en esa esquina lleva a valores de 600 a 700 UF/m². El precio del terreno en esa esquina es en realidad un poco más alto si se tiene en cuenta la incidencia del precio del terreno en la edificación en altura que se levanta en ese lugar. Es lo que corresponde a la Renta Diferencial tipo II o renta de intensidad.

En todas las capitales regionales de Chile los más altos valores de suelo urbano corresponden a los centros de las ciudades y tienen un uso de suelo predominante de carácter comercial, salvo los casos de Antofagasta e Iquique, donde los mayores valores están en el frente costero en alta densidad para estratos altos, según el reavalúo fiscal del 2014.

Ingreso medio per cápita según censo distrital



Valor promedio de casas nuevas vendidas y precio promedio de terrenos ofrecidos. Comuna Peñalolén Período 2do trimestre 1987-1er trimestre 2010



Fuente: Collect, "Análisis de la Oferta y Venta de Viviendas Nuevas en el Gran Santiago" y PABLO TRIVELLI Y CÍA LTDA. "Boletín de Mercado de Suelo Urbano, Área Metropolitana de Santiago".

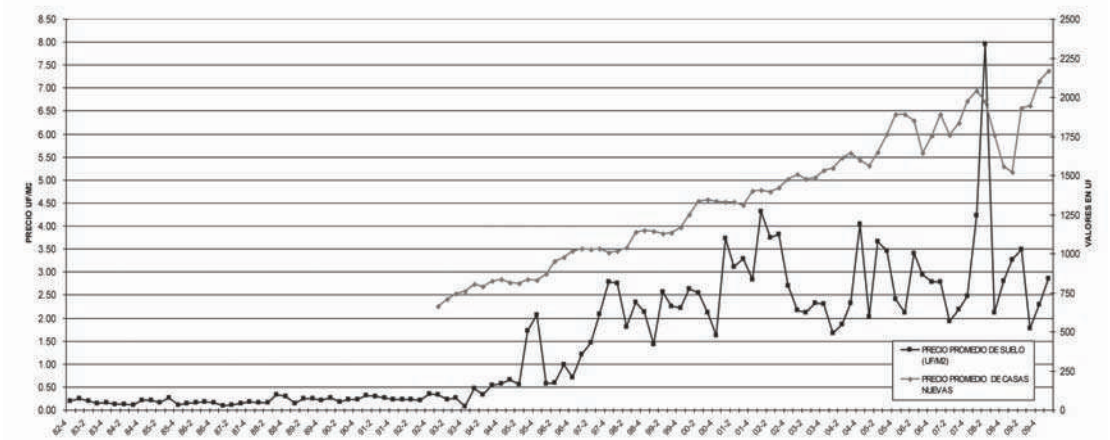
La dinámica de la formación de precios de las zonas centrales sigue la misma lógica en toda la ciudad, a veces en contratos de arriendo, a veces en transacciones de compra venta. En los frentes de expansión urbana sucede algo similar. Cuando se amplía el límite de la ciudad, los precios de los terrenos que se incorporan no bajaran, sino que subirán hasta nivelarse con los que pueden pagar los desarrollos en ese contexto. Así por ejemplo, cuando se amplió el límite urbano con el PRMS 100, el 2014, los precios de los terrenos no bajaron porque hubo una mayor oferta potencial de suelo urbano disponible. Por el contrario, los precios de los terrenos que se incorporaron a la ciudad subieron de 0,5 UF/m² hasta 1,5 UF/m² o más. Esto sucedió porque el producto inmobiliario más vendido en la periferia de la ciudad es hoy, típicamente, una casa de 70m² en un terreno de 120 a 140 m²

que se vende por una cifra del orden de 2.000 UF. Ese producto inmobiliario puede pagar por el suelo urbano entre 1,5UF/m² y 2UF/m², así es que cualquier propietario de terrenos venderá al menos a ese precio, porque sabe que es lo que puede pagar el actor inmobiliario.

Las ciudades chilenas registran un alto grado de segregación socioeconómica espacial. Esto tiene graves efectos sobre la equidad a partir de ciudades de unos 150.000 habitantes, cuando las dimensiones de las ciudades amagan la accesibilidad interna a las oportunidades urbanas.

Entender la dinámica socio económica residencial es fundamental para entender la dinámica de los precios de los terrenos. Los que pueden pagar por una vivienda y elegir el lugar en que quieren vivir son cada vez más hogares en Chile. Se genera

Valor promedio de casas nuevas vendidas y precio promedio de terrenos ofrecidos. Comuna Puente Alto
Período 2do trimestre 1987-1er trimestre 2010



Fuente: Collect, "Análisis de la Oferta y Venta de Viviendas Nuevas en el Gran Santiago" y PABLO TRIVELLI Y CÍA LTDA. "Boletín de Mercado de Suelo Urbano, Área Metropolitana de Santiago".

una presión de demanda sobre los mejores barrios que tienen una superficie limitada, lo que hace subir los precios de las viviendas y luego los precios de la tierra. Son los estratos altos que se autosegregan y se concentran en el espacio urbano para conseguir ejercer influencias sobre las autoridades públicas y tener una mejor ciudad a través de las inversiones directas y las regulaciones.

En el caso de Santiago, es la presión por vivir en el sector oriente de la ciudad lo que hace aumentar los precios de las viviendas, lo que estimula un alza consecuente en los precios de la tierra. Para los hogares que quisieran vivir allí, que ya no pueden pagar los precios de esas viviendas (especialmente hogares jóvenes), generan tres alternativas de localización: primero, la densificación en las partes bajas del sector oriente; segundo, la apertura de un nuevo frente de desarrollo por el flanco de la cordillera hacia el sur, en la comuna de Peñalolén, cuestión que se proyecta parcialmente sobre la comuna de La Florida; tercero, la opción por vivir en las comunas de Colina o Huechuraba o Quilicura, y más recientemente en el flanco sur de Santiago.

La llegada de hogares de mayores ingresos a comunas donde habitualmente se construían viviendas de menor valor para estratos medios ha provocado un incremento en el precio de los terrenos. Se genera así un efecto encadenado en el territorio en que la llegada de hogares de mayores ingresos hace subir los precios de la tierra, lo que desplaza la edificación

de nuevos proyectos de hogares con ingresos medios hacia lugares más distantes, donde viven hogares de ingreso más bajo. Esto provoca a su vez, también incrementos en los precios de la tierra, aunque a otra escala, desplazando la localización de los nuevos proyectos de viviendas sociales hacia una periferia cada vez más lejana, fuera de Santiago.

Para ilustrar este fenómeno se presenta el caso de Peñalolén, donde los precios de los terrenos se mantuvieron por debajo de 0,5 UF/m² mientras se construyeron principalmente viviendas sociales, tal como se puede apreciar en el gráfico adjunto. En la medida que se empezaron a desarrollar casas con valores más altos, los precios de la tierra comenzaron a subir. Así por ejemplo, en el año 1993, el precio promedio de las casas fue de 1.500 UF y el precio promedio de los terrenos de 1,5UF/m². Los precios de las casas fueron subiendo gradualmente, lo que hizo subir los precios de los terrenos a un ritmo similar, inhibiendo la posibilidad de nuevos proyectos de vivienda social. Hoy los precios de las viviendas en Peñalolén han llegado a 5.000 UF y los precios de los terrenos a niveles del orden de 4 UF/m².

Lo mismo sucedió en la comuna de Puente Alto, pero a otro nivel de precios de vivienda y de la tierra, como se puede apreciar en el siguiente gráfico, donde por muchos años, mientras sólo se construían viviendas sociales, los precios de la tierra se mantuvieron muy bajos, para empezar a subir en la medida que se desarrollaron proyectos de vivienda para hogares de ingreso medio.

El alza en el precio de los terrenos y de las viviendas se proyecta en el territorio como una ola expansiva por todo el espacio urbano. En la mayoría de las ciudades chilenas, esto significa que los precios de los terrenos han aumentado tanto, que ya no es posible construir viviendas sociales. Los nuevos proyectos de vivienda social son expulsados a una periferia cada vez más lejana. La segregación socio económica territorial pasa de una escala intraurbana a una escala regional, en casi todas las ciudades de Chile.

Esto seguirá siendo cada vez más grave, porque la tasa de aumento del precio de los terrenos es muy superior a la tasa de crecimiento de los salarios.

Se da entonces la paradoja que en un contexto de políticas de desarrollo urbano y políticas de suelo, erradas, insuficientes o inadecuadas, la prosperidad de las ciudades, es decir, mientras más exitosamente cumplan su rol de ser los motores de la economía, más crecen los precios de la tierra y más se agudiza la segregación socio económica espacial y los pobres cada vez más lejos de las oportunidades que genera el éxito económico.

¿Estamos frente a un destino fatal e ineludible?

De ninguna manera.

Será necesario pensar la ciudad en términos económicos y políticos, entendiendo con claridad la operatoria del mercado de suelo y la naturaleza de las plusvalías, el rol de las políticas públicas y el destino común de sus habitantes, cristalizado en un pacto social antes que en un plan físico de ordenamientos territorial ■

* El computo del precio de las ofertas de terrenos no constituye un índice de precios en estricto sentido estadístico.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



Urbanismo – Derechos Humanos – Constitución – Ordenación del territorio

PODER, POLÍTICA Y TERRITORIO

Maricarmen Tapia Gómez, arquitecta, Universidad de Santiago de Chile, doctora en Urbanismo, Universidad Politécnica de Cataluña.

Introducción

En enero de 2015, con motivo del Caso Caval, se pusieron de manifiesto una serie de evidencias, muchas veces discutidas, pero hasta ahora insuficientemente dimensionadas. La relación entre la regulación del territorio, la especulación y el tráfico de influencias, ha sido fuente de titulares que mordazmente dejaron al descubierto que en el territorio existe una fuerte pugna de poderes y una laxa regulación.

El conflicto político en la regulación del territorio se expresa en todos los países, tal como se explica en el documento de UN-Habitat: “El uso del suelo está vinculado al clientelismo político y a los intereses creados por las élites. A menudo, el uso del suelo es un asunto político explosivo y es el origen de muchos conflictos potenciales y reales” (UN- Hábitat. 2007:6).

De la misma manera, la regulación del territorio está en directa relación con los principios, los valores y la ética con que actuarán los profesionales y quienes tomen decisiones sobre la planificación. La ética no sólo está en relación con la actuación individual, sino con la concepción que se tiene de la sociedad, acerca del actuar o no sobre las inequidades urbanas y sobre las responsabilidades del urbanismo y su vinculación con la política (Muntaner y Muxí, 2011:27-67)

Una de las cuestiones que asombra mayormente de nuestro contexto es la aceptación acrítica de ciertos principios que ordenan el territorio. La

crítica, como forma de pensamiento, es capaz de cuestionar la realidad, los instrumentos, y de vislumbrar claramente los límites entre las concepciones del desarrollo urbano social y del desarrollo urbano antisocial, basado en intereses particulares. De alguna manera, la definición de la propiedad privada parece haber permeado todo entendimiento de lo *urbano*, una distorsión local muy arraigada, cuando en realidad la ciudad responde a sus ciudadanos, independientemente de su condición de propietarios o no. Asimismo, y producto de esta falta de crítica, la ciudad se presenta como una consecuencia de “algo”, como un “mal irremediable”, siendo que la ciudad responde a decisiones, que hasta ahora han marginado sistemáticamente a gran parte de sus habitantes. Esta visión debiera ser corregida, por una visión de colectividad, bien común e interés general.

Una regulación adecuada del territorio, basada en el ejercicio democrático y la justicia social, atiende a tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, debe asegurar un desarrollo equitativo, mediante la toma de decisiones supeditadas al beneficio general sobre el particular. Segundo, debe estrechar el margen a vacíos legales, a interpretaciones interesadas y a la especulación, evitando el tráfico de influencias y la corrupción; esta medida permite a su vez que los beneficios generados sean en parte de carácter general y no exclusivamente particular. En tercer lugar, en la regulación, en el proceso de diseño y la planificación se debe asegurar la intervención de distintos actores sociales, lo que otorga mayor transpa-

rencia a la toma de decisiones, evalúa la pertinencia de las inversiones y da legitimidad a la acción pública.

Los principios de desarrollo socialmente sostenible, es decir, que no produzca inequidades ni segregación territorial, deben ser la base de toda acción política. La respuesta a cómo ordenar en el territorio los derechos de las personas, que prevalezca el interés general como principio rector o asumir como Estado el rol de regular el suelo, son decisiones políticas ineludibles si aspiramos a una mayor justicia social en nuestras ciudades.

En el presente artículo se pretende aportar los elementos y momentos en que la posición política marca las decisiones del desarrollo del territorio y las ciudades. Para ello, se sintetizan algunas de las principales tensiones que se observan hoy en Chile y se muestra cómo desde la política —a través de la toma de decisiones, la legislación y la fiscalización— se incide en la reproducción de un determinado desarrollo territorial y modelo de ciudad, ya sea como reproductor de desigualdades o como interventor para alcanzar mayores grados de equidad y cohesión social. Todo ello, entendiendo que la ordenación del territorio y el urbanismo son un ámbito más en que se reflejan las desigualdades sociales, y que para superarlas, es necesario reformar aspectos tan fundamentales como la educación, los salarios y la seguridad social.

Tensiones en el territorio

La ordenación del territorio es una necesidad de la sociedad de distribuir y organizar el territorio de la manera más eficiente desde el punto de vista económico, social, cultural, ambiental y político. Producto de esta necesidad se ha configurado una disciplina académica que se encarga de estudiar, analizar y proponer los métodos, herramientas y normas para llevarla a cabo. La Ordenación del Territorio interviene sobre una serie de dinámicas conflictivas inherentes en el uso de un recurso limitado, el suelo, que se ven agudizadas por conflictos de interés particulares. En Chile, una posible interpretación de estas tensiones, desde la política pública, podría explicarse en cuatro factores fundamentales: la proximidad de lo rural y lo urbano, referido especialmente a la continua urbanización de suelo rural. Segundo, el factor de Localización, tanto de los recursos, como de los servicios y equipamientos. En tercer lugar, los derechos humanos y el desarrollo territorial, que son los principios a partir de los cuales se organiza el territorio y se identifican los derechos que el Estado debe velar y proveer; y, finalmente, las políticas de vivienda social, considerando el importante rol que han tenido estas políticas en el desarrollo de las ciudades. Estos factores se interrelacionan y hasta ahora han modelado una parte significativa de las ciudades, marcadas por una fuerte segregación social e inequidad urbana, en un complejo proceso de acciones y efectos que se retroalimentan y sobre el que se debe actuar integralmente para corregirlo.

Proximidad entre lo urbano y lo rural

En el territorio se expresan los rasgos socioculturales de cada grupo humano; a grosso modo, podemos decir que el territorio es el lugar donde se habita. En términos espaciales, esto implica una relación con los recursos necesarios para esta sobrevivencia (territorio) y una relación con el espacio en el que se agrupan las personas para vivir (ciudades). De esta manera, durante mucho tiempo, se mantuvieron lógicas de desarrollo económico, social y cultural diferenciado entre lo que era ciudad, “lo urbano”, y lo que no lo era, “lo rural”. Actualmente, estas dos esferas espaciales, cada vez se encuentran más fuertemente relacionadas, como resultado del crecimiento de las ciudades, de los procesos urbanizadores y de las intensas interrelaciones creadas entre conglomerados urbanos y de estos con los recursos.

Algunas de estas tensiones en el territorio nos son conocidas desde los medios de comunicación por reivindicaciones ciudadanas producto de conflictos como la defensa de áreas protegidas o con fuerte valor patrimonial o natural, la instalación de grandes infraestructuras energéticas, y la presión sobre las áreas costeras con un intenso crecimiento inmobiliario. También reflejan estas presiones las cifras del ranking de lobby, encabezadas por los ministerios de Energía y de Vivienda y Urbanismo. Todo ello necesita de instrumentos de ordenación territorial que aseguren desarrollos sostenibles en términos amplios, más allá de las escalas locales, com-

prendiendo la totalidad del territorio. En Chile contamos con una planificación territorial denominada PROT, Planes Regionales de Ordenación Territorial, pero estos no son vinculantes y sólo tienen un carácter indicativo, lo que ciertamente no ayuda un desarrollo integral y coherente dado que su regulación no es prescriptiva.

Localización

A escala territorial, la localización de los recursos favorece el desarrollo y define en gran medida los espacios en que se realizan las actividades. Actividades extractivas, como la minería, o productivas, como la agricultura, sólo se podrán realizar en las áreas en que existan estos recursos. Asimismo, las ciudades también requieren condiciones específicas para su emplazamiento, que no siempre están aseguradas, como que debieran situarse en áreas libres de riesgos naturales, con previsión de agua, ambientes libres de contaminación y redes de comunicación.

En el interior de las ciudades, la localización es una variable fundamental en la segregación o inclusión social. La inversión del Estado puede facilitar el desarrollo de áreas de la ciudad, creando iniciativas con objetivos de interés general diferentes a los del mercado inmobiliario, basado en el interés particular, sin excluir a este mismo. Estas intervenciones debieran responder a una planificación y gestión inclusiva e integradora basada en la distribución equitativa de los equipamientos, las infraestructuras, las áreas verdes y otros servicios urbanos.

Por otra parte, la forma en que crecen las ciudades representa sin duda uno de los principales conflictos de interés. Existen dos formas de crecimiento, una basada en la compactidad, aprovechando sus recursos y equipamientos en el interior de la ciudad, crecimiento en densidad y otra que, aprovechando el menor costo del suelo fuera de sus límites, crece hacia el exterior, en extensión. Al respecto, la Unión Europea, en sus principios de desarrollo urbano sostenible, es crítica con el crecimiento en extensión, que no sólo consume suelo, sino que agrega distancias, que deberán ser resueltas con altos costos de inversión pública para dotarlo de equipamientos, servicios e infraestructuras (Unión Europea, 2011:26-27, 56-57). En Chile, considerando la evidente inequidad y la baja calidad urbana de las periferias, la inversión debiera dirigirse hacia el desarrollo en el interior de la ciudad y a desfavorecer el crecimiento en extensión, que, hasta ahora, ha buscado principalmente los beneficios del negocio inmobiliario y no la creación de ciudad. Cabe considerar que esta argumentación no implica una densificación sin límites en el interior de la ciudad.

Desde la planificación urbana, la forma en que se distribuyen equitativamente los equipamientos y servicios públicos debiera ser un factor clave en la priorización de la planificación y las inversiones para la integración social. En Chile la vigente Ley General de Urbanismo y Construcciones, redactada durante la dictadura en 1976, si bien establece una serie de instrumentos de planificación, care-

ce de un modelo de desarrollo urbano y de los principios bajo los cuales se desarrolla, como el rol social del suelo, y no cuenta con herramientas de gestión públicas, tan necesarias para focalizar la inversiones públicas como: en localizaciones clave para la integración social, el desarrollo de nuevas áreas o la recuperación de zonas obsoletas.

Desde esta perspectiva, representan un avance las “Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social y Urbana” del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, entregadas en mayo de este año a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en las que se proponen algunas medidas en esta línea. Asimismo, producto de la propuestas de la Comisión Asesora Presidencial contra los Conflictos de Interés y el Tráfico de Influencias y la Corrupción, está en discusión en el Congreso el “Proyecto de Ley sobre Transparencia del Mercado de Suelo e Incremento de Valor por Ampliación del Límite Urbano”; en el que se incorpora la necesidad de capturar un porcentaje de las plusvalías generadas por el cambio de uso de suelo por la ampliación del Límite Urbano, y se establecen mecanismos de información y participación ciudadana en los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación territorial, así como de transparencia del mercado de suelo público.

Derechos Humanos en el desarrollo del territorio

Las obligaciones que debieran cumplir los Estados responden en parte a los compromisos adoptados con la firma de tratados y cartas internacionales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, define derechos básicos con los que los Estados se comprometen. El artículo 1 declara el derecho a desplazarse libremente, muy aplicable a la movilidad urbana y a la accesibilidad a los bienes y servicios, mientras que el artículo 25.1, define estos bienes y servicios: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Esta declaración dio lugar a dos pactos internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), firmados por Chile en 1969 y ratificados en 1972. Estos pactos involucran derechos básicos que son transversales al ordenamiento del territorio y las ciudades, ya que se requiere de suelo con localización adecuada para satisfacer estas necesidades. Desde la sociedad civil también se han redactado principios como la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad del año 2009, que ha tenido una fuerte influencia en las políticas de diversos países y en reformas constitucionales y legales de vecinos como Brasil, Bolivia, Colombia y Ecuador.

En Chile, estos derechos no están establecidos plenamente en la Constitución, tal como describe el reporte del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de Junio 2015 (E/C.12/CHL/CO/4), ni en ninguno de los cuerpos instrumentales que actúan en el territorio. Dentro de las directrices que ordenan nuestras ciudades sólo se menciona este aspecto en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, del año 2014, la que señala entre sus objetivos (PNDU, 2014:24) que para la integración social, se debe “Garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos” y está por ver cómo se implementarán las medidas presentadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, recién mencionadas.

Lo fundamental de asumir los derechos humanos en el ordenamiento territorial y la ciudad, es que se aleja de las políticas puramente funcionales, subsidiarias y de soluciones individuales, para dirigir el desarrollo territorial hacia soluciones integrales y de carácter colectivo, basado en un principio de equidad y justicia social. Asimismo, esta responsabilidad se configura como un conjunto de atribuciones y acciones del Estado, necesarias para garantizar estos derechos.

Actualmente, una de las barreras extendida para impedir la introducción de estos principios en las leyes y acciones es la idea de que “no puede el Estado asumir derechos que no está en condiciones de garantizar” Respecto a esta barrera habría que señalar que:

1. Los derechos corresponden a las personas o los grupos como principio fundamental. No es el Estado el que los otorga.
2. Si bien es cierto que los recursos y capacidades institucionales pueden contar con restricciones, asumir el derecho de las personas cambia el rol subsidiario del Estado y reorganiza los principios; asimismo abre un abanico de acciones tendientes a facilitar, proteger estos derechos en forma muy diferente a lo que se realiza actualmente.
3. Las Leyes, y más aún la Constitución, no se basan en lo que “hoy” y “nosotros” somos capaces de hacer, sino que plantea lo que debería ser, se proyecta en el tiempo en lo que queremos construir como sociedad, en este caso, cómo deseamos que sean nuestras ciudades y nuestras relaciones dentro de ellas.

Finalmente, es frecuente definir al Estado como en un rol mediador de intereses. Bajo los principios expuestos, el Estado no es tan sólo mediador intereses sino que es el garante de derechos fundamentales. El no considerar los derechos humanos como un principio básico, lleva a equívocos gravísimos o manipulaciones intencionadas, como que las exigencias ciudadanas de sus derechos sean consideradas como parte de la disputa de intereses o que se pierda de vista la necesaria ordenación y convivencia a partir de los intereses colectivos y el bien común. Los derechos básicos corresponden a la

satisfacción de necesidades de sobrevivencia digna, no a enriquecimiento ni a provecho individual.

Vivienda social, un problema urbano

La experiencia internacional muestra que del mismo modo que los equipamientos y servicios urbanos han evolucionado en su rol en la construcción de ciudades sostenibles, la vivienda social, además de entenderse como un derecho, se entiende como pieza fundamental en las políticas de suelo y de la planificación territorial y urbana.

Esta relación se debe, por una parte, a la gran cantidad de viviendas que el Estado financia y que por tanto afectan significativamente al desarrollo en el interior y al crecimiento en extensión de las ciudades. Por otra parte, el Estado, al adquirir el compromiso estructural del derecho a la vivienda, cuenta con las atribuciones necesarias para dicho fin, es decir, que deberá contar con instrumentos de planificación y gestión urbana adecuada y con políticas de adquisición de suelo para asegurar una localización idónea de viviendas, infraestructuras y equipamientos desde la perspectiva de la inclusión e integración social.

En el Foro Urbano Mundial del año 2008, en Medellín, organizado por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, se redactó la Declaración de Medellín; esta plantea la promoción del de-

sarrollo urbano sostenible, basado, entre otros asuntos, “en la provisión de vivienda, servicios básicos, y la tenencia segura de la tierra; acceso a transporte seguro, asequible y sostenible; y el acceso a espacios públicos seguros y servicios para todos” Del mismo modo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2009 nos vuelve a hablar del derecho a la vivienda dentro de un contexto urbano mayor. En el Artículo 34.3 señala que “el fin de la ayuda de vivienda a quien no dispongan de recursos suficientes, es el de combatir la exclusión social y la pobreza”.

El papel de la inversión pública en las políticas de vivienda social ha tenido una evolución importante, desde la consideración como derecho humano a su comprensión como una estrategia para superar la exclusión social y la pobreza. Se nos habla de “promover el desarrollo urbano sostenible”, es decir, el problema de la vivienda aparece como una cuestión que forma parte del desarrollo sostenible de toda ciudad; es un problema sistémico y no se reduce a una solución individual. Esta redefinición no es menor si se consideran las limitaciones constitucionales con que cuenta el Estado en Chile para actuar bajo principios que no sean subsidiarios y de la carencia de herramientas de planificación, gestión y diseño con que sí cuentan las sociedades que han asumido este rol.

Decisiones políticas en el desarrollo el territorio

Resumiendo lo anteriormente expuesto, las tensiones propias de la ordenación en el territorio y las ciudades, que no están suficientemente reguladas, se convierten en conflictos que requieren decisiones políticas, las cuales debieran actuar en función del interés general y no el particular:

Cambio de uso de suelo: Los principales conflictos en el territorio, tanto rural como urbano, se relacionan con las decisiones tomadas en torno a los cambios de uso del suelo. En el ámbito rural, estos cambios pueden presentar problemas causados por las incompatibilidades entre actividades como por ejemplo: la producción de energía en áreas naturales, extracciones mineras en áreas protegidas, la contaminación o impactos de actividades productivas y la vida residencial, el resguardo de los borde acuíferos y costa para goce general, la definición de áreas de riegos, entre otros.

Además de las incompatibilidades, y muchas veces unido a ellas, se encuentra el conflicto producido por los cambios de uso que generan un aumento del precio del suelo y la captación privada de esos beneficios. La falta de control de estos cambios y de la redistribución de la plusvalía favorece el desarrollo de múltiples mecanismos especulativos del cambio de uso de suelo (Tapia, 2014:13-15).

Inversión pública: A través de las decisiones y las inversiones del Estado en equipamientos, servicios e

infraestructuras en el territorio, se genera un importante cambio en el precio del suelo, relacionado con la mayor capacidad de rentabilizar un negocio inmobiliario.

Al igual que otros países, se debiera establecer una regulación del suelo para el interés general, a través de mecanismos tributarios y de gestión del suelo. El objetivo es controlar los procesos especulativos, en el sentido de desincentivar y, al mismo tiempo, reconocer el derecho de la comunidad a participar de los beneficios que genera la acción del Estado. Este principio se basa en que es la comunidad —a través de sus impuestos— la que permite al Estado realizar inversiones públicas en el territorio o la ciudad, las que a su vez inciden en el aumento del valor del suelo y los bienes. Se trata de que un porcentaje de este aumento de valor retorne a la comunidad, como un mecanismo de reinversión local y de justicia social.

Localización: Estrechamente relacionado con los dos conflictos anteriores, se hallan los conflictos derivados de la localización. La localización en el interior de la ciudad es uno de los factores más importantes en el mercado del precio del suelo y uno de los que genera mayor especulación; es decir, que a iguales usos y condiciones de edificación, no tiene la misma rentabilidad un mismo proyecto en una comuna central que en una periférica, si se localiza frente a un parque o frente a una autopista elevada. Esta lógica, si bien responde al mercado de suelos, entra en conflicto con la necesidad del Estado de asegurar localización adecuada para satisfacer

las necesidades de los ciudadanos y evitar la segregación. ¿Cómo conseguir suelo bien localizado para las escuelas, viviendas y parques?

Por otra parte, la localización a escala territorial está relacionada también con la intervención equitativa de los recursos y las atribuciones de los gobiernos regionales. Desde una perspectiva únicamente economicista, el desarrollo urbano tiende a concentrarse sólo en algunos centros, en donde la rentabilidad de sus actividades es mayor. Desde una perspectiva económica, social, cultural y ambiental, las necesidades son mucho más amplias y se requiere de sistemas integrados cuya decisión de ordenación tiene que ser política.

A partir de los conflictos señalados, los países han desarrollado variados instrumentos como manera de asegurar un desarrollo equitativo y sostenible en el territorio, los cuales se desprenden de los principios plasmados en su Constitución.

En Chile, para la implantación de políticas de desarrollo territorial y urbano, considerando la complejidad y la vinculación entre los intereses privados, las propias dinámicas y la toma de decisiones, se debieran incorporar los principios que se desprenden de la experiencia internacional y de las directrices de la ONU a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tanto en la Constitución como en los instrumentos de planificación y gestión a nivel nacional, regional y municipal.

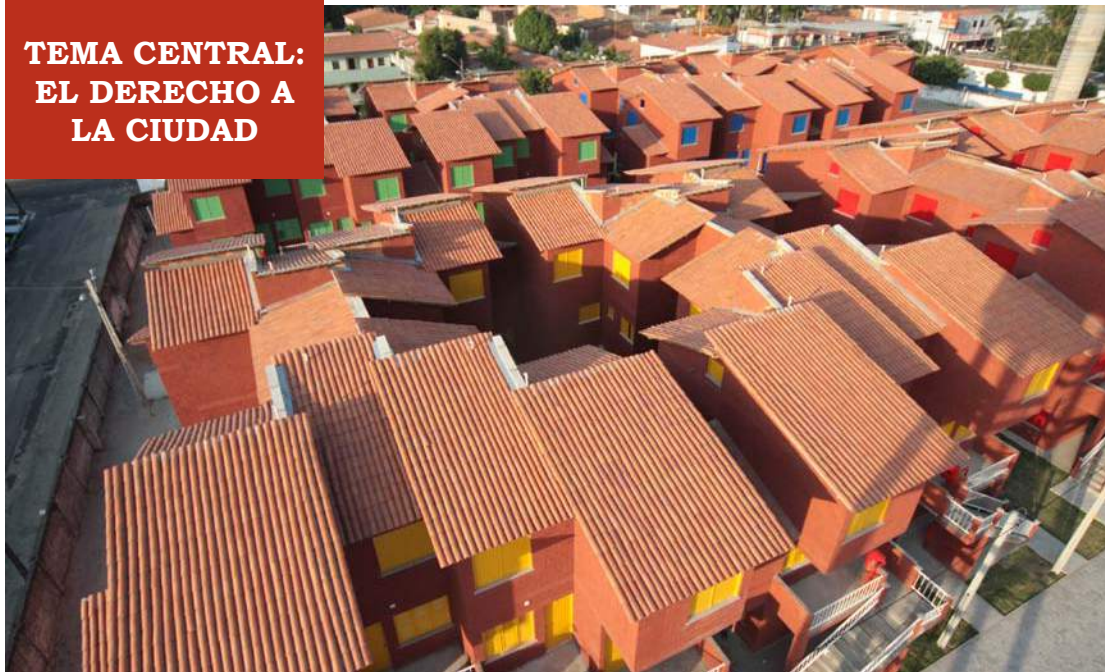
Ello exigiría, en primer lugar, establecer claramente el principio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular. A partir de ahí, reenfocar las intervenciones del Estado en el territorio bajo este principio y los de sostenibilidad económica, social, cultural y ambiental, ya mencionados; por otra parte, otorgar las atribuciones necesarias al Estado para garantizar dichos derechos a través de leyes e instrumentos.

Finalmente, con el fin de velar por los principios anteriormente expuestos, corresponde al Estado el rol exclusivo de la legislación y planificación del territorio. En términos prácticos, implica que el Estado es el responsable de los desarrollos en el territorio, en el que los grandes proyectos inmobiliarios, los megaproyectos urbanizadores, los crecimientos en extensión de las ciudades, deben estar supeditados al bien común, asegurando las inversiones del Estado, e incentivando las privadas, hacia objetivos de interés general ■

Bibliografía

- Montaner, Josep Maria - Muxí Zaida. 2011. Arquitectura y política. Ensayos para mundos alternativos. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Tapia, Gómez Maricarmen. 2014. "Control y transformación urbana. Estudio comparado de cuatro puertos españoles". Actas del XIII Coloquio Internacional Geocrítica. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- UN- Hábitat. 2007. Cómo desarrollar una política del suelo a favor de los pobres. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Unión Europea. 2011. Ciudades del mañana. Retos visiones y caminos a seguir. Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional.
- VV.AA. 2010. Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



Mito urbano – Crecimiento Urbano – Suelo

CINCO MITOS SOBRE LAS CIUDADES

**Rodrigo Salcedo H. Ph.D. Centro de Estudios Urbano
Territoriales, Universidad Católica del Maule.**

Las informaciones que recibimos de los medios de comunicación siempre tienden a reflejar los intereses de aquellos quienes las emiten. Esto no sería problemático si los auditores estuviéramos expuestos a múltiples mensajes contradictorios, espejo de los intereses de múltiples actores. Ello nos obligaría a pensar, a sopesar los mejores argumentos y a ir construyendo una verdad que pueda ser sostenible con argumentos razonables.

El problema es que en la mayoría de las temáticas abordadas por los medios, de comunicación existen actores hegemónicos que llegan a imponer su visión de la realidad, generando distorsiones y mitos que afectan las decisiones individuales y colectivas; incluso aquellas que dicen relación con la formación e implementación de políticas públicas.

Este es el caso de las temáticas urbanas, en las que los intereses y el afán de lucro del mundo privado han distorsionado nuestra concepción del fenómeno urbano. Así, en Chile, la Cámara Chilena de la Construcción (CChC) es capaz de imponer como “algo natural” la idea que la captura de plusvalías es un impuesto poco legítimo, o que el nuevo IVA que afectará a la compraventa de algunas viviendas a partir del año 2016 ha impactado notoriamente en el mercado, haciendo que los ciudadanos se lancen en masa a comprar una vivienda, sin considerar otros aspectos evidentes como el miedo a las alzas de precio del suelo, las bajas tasas de interés y ofertas bancarias, etc.

A continuación, presento cinco mitos que se han ido construyendo en Chile sobre la ciudad y su desarrollo, así como también distintos argumentos que los hacen insostenibles:

1. Al aumentar su población, las ciudades naturalmente crecen en extensión.

Este es el mito más difundido entre los urbanistas y ciudadanos, y es la base de la demanda recurrente de las inmobiliarias para liberar más suelo rural para anexarlo a la ciudad.

El hecho concreto es que esta premisa es totalmente falsa. En Europa y por varias décadas en los Estados Unidos, las ciudades aumentaban su población sin mover mayormente su límite urbano; sin crecer en extensión. Ello era alcanzado a través de procesos de densificación que transformaron barrios, originalmente de casas, en zonas con edificación en altura de distintos tamaños y características.

En el caso de Santiago, por ejemplo, en años recientes la expansión urbana ha sido mucho mayor que el aumento de la población. Ello puede ser explicado por el desarrollo de carreteras interurbanas, la masificación del automóvil, la plusvalía de las inmobiliarias al transformar el suelo rural en urbano, o el sueño de muchas familias de clase media y media baja de vivir en barrios amables tipo “ciudad jardín”, independiente de lo

alejado que estos quedaran de los centros de empleo u otras amenidades urbanas.

Un fenómeno similar es el que experimentaron las ciudades norteamericanas. En este caso está ampliamente documentado cómo el “sueño suburbano” de la casa unifamiliar en un barrio de baja densidad con características de “ciudad jardín”, fue inoculado en las clases medias de ese país.

Por largas décadas la ciudad norteamericana se fue poblando y densificando sin expandirse mayormente. Esto cambió radicalmente hacia 1945, cuando las necesidades de la economía nacional, así como las presiones del mercado inmobiliario, desatan un crecimiento urbano en baja densidad impresionante, utilizando lo que hasta ese momento eran zonas agrícolas e incluso pueblos rurales aledaños.

Luego de la segunda guerra mundial una enorme cantidad de mano de obra poco calificada quedó disponible, generando presiones hacia el estado Norteamericano para generar empleo.

En este contexto económico, aparecen masivos programas de construcción de carreteras —sean estas para viajes de larga distancia— o para traslados al interior de la ciudad, los que inciden positivamente en la expansión urbana (Baum-Snow, N, 2007). Así también el Gobierno de EE.UU impulsa diversas medidas de fomento a la construcción de viviendas suburbanas.

Este interés nacional era coincidente con los intereses del sector inmobiliario, el que veía que sus utilidades podían incrementarse ampliamente al transformar suelos previamente rurales en zonas urbanizadas.

Así, mientras el Estado impulsaba la construcción de viviendas asegurando créditos con bajas tasas a familias de clase media a través de la Autoridad Federal de Vivienda (FHA) y entregando diversos incentivos a las inmobiliarias, estas desarrollaron una impactante campaña de marketing que llamaba a las familias a convertirse en propietarias y habitar espacios en la periferia de las ciudades.

2. La segregación residencial es un fenómeno natural pues todas las personas quieren vivir cerca de personas de su mismo estrato social

Para muchos urbanistas combatir la segregación residencial es simplemente una utopía, pues ella se produciría en forma natural debido a que las personas tienden a querer vivir entre sus pares, es decir, entre quienes comparten una misma clase social.

Esto ha sido históricamente falso y lo es más aún en nuestros días, tal como lo demuestran los siguientes dos argumentos:

- A. Si bien es cierto que las clases más pudientes, así como algunos sectores de la clase media buscan auto segregarse y refu-

giarse en sus propios enclaves, muchas veces las familias pobres sacrifican la cercanía con los suyos en pos de estar cerca y tener acceso a las oportunidades que ofrece el mercado, las que tienden a encontrarse en los mismos lugares en los que reside la clase alta.

Así, por ejemplo, cuando el Estado emite señales que no reprimirá ni desalojará las tomas de terreno, tal como ocurrió en los años de la Unidad Popular, muchas de estas ocupaciones ilegales tienden a producirse no en las zonas populares sino que cerca de dónde vive la clase alta, aún a pesar de la fuerte carga ideológica que las impulsaba. (Sabatini & Brain, 2008). De hecho, entre 1971 y 1973 alrededor de un cuarto de todas las tomas de terreno exitosas se produjeron en el barrio alto (Co-fré, 2011).

Ejemplos similares a este se pueden encontrar en otros países de América Latina como Argentina o Brasil. En el primero, la Villa Miseria que más crece luego del colapso del año 2001 es la Villa Treinta y uno, localizada a las puertas del terminal de Retiro (Diario La Nación, 2014); mientras en Rio de Janeiro la favela de mayor crecimiento en los últimos años es Rocinha, localizada justo sobre la afluyente playa de Lebón.

Este deseo del mundo popular por acercarse a las clases más altas es explicado por Sabatini

& Brain (2008) como un impulso por acceder a la integración social.

- B. Otro argumento que contradice esta “naturalidad de la segregación”, está dada por el hecho que, a partir de los años 1980’s o 1990’s las solidaridades de clase han ido perdiendo relevancia, siendo reemplazadas por otro tipo de solidaridades como la solidaridad de estilo de vida, condición sexual, etc.

Así, incluso el deseo de las clases más altas de vivir entre los “socialmente iguales” está siendo cuestionado; generándose procesos de gentrificación en barrios patrimoniales o con espacios culturales y de entretenimiento relevantes. En el caso de Santiago, comenzamos a ver cómo familias de sectores altos migran desde el barrio alto y se acercan a zonas populares buscando espacio (Huechuraba, Peñalolén), diversidad, patrimonio y cultura (barrios Yungay, Brasil, Matta Oriente, etc.), tolerancia hacia la diversidad sexual (Lastarria).

3. La desregulación del mercado de suelo urbano aumenta la oferta, y por ende hace bajar su precio

Este mito parte de la idea que el suelo es un bien que se transa en un mercado perfecto y que, además, no está contaminado por las expectativas de los distintos actores o las “señales” que entrega el Estado o el mercado.

La realidad es que el mercado de suelo se parece mucho más al mercado bursátil que a los mercados de los commodities: existen expectativas, inseguridades, creencias, señales de mercado, y otras que afectan radicalmente el precio. Así, la desregulación no sólo no baja el precio del suelo, sino por el contrario, en muchos casos, ha tendido a aumentarlo.

Un ejemplo claro de lo anterior se produjo a fines de los años 70, cuando la dictadura militar decidió liberalizar el mercado de suelo urbano, convirtiendo todo terreno en “potencialmente urbano” y ampliando con ello ilimitadamente el área urbana de las ciudades. Si bien en un comienzo el suelo de las zonas céntricas disminuyó su valor, tal como estaba pronosticado, el impresionante alza en el precio del suelo en las zonas periféricas y rurales generó un aumento general del precio del suelo.

Pero, ¿por qué aumentó de precio el suelo?

Simplemente porque las expectativas de los propietarios del suelo periférico y rural variaron radicalmente. Si antes el suelo rural podría haber sido vendido sólo a un empresario agrícola, el que podía calcular muy bien su valor en función de su productividad y el valor de los commodities agrícolas en el mercado, y el suelo periférico sólo podía venderse a familias pobres o al Estado para generar vivienda social, ahora, luego de la liberalización, existía la esperanza de venderlo a una inmobiliaria para la construcción de viviendas de altos ingresos u otro tipo de infraestructura urbana.

A partir de esta esperanza los propietarios del suelo ya no estaban dispuestos a venderlo a bajo precio a sus antiguos potenciales clientes, sino que preferían esperar a la espera de un “mejor pagador”. Como este mejor pagador tardaba en llegar, la oferta de suelo se redujo, lo que terminó —tal como lo demuestra Sabatini (2000) por generar aumentos en el valor de todo tipo de suelos.

4. El suelo es un bien “inherente” o “naturalmente” escaso

Este mito parte de la premisa que una vez utilizado (construido algo en él), el suelo desaparece para el mercado, lo que, con el paso del tiempo, va generando altos grados de escasez de suelo. Esto nuevamente es asimilar el suelo a los commodities: cuando uno se come una manzana ella desaparece, no puede ser reutilizada.

Esta idea del suelo como un bien inherentemente escaso, también es completamente falsa: Todo suelo es reutilizable o “convertible” en la medida que exista un “mejor pagador” para ese terreno, o el estado genere una disposición que transforme su uso.

Así, por ejemplo, un grupo o incluso una casa de una familia de altos ingresos puede ser transformado en un edificio, si la inmobiliaria alza el precio del suelo a un nivel que la oferta se haga irrechazable por los propietarios; o bien un conjunto de viviendas

puede convertirse en una estación de metro si el Estado se hace del suelo vía expropiación.

De hecho, los agentes inmobiliarios transforman usos de suelo y generan “nuevo suelo” día a día a medida que va capturando oportunidades para aumentar su valor; generando lo que se denomina “plusvalía inmobiliaria”. Curiosamente, al mismo tiempo que “crean nuevo suelo”, los inmobiliarios se quejan de su escasez como si ella fuera algo natural; lo que parece sólo un argumento o justificación fácil para su inacción o baja participación en mercados como el de la vivienda social.

Ahora bien, que la escasez o abundancia de suelo no se determine en forma natural o inherente, considerando si existe o no existe algo construido sobre él; no quiere decir que la relativa escasez del suelo no pueda ser determinada. Esta determinación depende de factores sociales que relacionan el territorio con sus habitantes y tienen que ver con las capacidades técnicas para construir en altura, las densidades poblacionales que se este dispuesto a soportar, las condiciones geográficas del territorio, o la capacidad de pago de diferentes actores.

De esta forma, el problema del suelo no es algo “natural”, como esgrimen muchos inmobiliarios, sino un tema político, que dice relación con la capacidad del estado de tomar ciertas decisiones; sean relativas al mercado, como establecer fijaciones de precio, generar impuestos en suelo al desarrollo inmobiliario, o facilitar/

dificultar los mecanismos de expropiación; a los derechos de los ciudadanos, como establecer mínimos universales en materia de vivienda, disposición de infraestructura urbana y áreas verdes, etc; o de carácter técnico, como invertir en nuevas tecnologías, establecer regulaciones restrictivas sobre uso de suelos riesgosos.

El argumento inmobiliario de la escasez inherente de suelo es una forma de naturalizar un status quo social que tiende hacia la desigualdad urbana y de evitar que el Estado o los partidos progresistas tomen ciertas decisiones políticas que intervienen y transforman los patrones de escasez / abundancia de suelo a fin de generar nuevos derechos y mejorar las condiciones de vida de las grandes mayorías nacionales. Ya desde Marx en adelante, la izquierda sabe que uno de los pilares de la mantención del status quo es la naturalización del actual orden social; el que resta capacidad de acción y movimiento a los sectores que buscan la transformación social.

En este contexto, los partidos de la Nueva Mayoría deben buscar asegurar al Estado su capacidad de transformar y generar nuevos suelos urbanos; ya sea perfeccionando y expandiendo los mecanismos de expropiación, interviniendo en los mercados de suelo o estableciendo derechos mínimos universales a ser consagrados como el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad.

5. La ciudad compacta (extendida) es el mejor tipo de ciudad

Este mito es un dragón de dos cabezas: mientras algunos urbanistas consideran como verdad absoluta que las ciudades compactas (estilo europeo) son las más vivibles, sustentables, y económicas; otros urbanistas sostienen que para grandes poblaciones social y culturalmente diversas sólo las ciudades extendidas logran generar alta calidad de vida para sus residentes.

La verdad es que ninguno de los dos modelos asegura la calidad de vida de los residentes, debiendo considerarse otros aspectos como la densidad deseada, la sustentabilidad ambiental, y la disponibilidad de recursos.

Por una parte, si bien una ciudad compacta puede aprovechar todas las ventajas de la cercanía y la mayor densidad como lo son una reducción en los gastos en combustibles, una optimización de los sistemas de calefacción y la posibilidad de localizar infraestructura pública en lugares de alta rentabilidad social; cuando el modelo no funciona adecuadamente puede implicar una ciudad congestionada, con altos índices de contaminación e inseguridad ciudadana.

Así, el modelo de ciudad compacta europeo funciona y se basa en que no se sobrepasan ciertas densidades máximas, existe una abundante infraestructura urbana, y es posee un transporte público ambientalmente sustentable que es capaz de conectar

la ciudad con diversos pueblos —e incluso otras ciudades— localizadas en las cercanías.

La ciudad extendida, por el contrario, si bien es menos sustentable y más costosa de mantener, mediante políticas adecuadas de transporte y localización de infraestructura puede generar una excelente calidad de vida y una reducción en los costos de su mantención.

Considerando lo anterior, más que el tipo de ciudad (extendida o compacta), lo que determina la calidad de vida urbana son, oh descubrimiento, las políticas públicas y la planificación urbana asociada a ellas.

Una ciudad compacta va a requerir de un excelente sistema de transporte público, políticas que desincentiven radicalmente en uso del automóvil, existencia de espacios públicos de calidad, y una infraestructura urbana que pueda sustentar sin problemas altos números de población.

Una ciudad extendida, en contrapartida, va a requerir políticas estrictas de eficiencia energética, políticas de descentralización del empleo a través de diferentes sub centros, y nuevamente un sistema de transporte público adecuado al tipo de ciudad construida.

Las ciudades chilenas son urbes extendidas con baja o nula planificación por parte del estado y con niveles y tipos de inversión pública que son inadecuados para reducir los impactos negativos de la morfología urbana que el mundo privado se encuentra desarrollando; lo que termi-

na generando enormes inequidades urbanas, escasa sustentabilidad ambiental, congestión en el transporte público y otras formas de marginalidad socio espacial.

La tarea hoy es regular el tipo de ciudad que tenemos, desincentivando nuevas extensiones urbanas e invirtiendo en forma adecuada en la “ciudad central” a fin de reducir las inequidades ya producidas (infraestructura, áreas verdes, etc.). Asimismo, se requieren fuertes incentivos fiscales para la generación de empleo en comunas distintas al centro-oriente de la capital; pues por más que agreguemos líneas de metro o buses, si el empleo sigue concentrado en unas pocas zonas eventualmente toda infraestructura está destinada al colapso.

Asimismo, si bien es posible pensar en nuevos desarrollos urbanos condicionados, ellos no pueden ser como los que se aprobaron en los años 1990's: Se requiere que estos espacios sean realmente sustentables y socialmente diversos: Con posibilidades de empleo, infraestructura pública adecuada y con inclusión de sectores socialmente vulnerables. En este contexto, —si bien no se encuentra ubicado en la periferia lejana— el Estado tiene un enorme desafío y oportunidad con la Ciudad Parque Bicentenario. Lo que ahí se construya realmente será un reflejo de la real voluntad política de los partidos de la Nueva Mayoría por crear ciudades más justas y equitativas.

Conclusiones

Considerando lo mencionado en los cinco puntos anteriores, es posible señalar que la vida en las ciudades no se encuentra regida por “leyes naturales inmutables” como la ley de oferta y demanda o por actitudes humanas trans-históricas como el espíritu gregario que nos impulsaría a vivir en comunidades de iguales. Muchas veces, y tal como lo expresaría Gramsci, lo que parece “de sentido común” no es sino la constatación de la hegemonía de la ideología dominante, que termina por naturalizar todos los aspectos de la vida social.

Por el contrario, la vida en la ciudad, es una construcción social producida por la interacción de diversos actores sociales que intentan imponer sus propios intereses; y por un Estado que, en forma natural, debiese erigirse en el garante del bien común y de los derechos de los sectores más vulnerables.

En este contexto, en los últimos cuarenta años el Estado chileno ha perdido la capacidad para influir y orientar el desarrollo urbano, dejando en manos de los agentes del mercado la forma en que las ciudades habrían de desarrollarse. Así, el afán de lucro del mundo privado combinado con la inacción —y en muchos casos con la colaboración del aparato público— ha generado una ciudad extremadamente segregada, en la que los bienes públicos y las oportunidades se encuentran desigualmente distribuidos, y en la que cada vez se hace más difícil convertirse en propietario debido al impresionante aumento en el valor del suelo.

Desde el año 2014, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha ido dando pasos concretos para revertir esta situación: Ha aumentado el número de proyectos de integración social, se han realizado modificaciones en los subsidios para facilitar el acceso a viviendas bien localizadas, se han aumentado las atribuciones de los SERVIU, se tramita actualmente en el congreso la “ley de aportes” que obligará a los desarrolladores a contribuir con dinero a la mitigación de sus proyectos, generándose un fondo a nivel de ciudad que permitirá reducir los déficits de infraestructura urbana, y pronto comenzará la tramitación de una legislación que permita al estado capturar plusvalías producidas por el cambio en el uso del suelo, reduciendo con ello la especulación inmobiliaria.

Con todo, la magnitud de los desafíos que enfrentan las ciudades chilenas hacen necesario comenzar a pensar en alternativas más profundas de transformación, y de un rol estatal ya no sólo fiscalizador sino de activo constructor del desarrollo urbano ■

Bibliografía

- Baum-Snoy, N (2007) Did highways cause suburbanization. *The Quarterly Journal of Economics*. Vol. 122 N° 2. Pp. 775-805.
- Cofré, B (2011) El Movimiento de pobladores en el Gran Santiago: Las tomas de sitios y organizaciones en los campamentos. 1970-1973. *Revista Tiempo Histórico*, Universidad Academia de Humanismo Cristiano. N° 2, pp.133-157.
- Sabatini, F & Brain, I (2008) La segregación, los guetos y la integración social urbana: mitos y claves. *EURE* Vol. 34 N° 103, pp. 5-26.
- Sabatini, F (2000) Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial. *EURE* Vol 26 N° 77.
- Diario La Nación (2014) La población de las villas creció un 52,3% entre 2001 y 2010. Edición del 6 de enero del año 2014. Recuperada de <http://www.lanacion.com.ar/1653114-la-poblacion-de-las-villas-crecio-un-523-entre-2001-y-2010>.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



Política de suelo – Planificación – Plusvalías – Legislación urbana

EL POR QUÉ DE UNA POLÍTICA DE SUELO

Carlos Montes Cisternas. Senador de la República de Chile.

El modelo neoliberal significó, en vivienda y urbanismo, el subsidio a la demanda, un debilitamiento del Estado y principalmente la liberalización del suelo. Tras ello, hubo una opción política y económica de priorizar soluciones privadas a necesidades públicas. La ciudad, en cambio, es por esencia una construcción colectiva.

Como expone Sabatini (2000) la política de liberalización, emprendida desde el Estado al finalizar la década del 70, se configuró con una serie de decisiones tales como:

- a) La eliminación de las normas sobre “límites urbanos”.
- b) La eliminación de impuestos y regulaciones que afectaban los mercados urbanos, destacando el impuesto a la tenencia de sitios eriazos y el impuesto a la transacción de propiedades.
- c) La venta del suelo urbano en manos del Estado, particularmente proveniente de los bancos de tierras creados por la administración Frei Montalva (1964-1970).
- d) La regularización legal y urbana de los asentamientos de bajos ingresos.
- e) Erradicación de asentamientos precarios que habían crecido en áreas de altos ingresos antes del golpe de Estado.
- f) La creación de nuevos municipios de acuerdo a un criterio de “homogeneidad social”.

El mismo autor sintetiza los principios en que se funda dicha orientación normativa, a saber:

- a) La percepción de que el suelo urbano no es un recurso escaso. A juicio de sus impulsores, esta “aparente escasez” provendría de la falta de armonía entre las normas técnicas y legales con las condiciones de oferta y demanda que rigen en los mercados inmobiliarios.
- b) Los mercados son los mejores asignadores de tierra entre los distintos usos, tanto en términos privados como públicos. Los usos del suelo deben ser decididos de acuerdo a su rentabilidad.
- c) “El uso del suelo debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado”

A consecuencia de las políticas diseñadas con esta lógica, si bien hay avances, nuestras urbes no muestran un mejoramiento acorde a la inversión realizada y al nivel de desarrollo del país.

La vivienda resulta inaccesible o extremadamente cara para sectores de ingresos bajos y medios. La calidad o localización a la que pueden aspirar es deficiente. Los barrios se deterioran, carentes de una planificación adecuada de equipamientos, infraestructuras y servicios públicos. La segregación aumenta. Las ciudades crecen en forma poco armónica y sustentable. Persisten asuntos sin resolver, como seguridad, conectividad, transporte, residuos, aguas lluvias y acceso a áreas verdes.

Las características del suelo

Como lo advertían ya los economistas clásicos, el suelo aumenta su valor aún sin esfuerzo del dueño. David Ricardo, en los albores del siglo XIX se ocupó ya del tema, que constituyó también la preocupación de otros clásicos, de diverso signo, como Adam Smith o Karl Marx.

En el caso de las rentas motivadas en las faenas agrícolas, explican que la incorporación de nuevas tierras, de menor calidad genera un incremento en los costos de los productos y en su valor de mercado. Ello aumenta la rentabilidad de aquellos propietarios de las tierras más féculas.

Posteriormente, hacia 1820, Von Thünen incorporó en este análisis el factor de localización, ligando de la misma forma que la fecundidad para Ricardo, la renta al costo del transporte, necesario para compensar las distancias.

Si bien dichas teorías tienen su base en las rentas agrícolas, subyace a ellas la noción de que el suelo presenta características muy particulares, elevando su valor y consecuentemente la renta para sus propietarios, por factores muchas veces ajenos a su voluntad o actividad.

Esto es también aplicable al suelo urbano. En este caso, los factores que influyen en la apreciación serán muchos más, tales como la cercanía a los centros urbanos o lugares de trabajo, conectividad, capacidad de construir otorgada por la regulación, costos y disponibilidad de materiales

y mano de obra, valor paisajístico, acceso a servicios como educación o salud, etc.

¿Por qué regular el suelo urbano?

El suelo urbano es esencialmente escaso. A menos que queramos extender nuestras ciudades indefinidamente con los mayores costos asociados. De él dependen aspectos básicos para las personas y las familias y, también, de la vida en comunidad, ello amerita una regulación adecuada.

Como lo indica el Informe, de mayo del 2015, del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana: “Para asegurar que primen los intereses comunes en la distribución equitativa del acceso a los beneficios de la ciudad, el uso del suelo urbano, entendido como el soporte del hábitat urbano, cumple una función social y no puede ser entendido sólo como un bien privado, exento de obligaciones en esta materia, razón que genera la obligación del Estado de proveer bienes público, y del sector privado de aportar satisfacer los estándares urbanos asociados a sus intervenciones y proyectos. Por esta razón en todos los países desarrollados, el suelo tiene un régimen especial de obligaciones.

De lo dicho se desprende que razones de acceso y equidad son las principales justificaciones para regular el suelo urbano.

Acceso a viviendas de calidad

Del suelo depende muy fundamentalmente el acceso a la vivienda y servicios básicos y, también, los espacios para el esparcimiento y la recreación. Aspectos demasiado importantes para que queden entregados al *laissez faire* del mercado.

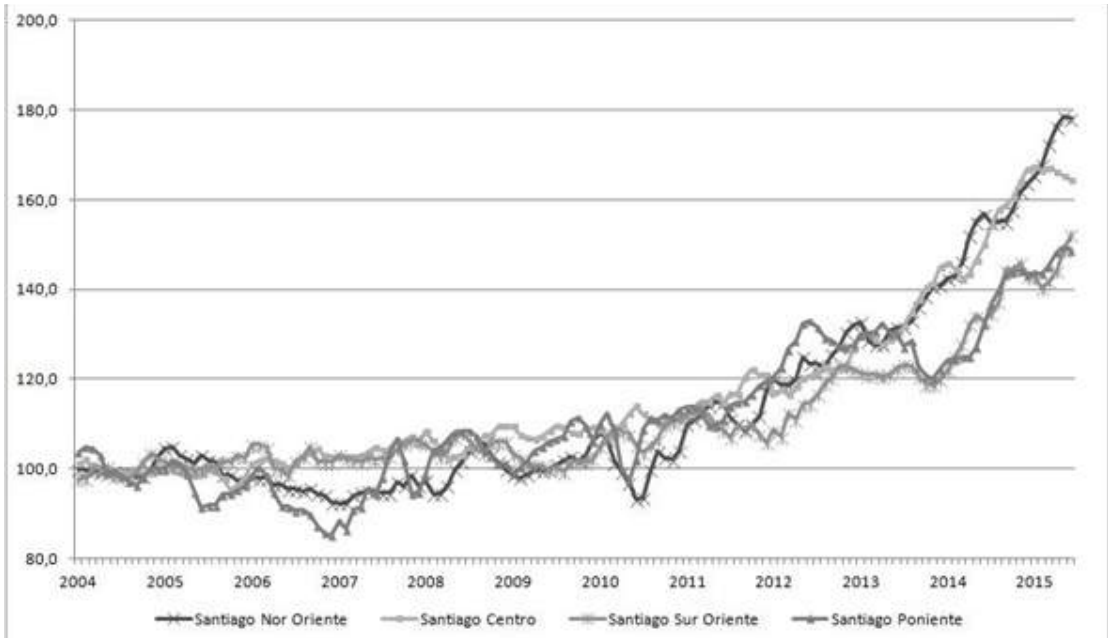
Una mala política de suelo puede transformar en inaccesible o extremadamente cara la vivienda para sectores medios y bajos.

La especulación, esto es la mantención de terrenos sin urbanizar o subutilizados a la espera que cambien

las normas reguladoras o que el Estado invierta en infraestructuras o servicios básicos, aumenta la escasez del suelo y con ello eleva su valor.

Pese a las continuas críticas de gremios inmobiliarios que acusan a las regulaciones como responsables de la escasez y del incremento de precios, se estima que existen en nuestras grandes ciudades aún apreciables cantidades de terrenos con norma urbana para ser utilizados. Según Trivelli (2014) en el Gran Santiago y la Región Metropolitana, el suelo con norma urbana sin utilizar alcanzaría a entre 32.000 y 50.000 hectáreas en el Gran Santiago, 40.000 en el Gran Concepción y otro tanto en el Gran

Gráfico 1.
Precio de departamentos en diversas zonas de Santiago



Fuente: Elaboración propia con datos del IRPV (Índice Real de Precios de Vivienda) de la Cámara Chilena de la Construcción. El indicador se construye considerando un valor base 100 para el año 2004, describiendo a partir de ello las variaciones para los años siguientes. Un valor bajo 100 implica una reducción de los precios respecto de la base. Sobre 100 representa un aumento.

Tabla de costos por periodo de la política

	Año 1994		Años 1998-1999		Años 2002-2004	
	Promedio UF	%	Promedio UF	%	Promedio UF	%
Costo Unitario	8.333	100	11.600	100	12.752	100
Costo construcción	6.995	83,9	8.289	71,5	8.350	65,5
Valor Terreno	606	7,3	2.015	17,4	2.521	19,8
Costo Urbanización	664	8	1.195	10,3	1.692	13,3
Equipamiento	0	0	84	0,7	247	1,9
Otros	61	0,7	145	1,2	144	1,1
Superficie unitaria m2	41,6		43,2		41,5	
Valor metro construido	200,2		268,3		307,1	
Valor m2 construido	14,6		46,6		60,7	

Fuente: Brain y Sabatini. 2006 Prourbana

Valparaíso, suficiente para absorber la demanda habitacional por hasta un siglo.

Otro fenómeno que se aprecia es la redistribución del mayor valor en toda la ciudad y no solamente en algunos barrios, con la consiguiente “gentrificación” en muchas áreas¹. El concepto de gentrificación proviene del inglés y se refiere al cambio de la población existente por una nueva de mayor capacidad adquisitiva, este efecto produce la expulsión de los primeros y el aumento del precio del suelo y bienes producto de la nueva demanda.

Tal como se observa en el gráfico, el precio de los departamentos sube, en el periodo analizado, casi en idénticos términos en todo el Gran Santiago, en relación a su valor de origen.

Para los sectores de menores recursos, la falta de regulación adecuada, que no reserva espacio a la vivienda social, termina desplazándola hacia la periferia, duplicando los problemas para las familias de menores recursos.

Pero no sólo ello, hay estudios que comprueban que el incremento en el valor del suelo termina aminorando el efecto de cualquier intento de la política habitacional de aumentar la calidad de la vivienda social, al consumir todo o gran parte del aumento en los subsidios.

Trivelli (1982), ya advertía, además, como elemento contribuyente a este efecto la aguda concentración en materia de empresas constructoras, financiamiento e insumos habitacionales.

Algunos repiten como consigna que toda regulación o impuestos sube los precios, sin análisis

¹ Ver estudio del caso de Santiago por López, Meza y Gasic (2014)

serios. Experiencias internacionales comprueban lo contrario². Lo único que los eleva sostenidamente es dejar el asunto a merced del mercado y los especuladores. Si hay normativa y recuperación de plusvalías se desincentivan estas prácticas y proporciona a la ciudad una inversión privada que permite un desarrollo sostenible.

Plusvalías e inversión en barrios y ciudad

Cuando el Metro llega a un barrio, el precio de terrenos y viviendas se dispara. Lo mismo ocurre cuando cambia un plan regulador y mejoran las opciones de edificar. Se trata de inversiones o cambios normativos, habitualmente emanados del sector público y enteramente ajeno al propietario de los terrenos colindantes, que le favorecen.

Sistemas políticos y gobiernos locales de muy diverso signo han advertido la importancia de redistribuir estas plusvalías o mayor valor entre el Estado y los particulares, con el objeto de reinvertir sus frutos en la ciudad, por ejemplo en más áreas verdes, mejor vialidad y conectividad, produciendo así un círculo virtuoso en que todos los habitantes resultan beneficiados y no sólo algunos propietarios.

En Chile, en cambio, esa plusvalía es capturada casi exclusivamente por particulares. La ciudad se llena de terrenos “en engorda”, cuyos propietarios esperan que el Estado lleve infraestructura para luego venderlos o urbanizarlos, con mejor rentabilidad.

Nuestro país es el paraíso de los negocios del suelo debido a esta deficiente regulación que concentra en algunos propietarios las consecuencias positivas de las inversiones públicas.

Como veíamos, esta especulación dificulta el acceso a la vivienda de calidad para sectores de ingresos bajos y medios, encarece los proyectos comerciales y también afecta la posibilidad de que las ciudades crezcan armónicamente.

Instrumentos para redistribuir estas plusvalías de mejor forma entre particulares y el sector público hay muy variados, tales como:

- Impuestos territoriales, que conocemos y que en nuestro país tienen escaso efecto, tanto por la permanente postergación de los reavalúos, cuanto por la abundancia de exenciones.
- Incorporación de estos mayores valores a la renta. En nuestro país hasta antes de la reforma tributaria ello estaba ligado al concepto de habitualidad lo que reducía su impacto. Con la modificación se corrigieron algunas deficiencias, pero persiste un rango exento a favor de los particulares demasiado amplio de hasta 8000 UF.

² Ver estudio de Ochoa y Morales (2008) para el caso de Bogotá, Colombia.

- Gestión inmobiliaria de entidades públicas, creando organismos especializados o permitiendo que empresas públicas, como el Metro, puedan realizar operaciones de compra y venta de inmuebles coherentes con su plan de obras para recuperar las plusvalías que éstas generan.
- Asociación público privada para recuperar barrios deteriorados (reajuste de tierras), mediante la cual se desarrollan esfuerzos conjuntos para rehabilitar sectores, cuya valorización posterior compensa los aportes.
- La subasta de Certificados de Potencial Adicional de Construcción, predefinidos por encima de las normas, como ocurre en Sao Paulo.

Segregación

La dinámica del uso del suelo, a partir de la explicación dada a propósito de las rentas que genera, importa que naturalmente se va intensificando el uso de los terrenos mejor localizados en las ciudades.

Éstos son adquiridos para desarrollos inmobiliarios que paulatinamente van encareciendo su valor desplazando a sus antiguos propietarios, proceso caracterizado como gentrificación, al que aludimos y que vemos en todas las grandes ciudades, así como encareciendo el suelo para la inversión del Estado para realizar equipamientos, infraestructuras y servicios.

Ello se agrava, como lo comprueban estudios empíricos, con la tendencia observada en las grandes ciudades de Latinoamérica en que se aprecia que los precios se elevan proporcionalmente más en los barrios populares que en los sectores más acomodados (Brain y Sabatini, 2006).

Paulatinamente, los sectores de menores recursos son empujados al extra radio con los consiguientes problemas derivados, tanto en materia de acceso a servicios y conectividad, cuanto en la generación de barrios marginalizados.

Lo anterior sólo puede ser evitado a través de una adecuada regulación del suelo urbano, tendiente a limitar el efecto del mercado y favorecer, en cambio, la integración urbana a través de políticas públicas como la reserva de suelo o la adquisición directa por parte del Estado de terrenos (bancos de tierras), como existió en el país hace algunas décadas, con el objeto que sean aplicados en proyectos de integración social, como se ha propuesto en el presupuesto del sector público para el año 2015.

Transparencia en el mercado

“... el conocimiento anticipado de las políticas del gobierno y las obras que realizará el Estado dan la posibilidad de realizar ganancias extraordinarias a los que poseen la información, ya que pueden anticiparse a adquirir tierras cuyo precio todavía es resultado de una baja renta” señala Rosalba Todaro (1978).

Algo similar constató el Consejo Asesor Presidencial contra los Conflictos de Interés, el Tráfico de Influencias y la Corrupción, que encabezó Eduardo Engel.

En uno de los apartados de su informe se refirió a los espacios para irregularidades existentes en la débil regulación de uso de suelo y la planificación urbana.

Con el objeto de prevenir estas prácticas, que ciertamente conducen a agravar los efectos de la mala gestión del suelo, en el acceso a la vivienda y equidad de la ciudad, el Consejo se ocupó de tres ámbitos específicos: la regulación urbana, las plusvalías generadas por ciertas acciones del Estado y la definición de plazos en la práctica.

Se destacan en este ámbito las propuestas en materia de planificación territorial, en que se sugiere avanzar en la modernización de los planes reguladores, la transparencia en las ordenanzas, precisar el ámbito de las facultades de interpretación de las SEREMI, así como asegurar su publicidad, clarificando específicamente los sujetos afectados o beneficiados con sus resoluciones.

Otro aspecto que mereció especial interés son las plusvalías generadas por la acción del Estado. En la línea de lo expuesto por Tondero se sostiene que “La planificación urbana realizada a través de los PR puede generar y transferir riqueza, lo que promueve las presiones de terceros a su diseño con el consiguiente riesgo de abrir espacios para el tráfico de influencias y la corrupción. La misma

acción del Estado, a través de cambios normativos en el uso del suelo o por medio de obras de infraestructura, genera estos efectos”.

Con el objeto de minimizar estos riesgos se postula aumentar la participación ciudadana en las modificaciones a los instrumentos reguladores y promover la publicidad de éstos a través de la difusión de los principales hitos tendientes a su aprobación y modificación, como asimismo a facilitar su comprensión a través de un lenguaje simple.

El informe llama, asimismo, a ocuparse de que el sector público “capture una mayor parte de las ganancias asociadas a su propia acción, por ejemplo, en casos de cambios de uso de suelo desde agrícola a urbano, que hoy no se captan a través de las actualizaciones de los avalúos o de los impuestos a las ganancias de capital”

En último término se insta a disminuir la discrecionalidad de ciertas autoridades minimizando las opciones de negociación directa entre servicios públicos y promotores inmobiliarios y estableciendo causales precisas de rechazo de estudios complementarios.

La transparencia en este mercado es otra razón para regular el suelo, aunque en estricto rigor no se trata de una causa adicional, sino un factor que, de la mano de la especulación, la corrupción o las presiones corporativas que inciden en la obtención de excepciones, franquicias o condiciones especiales, viene a potenciar o agravar las dificultades de acceso y la inequidad.

Conclusiones

La falta de una política de suelo adecuada, acorde con las particulares características de este bien público, cuyo mercado es extremadamente imperfecto, ha conducido a nuestras ciudades a una aguda segregación y desigualdad, como asimismo a la imposibilidad de resolver problemas urbanos de gran importancia.

Contar con una regulación adecuada resulta imprescindible para favorecer el acceso a una vivienda de calidad a sectores de ingresos bajos y medios, como también para, junto con la adecuada planificación, promover barrios y ciudades más armónicas y equitativas, acordes al nivel de desarrollo del país.

La transparencia, información y participación en los procedimientos destinados al establecimiento y modificación de la normativa urbana son condiciones indispensables para que ella sea eficaz y para evitar que los efectos descritos se potencien ■

Bibliografía

- Borrero Ochoa, Oscar y Morales Schechinger Carlos (2008) “Impactos de las regulaciones en los precios de suelo no urbanizado: caso de estudio Bogotá” Barcelona: ACE: Arquitectura, Ciudad y Entorno, Any III núm. 7, Juny 2008, p. 107-116. <http://hdl.handle.net/2099/5644>.
- Brain Isabel y Sabatini Francisco; “Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social”. Santiago, Pontificia Universidad Católica de Chile, Revista ProUrbana, N° 4.
- López, Ernesto ; Meza, Daniel y Gasic, Ivo (2014) “Neoliberalismo, regulación ad-hoc de suelo y gentrificación: el historial de la renovación urbana del sector Santa Isabel, Santiago” Revista de geografía Norte Grande no.58: 161-177.
- Sabatini Francisco (2000) “Reforma de los mercados de suelo en Santiago, Chile: efectos sobre los precios de la tierra y la segregación residencial” Santiago: EURE (Santiago) v.26 n.77.
- Trivelli Pablo (2014) “La disponibilidad de suelo urbano en el Gran Santiago y la Región Metropolitana” CIPER 03.09.2014 <http://ciperchile.cl/2014/09/03/la-disponibilidad-de-suelo-urbano-en-el-gran-santiago-y-la-region-metropolitana/>.
- Trivelli Pablo (1982) “Accesibilidad al suelo urbano y la vivienda por parte de los sectores de menores ingresos en América Latina”, Revista EURE (Vol. IX-No 26) pp. 7-32. Santiago 1982.
- Todaro.Rosalba (1978) “La Renta de la Tierra: algunos antecedentes teóricos” Revista EURE, Vol. 5, núm. 15:1978.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



Derechos Humanos – Planificación – Derecho a la ciudad – Vivienda

CONSTRUYENDO EL DERECHO A LA CIUDAD

**Ana Sugranyes. Arquitecta de la ETS Friburgo, Suiza.
Doctora en urbanismo por la TU-Delft, Países Bajos.**

A menudo en Chile, en torno a opiniones sobre el cómo entender el derecho a la ciudad, las explicaciones tienden a centrarse en el derecho de acceso a los servicios de la ciudad. Una visión reducida de esta gran quimera que se va construyendo poco a poco en el mundo a partir de las demandas populares y emancipatorias, sus movimientos sociales, sus organizaciones poblacionales, con distintos apoyos académicos y jurídicos.

Hace cincuenta años, Henri Lefebvre (1968), sociólogo y filósofo francés, hizo la primera mención del derecho a la ciudad; la esencia de su mensaje se concentra “en los derechos de las personas a la vida urbana, transformada, renovada”. En este sentido, el derecho a la ciudad se entiende como una propuesta política de cambio y alternativa a las condiciones de vida urbana, creadas por las políticas de desarrollo urbano y de construcción de las viviendas. Esta reformulación de la vida urbana propone mayor equidad, donde la mayoría de los habitantes logren redescubrir la solidaridad, redistribuyendo los beneficios de la ciudad para todas y todos. Fue el punto de partida de la lenta construcción del derecho a la ciudad.

Desde hace veinticinco años en América Latina, distintas expresiones de la sociedad civil están trabajando en la formulación del derecho a la ciudad, avanzando en la concreción del concepto y en la elaboración de instrumentos legales, precisando potestades y obligaciones de Estado y de ciudadanía para el cumplimiento de los derechos humanos.

Este artículo aporta algunas claves para entender el derecho a la ciudad, da pistas de cómo éste se va construyendo y termina analizando desafíos para colocarlo en el contexto chileno, empezando por el derecho a la vivienda.

Algunas claves para entender el derecho a la ciudad

Son muchos los desafíos de aspiración de justicia social que surgen en torno a la construcción del *derecho a la ciudad*. Algunos lo consideran como una ilusión. Pero para los defensores de los derechos humanos y sus componentes civiles y políticos, económicos sociales, culturales y ambientales, se trata de una utopía indispensable para otra ciudad posible.

En esta tarea de (re)inventar condiciones del “buen vivir”, o “sumak kawsay”, como lo reclaman los pueblos indígenas, andinos quechuas y aymaras (Tortosa:2012), los movimientos sociales juegan un rol importante a través de sus luchas cotidianas por el acceso al suelo, a los servicios básicos, a la vivienda, reivindicando ciudades más justas.

A casi cincuenta años de la primera formulación del *derecho a la ciudad*, esta propuesta política sigue vigente y convoca a movimientos sociales, académicos, distintas expresiones de

la sociedad civil en diferentes partes del mundo. Por un lado, se trata de una bandera para orientar las prácticas de organizaciones sociales en contra de la violación de los derechos humanos, contra la marginalización y los desalojos, y buscando cómo resolver sus aspiraciones al buen vivir en la ciudad; por el otro, un debate académico sobre el sentido político del *derecho a la ciudad* y de los aportes legales para llegar a su exigibilidad jurídica desde la especificidad de los territorios.

Entre los instrumentos jurídicos más avanzados a nivel internacional, destaca la *Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad* (UCGL-CIDSP:2000), firmada por cuatrocientas ciudades. Es el resultado de la Conferencia “Ciudades por los Derechos Humanos” en 1998, que se organizó en conmemoración del 50° Aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Participaron en el encuentro centenares de alcaldes/as y representantes políticos de diferentes ciudades europeas, que aunaron su voz para reivindicar un mayor reconocimiento político como actores clave en la salvaguarda de los derechos humanos en un mundo cada vez más urbanizado.

En América Latina, la formulación del *derecho a la ciudad* remonta al principio de los años 90. Los principales avances nacionales se han dado en Brasil, en 2001, con el compendio de leyes, conocido como la creación del Ministerio de la Ciudad y el *Estatuto de la Ciudad*, cuyos mayores logros son los

instrumentos destinados a garantizar el cumplimiento de la función social de la propiedad, el impuesto progresivo en el tiempo sobre la propiedad urbana; los instrumentos de reglamentación del uso y acceso a las tierras urbanas ocupadas por personas de bajos ingresos; y los instrumentos de gestión democrática de la ciudad: audiencias públicas, consejos y conferencias de las ciudades en el plan nacional, estatal y municipal.

Un conjunto de movimientos populares, organizaciones y asociaciones profesionales, foros y redes nacionales e internacionales de la sociedad civil construyeron la Carta Mundial por el *Derecho a la Ciudad* (HIC:2005) que recoge los compromisos y medidas que deben ser asumidos por la sociedad civil, los gobiernos locales y nacionales, parlamentarios y organismos internacionales para que todas las personas vivan con dignidad en las ciudades. La Carta basa su propuesta en tres ejes fundamentales: (i) El ejercicio pleno de la ciudadanía, es decir el ejercicio de todos los derechos humanos, que aseguran el bienestar colectivo de los habitantes y que promueven la producción y gestión social del hábitat. (ii) La gestión democrática de la ciudad, a través de la participación de la sociedad de forma directa y participativa, en el planeamiento y gobierno de las ciudades, fortaleciendo las administraciones públicas a escala local, así como las organizaciones sociales. (iii) La función social del derecho de propiedad y de la ciudad, donde predomine el bien común sobre el derecho

individual de propiedad, lo que implica el uso socialmente justo y ambientalmente sustentable del espacio urbano.

La Constitución del Ecuador (2008) menciona explícitamente (Art. 30) “Las personas tienen derecho a un hábitat seguro y saludable, y a una vivienda adecuada y digna, con independencia de su situación social y económica” y (Art. 31) “Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del *derecho a la ciudad* se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía”.

En 2010, la Ciudad de México ha formulado su propia Carta por el *Derecho a la Ciudad*. Es el producto de cuatro años de diálogo entre diversas organizaciones del movimiento urbano y las autoridades de veinte millones de habitantes del Distrito Federal. Este documento oficial define el *derecho a la ciudad* de la siguiente forma: “Es el producto equitativo de las ciudades dentro de los principios de sostenibilidad, democracia, equidad y justicia social. Es un derecho colectivo de los habitantes de las ciudades, que les confiere legitimidad de acción y de organización, basado en el respeto a sus diferencias, expresiones y prácticas culturales, con el objetivo de alcanzar el pleno ejercicio del derecho a la libre autodeterminación y a un nivel de vida adecuado.

El *Derecho a la Ciudad* es interdependiente de todos los derechos humanos internacionalmente reconocidos, concebidos integralmente, e incluye, por tanto, todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales reglamentados en los tratados internacionales de derechos humanos.”

En el sistema de Naciones Unidas, la Unesco es la instancia que lleva más trabajos sobre el tema. En el mundo universitario, más de quinientos académicos avanzan en la formulación de propuestas a través de proyecto el *derecho a la ciudad* de Clacso, coordinado por Flacso Ecuador.

La Coalición Internacional del Hábitat (HIC por su sigla en inglés), la red global por los derechos del hábitat, con más de 300 miembros en unos 120 países del mundo, está ahora realizando estudios para debatir sobre los contenidos y las estrategias del *derecho a la ciudad* a efecto de seguir promoviendo el proceso tanto a nivel nacional y global (HIC: 2015). Se trata también de ir contribuyendo en diferentes escalas a la integración de compromisos y acciones, desde la perspectiva de este derecho colectivo, en el marco de la preparación de la Conferencia Hábitat III (Quito, octubre 2016) hacia la *nueva agenda urbana*.

La lenta construcción de los derechos ciudadanos

Desde la Carta de las Naciones Unidas (1945), la Declaración Universal de los Derechos Humanos (1948), el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (1966) y el Pacto Internacional de los Derechos Políticos y Civiles (1966), se han ido abriendo debates sobre el alcance colectivo de estos derechos. Como con todas las demás clases de derechos, se cuestiona si los derechos colectivos realmente existen, y en el caso de existir, cuáles son realmente, además de la *autodeterminación de los pueblos*. Otra controversia la suscita la calificación de determinados derechos sociales como la huelga o la negociación colectiva, que para algunos son derechos colectivos, mientras que para otros son derechos individuales ejercidos colectivamente.

Las demandas sociales de los pueblos, como lo enseña la historia, se transforman en derechos a través de luchas prolongadas. La comunidad internacional de organizaciones sociales siempre ha estado apoyando las reivindicaciones por la implementación de varios derechos emergentes, de carácter colectivo; entre ellos, los *derechos de los pueblos indígenas, de los inmigrantes, la soberanía alimentaria y el derecho a la ciudad*.

Junto a la formulación de los derechos emergentes, muchas organizaciones sociales en el mundo se han centrado en los *derechos ciudadanos*, que configuran el estatuto de las personas reconocidas como ciudadanos

(Borja:2012). Desde esta perspectiva, la democracia no consiste únicamente en la existencia de instituciones representativas y libertades políticas y civiles. En contraposición, expresiones de la ciudadanía aspiran más bien a formas de democracia participativa, con la propuesta de que las políticas públicas hagan reales los derechos teóricos considerados legítimos en cada momento histórico y que las libertades sirvan para reivindicarlos.

En un inventario de los elementos de los *derechos ciudadanos*, basado en el reconocimiento de la persona, como sujeto de derechos y deberes que lo hacen libre en el territorio donde viven colectividades propone un listado de los mismos, entre los cuales destacan: la vivienda y el lugar; el espacio público y a la monumentalidad; la identidad colectiva dentro de la ciudad; la movilidad y la accesibilidad; la centralidad; la conversión de la ciudad marginal o ilegal en ciudad de ciudadanía; el gobierno metropolitano o plurimunicipal; la diferencia, la intimidad y la elección de los vínculos personales; y el acceso a la información transversal. (Borja: 2012)

En los procesos de construcción de los derechos colectivos, cabe resaltar el mencionado derecho a la *ilegalidad*, o *derecho a la desobediencia civil*, que constituye un paso a menudo obligado en las movilizaciones sociales, pensando, por ejemplo, en las *protestas nacionales* que han marcado la resistencia y fin de la dictadura entre 1983 y 1989.

Según Borja, el desarrollo y la formulación de los derechos ciudadanos se hacen en un tiempo largo en tres dimensiones sucesivas: una primera etapa, de carácter cultural, permite identificar y articular los valores que están en la base de estos derechos; sigue la fase de movilización social para incidir en la creación y legalización de los instrumentos y procedimientos para que estos derechos se vuelvan exigibles; y culmina en el momento político-institucional para formalizarlos, consolidarlos y desarrollar las políticas públicas necesarias para su cumplimiento efectivo.

Entre los movimientos sociales, sus demandas y sus propuestas, es importante mantener referencias a estos *derechos ciudadanos*; sin embargo, es indispensable darse cuenta que estos no necesariamente se inscriben en la metodología y en los estándares internacionales de los *derechos humanos*. El gran desafío es de llegar a establecer y formalizar tratados que obliguen el enfoque de derechos humanos en los derechos colectivos. En este sentido, están los avances de inclusión del *derecho a la ciudad*, como ya mencionado en la Constitución del Ecuador, en el Estatuto de la Ciudad de Brasil o en la Carta de la Ciudad de México.

Territorios y derechos humanos en Chile

Desde el Estado y desde la sociedad civil, no hay mayor avance sobre la construcción del *derecho a la ciudad* en Chile. Tampoco se presentan perspectivas en cuanto a los derechos económicos, sociales y culturales, especialmente con relación al enfoque territorial de los mismos.

Pensando los territorios, la ciudad, el barrio y la vivienda, la educación, la salud, la equidad de género, la diversidad sexual —entre otros elementos geográficos, políticos, económicos, sociales y culturales que conforman las dimensiones del hábitat—, los análisis se refieren, por lo general, a las políticas públicas, la actividad inmobiliaria, la participación ciudadana, o la apropiación del espacio; muy poco los enfocan desde la perspectiva de los derechos humanos.

En la tradición nacional de los derechos humanos, prevalecen los temas relacionados a los derechos políticos y civiles, muy especialmente, al derecho a la vida; por algo será. Los desaparecidos, los detenidos, los ejecutados y los torturados están en el centro de la lucha por los derechos humanos. En círculos especializados, hay cuestiones que van avanzando desde los principios de los derechos humanos: los pueblos indígenas, las niñas y los niños, las mujeres, la soberanía alimentaria; algo en temas de la salud; pero el hábitat, muy poco.

El enfoque territorial de los derechos humanos, en el contexto chileno, se limita al *derecho de propiedad*, entendido este, ante todo, como propiedad privada. Otra dimensión de estos principios universales está en la *función social de la propiedad*. La Constitución de Chile (artículo 19, numeral 24, cuatro primeros incisos) coloca esta función social en el sentido de las condiciones de obligaciones en caso de una expropiación. Sin embargo, si de derechos humanos se trata, el análisis de la *función social de la propiedad* demuestra otras dimensiones, entre ellas: i) el rol activo del estado para garantizar el acceso al suelo y a la vivienda y, por lo tanto, en materia de política de ordenamiento territorial; ii) la recuperación y redistribución de las externalidades y plusvalías; iii) la posibilidad de armonizar los derechos individuales, los derechos de incidencia colectiva y los derechos sociales; iv) pistas para mitigar conflictos y desigualdades, por ejemplo, entre rentistas y ocupantes de inmuebles, entre propietarios y arrendatarios; v) alternativas de regulación para formas colectivas de producción agrícola y del hábitat; y vi) la recuperación de inmuebles vacantes.

Más allá de los temas de las compensaciones en caso de una expropiación, es posible legislar la articulación entre la función social y privada de la propiedad, especialmente desde el Código Civil, para armonizar el ejercicio del derecho de propiedad privada cuando el ejercicio de este derecho tiene impacto en el interés público.

Ante la realidad segregada y fragmentada de los territorios y de las ciudades, el Estado de Chile pone énfasis en la aspiración de espacios integrados, normalmente analizados desde los guetos o las concentraciones homogéneas de pobreza en las ciudades, o los ensayos de programas de integración social (PIS). Pensando en términos de derechos humanos y de la función social de la propiedad y del suelo, más valdría tener en cuenta las modalidades de *acumulación por desposesión* y analizar cómo los sectores de poder inmobiliario, con el apoyo del Estado, van configurando y protegiendo los territorios en contra de todos los principios de los derechos humanos. Se deben considerar los cambios neoliberales producidos en los países occidentales desde los años 1970 hasta la actualidad y que estarían guiados por cuatro prácticas, principalmente: la privatización, la financiarización, la gestión y manipulación de las crisis y redistribuciones estatales de la renta. Los cambios se manifiestan, entre otros, en la privatización de empresas y servicios públicos, que tienen su raíz en la privatización de la propiedad comunal (Harvey:2003)

Por todas partes en el mundo, se dan situaciones de violación de los derechos humanos desde los territorios, en el campo y en la ciudad. En Chile, siguen presentándose evidencias de desalojos forzados; por ejemplo, en los casos de demolición de conjuntos de vivienda social, como Villa San Luis en Las Condes, Villa El Volcán y Coloane en Puente Alto, Villa Futuro en Chiguayante y Villa Los Cóndores

en Temuco; o en la reconstrucción del centro de Talca después del terremoto 27F de 2010.

En este sentido, la sociedad civil exige una modificación del rol actual del Estado, hacia una mayor intervención en el ordenamiento territorial y desarrollo regional, en la planificación urbanística —correspondiente al ámbito físico— y en la planificación de la ciudad —relacionada a la *civitas*, o sea el ámbito en que se desarrolla la vida ciudadana—, la gestión del suelo fiscal, haciéndose cargo de lo sucedido en los años pasados, y asumir su responsabilidad por acciones y omisiones.

Las demandas sociales con enfoque de derecho deben ser consideradas en un proceso de cambio cultural, para formular sistemas complementarios de la propiedad privada, sea pública o cooperativista y también el reconocimiento de las ocupaciones de hecho.

Si bien hay muchas variables que precisan el enfoque territorial de los derechos humanos, como el suelo, el agua o el aire, Chile tiene también pendiente el pleno ejercicio del Derecho Humano a una Vivienda Adecuada, DHVA, que forma parte del Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC —suscrito por Chile en 1969 y ratificado en 1989—, que, en su artículo 11, lo define como “el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí misma y para su familia, incluyendo alimentación, vestido y vivienda adecuadas y una mejora continuada de las condicio-

nes de existencia”. Para ir avanzando hacia el *derecho a la ciudad*, Chile debería empezar a precisar los estándares del derecho a la vivienda.

El derecho a la ciudad, empezando por el derecho a la vivienda

Como lo explica la Relatora Especial del Derecho a la vivienda, doce textos de las Naciones Unidas definen el derecho a la vivienda; sin embargo, la implementación de este derecho es aún un gran desafío. El derecho a la vivienda integra el derecho a un nivel de vida adecuado. Por ello, no se reduce únicamente a un techo y cuatro paredes, sino que abarca el derecho de cualquier persona a tener acceso a un hogar y a una comunidad seguros para vivir en paz, con dignidad y salud física y mental. Esto explica que el contenido del derecho a la vivienda se construye a partir de varios atributos, o cualidades, relacionados con la calidad de vida de las personas.

Además de los evidentes requisitos de calidad física y habitabilidad del bien material, sin duda la localización y el costo de adquisición y de mantenimiento juegan un rol fundamental. Las personas aspiran a una infraestructura básica; también quieren estar cerca de su lugar de trabajo, tener escuelas, centros de salud y otros servicios y equipamientos accesibles. La vivienda, entonces, se concibe como un bien social, un valor de uso y un valor de cambio, que permite el goce de otros dere-

chos fundamentales, como parte del sistema internacional de protección y promoción de los derechos humanos.

Se entiende entonces que el derecho a la vivienda, es *indivisible* del derecho a un nivel de vida adecuada y por tanto interrelacionado a varios derechos. En palabras de la Relatora Especial de Naciones Unidas para el Derecho a una Vivienda Adecuada, el derecho a la vivienda representa “una puerta de entrada a otros derechos humanos como la educación, la salud, los medios de sobrevivencia, las oportunidades de trabajo...”

A partir de este concepto, el Comité DESC —instancia de Naciones Unidas que supervisa la aplicación del PIDESC, en la Observación General N°4 de 1991— detalla siete atributos y sus condiciones del derecho humano a una vivienda adecuada.

El primer atributo, el más complejo, es la *seguridad jurídica de la tenencia*. La tenencia adopta una variedad de formas, como el alquiler (público y privado), la vivienda en cooperativa, el arriendo, la ocupación por el propietario, la vivienda de emergencia y los asentamientos precarios, incluida la ocupación de tierra o propiedad. Sea cual fuere el tipo de tenencia, todas las personas deben gozar de cierto grado de seguridad de tenencia que les garantice una protección legal contra el desalojo, el hostigamiento u otras amenazas.

La seguridad de la tenencia es un componente central del derecho a la vivienda adecuada. Cualquier iniciativa relacionada con la vivienda, ya sea en el contexto de la renova-

ción urbana, la gestión de la tierra u otros proyectos de desarrollo, o para hacer frente a las necesidades de reconstrucción después de conflictos o desastres, inevitablemente tendrá repercusiones en la seguridad de la tenencia. La falta de seguridad de la tenencia —en el derecho y en la práctica— hace muy difícil la protección contra el desalojo forzoso, dejando a los más vulnerables, tales como los habitantes de los asentamientos precarios, en riesgo de padecer una serie de violaciones de los derechos humanos.

El segundo atributo se refiere a la disponibilidad de servicios, materiales, facilidades e infraestructura, las *condiciones de accesibilidad física*. Una vivienda adecuada cubre servicios indispensables para la salud, la seguridad, la comodidad y la nutrición. Todas y todos los beneficiarios del derecho a una vivienda adecuada tienen acceso permanente a recursos naturales y comunes, a agua potable, a energía para la cocina, la calefacción y el alumbrado, a instalaciones sanitarias y de aseo, de almacenamiento de alimentos, de eliminación de desechos, de drenaje y a servicios de emergencia.

El tercer atributo se relaciona a gastos soportables, la *asequibilidad* económica. Los gastos personales o del hogar que entraña la vivienda deben ser de un nivel que no impidiera ni comprometiera el logro y la satisfacción de otras necesidades básicas. En este sentido, los estados deben adoptar medidas para garantizar que el porcentaje de los gastos de vivienda sean, en general, conmensurados con los niveles de ingreso

La *habitabilidad* corresponde al cuarto atributo. Por habitabilidad, se entienden las condiciones de la vivienda, apropiada al uso y de seguridad estructural. Una vivienda adecuada debe ser habitable, en el sentido de poder ofrecer espacios adecuados a sus ocupantes y de protegerlos del frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otras amenazas para la salud, de riesgos estructurales y de vectores de enfermedad. Debe garantizar también la seguridad física de los ocupantes. Corresponde a las condiciones de higiene de la vivienda, definidas por la Organización Mundial de la Salud, OMS, que consideran la vivienda como el factor ambiental que, con más frecuencia, favorece enfermedades en los análisis epidemiológicos; dicho de otro modo, que una vivienda y unas condiciones de vida inadecuadas y deficientes se asocian invariablemente a tasas de mortalidad y morbilidad más elevadas.

El quinto atributo precisa los temas sociales de quienes deben tener acceso prioritario a la vivienda. En términos técnicos de derechos, se trata de la *asequibilidad*. La vivienda debe concederse a los grupos en situación de desventaja. Tanto las disposiciones como la política en materia de vivienda deben tener plenamente en cuenta las necesidades especiales de estos grupos.

El sexto atributo se refiere a la *localización* de la vivienda. El lugar de la vivienda debe facilitar el acceso a las opciones de empleo, los servicios de atención de la salud, centros de atención para niñas y niños, escuelas y

otros servicios sociales. Esto es particularmente importante en ciudades grandes y en zonas rurales donde los costos temporales y financieros para llegar a los lugares de trabajo y volver de ellos pueden imponer exigencias excesivas en los presupuestos de las familias pobres. De manera semejante, la vivienda no debe construirse en lugares contaminados ni en la proximidad inmediata de fuentes de contaminación que amenazan el derecho a la salud de los habitantes.

El último atributo corresponde a la *adecuación cultural*, o sea las dimensiones sociales relacionadas a la tradición, la identidad y la pertenencia a un lugar. Tiene relación con la manera en que se construye la vivienda, los materiales de construcción utilizados y las políticas vigentes, que deben facilitar la expresión de la identidad cultural y de la diversidad cultural. A menudo, las tendencias de la modernidad tienden a sacrificar las dimensiones culturales; la vivienda, entonces, debe responder a las demandas culturales de sus habitantes y, a la vez, asegurar servicios tecnológicos modernos.

A esas siete condiciones, o atributos intrínsecos al concepto de vivienda adecuada, los Indicadores de Derechos Humanos, en su Guía para la medición y aplicación de 2012 (página 102) han sumado observaciones y salvaguardas ante situaciones particulares, como por ejemplo las erradicaciones forzadas, la relocalización post desastres o preventivas, entre otras, y que son entendidas como categorías transversales, como la no discriminación, la participación, la transparencia y el género.

Considerando que el derecho humano a una vivienda adecuada tiene una importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales, una condición indispensable son los derechos humanos a la *no-discriminación*. En otras palabras, el derecho a la vivienda se aplica libre de toda discriminación basada en género, raza, etnia, orientación sexual u otra condición.

Otros atributos fuertemente relacionados al derecho a la vivienda son la *participación ciudadana* y la *coordinación interinstitucional*. Por razones de pertinencia y eficacia, así como para asegurar el respeto de los demás derechos humanos, toda política de vivienda debe reflejar una consulta extensa con todas las personas afectadas y su participación; además, debe contemplar medidas para asegurar la coordinación entre los ministerios y las autoridades regionales y locales con objeto de conciliar las políticas conexas.

Estrechamente vinculada a la participación ciudadana, está dado el derecho a la *información oportuna*, definido como el derecho de toda persona de buscar, recibir y difundir información en poder del gobierno: la libertad de información es un derecho fundamental y la piedra angular de todas las libertades. En otras palabras, es un derecho instrumental que puede ser utilizado para garantizar el cumplimiento de otros derechos esenciales del ser humano.

Otra observación del Comité DESC plantea la relación del derecho humano a una vivienda adecuada con

las normativas nacionales. Si el DHVA estuviera consagrado en la constitución nacional, sería importante ir precisando los aspectos jurídicos y los efectos concretos de tal enfoque. Muchos elementos componentes del derecho a la vivienda deben ser, por lo menos, conformes con la disposición de recursos jurídicos internos; por ejemplo, (i) las apelaciones jurídicas destinadas a evitar desalojos planeados o demoliciones mediante la emisión de mandatos de los tribunales; (ii) procedimientos jurídicos que buscan indemnización después de un desalojo ilegal; (iii) reclamaciones contra acciones ilegales realizadas o apoyadas por los propietarios (sean públicos o privados) en relación con los niveles de alquiler, mantenimiento de la vivienda y discriminación racial u otras formas de discriminación; (iv) denuncias de cualquier forma de discriminación en la asignación y disponibilidad de acceso a la vivienda; y (v) reclamaciones contra los propietarios acerca de condiciones de viviendas insalubres o inadecuadas.

Por lo que se refiere a los temas de *género*, desde la perspectiva de la indivisibilidad de los derechos humanos, se deben analizar los obstáculos para la efectiva realización del DHVA, como la situación de las mujeres sin techo, la violencia de género, normas sociales y culturales discriminatorias, prejuicios múltiples, vivienda inasequible y el impacto de los desastres naturales, de los desalojos forzados y del SIDA sobre las mujeres.

Si bien el Estado chileno ha mostrado un compromiso permanente en la búsqueda de soluciones habitacionales para la población que no puede acceder a una vivienda en el mercado formal, mediante variadas políticas y mecanismos, no obstante, las políticas habitacionales muestran la prevalencia de un enfoque economicista que ha ido reduciendo la vivienda a una mercancía, cuya localización y estándares técnicos dependen del precio que se puede pagar y no de un modelo focalizado en las necesidades habitacionales de los hogares, o en el respeto a sus derechos.

El resultado de esta mirada reductiva se expresa en miles de conjuntos habitacionales y otros asentamientos periféricos patrocinados, construidos o subsidiados por el Estado por ya más de cien años, que concentran no sólo viviendas de estándar mínimo, sino también a los grupos sociales más vulnerables. Ello representa un inequitativa accesibilidad a oportunidades, en el marco de un proceso de segregación urbana, social y espacial.

La ausencia de una planificación estatal para conducir hacia ciudades equitativas es lamentable. Más aún cuando ha sido la propia acción de las políticas públicas la que ha propiciado la concentración de personas carenciadas en las periferias urbanas, en vivienda de estándar muy bajo, en áreas mal servidas y con escaso interés para quienes tienen otras opciones de mercado.

Gueto es la expresión que empieza a utilizarse para denominar a esos barrios donde se han ido concentrando, o segregando a los desaventajados, es decir, a familias y personas de bajos ingresos que no pueden optar a otra vivienda que no fuera la auto-construida o la subsidiada, de bajo estándar y localización periférica; lugares donde, además, habita la desesperanza aprendida para una alta proporción de personas con similar tipo de carencias.

El 27 de mayo de 1989, el gobierno militar ratificó el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales, PIDESC, actualmente el documento internacional más relevante para el reconocimiento del derecho humano a una vivienda adecuada. Sin embargo, a la fecha, Chile sigue sin haber ratificado de forma explícita el DHVA. Además, Chile es de los pocos países de América Latina que no ha incluido el DHVA en su constitución. Asimismo, no existe enfoque de derechos humanos en la formulación de la política habitacional, sus programas y proyectos. En la práctica, estas omisiones se traducen, entre otros aspectos, en la ausencia de instancias e instrumentos que permitan a las y los afectados recurrir ante la justicia para el cumplimiento de este derecho humano ■

Bibliografía

- Borja, J. (2003) “La Ciudad Conquistada”, Alianza Editorial. Barcelona.
- — (2012) “Revolución urbana y derechos ciudadanos: Claves para interpretar la contradicciones de la ciudad actual”, Universitat de Barcelona.
- FAL, Foro de autoridades locales (2008) “Carta-agenda mundial de los derechos humano en la ciudad”.
- Harvey, D. (2003) “The New Imperialism”, Oxford University Press.
- — (2007) “Breve historia del neoliberalismo”, Madrid, Ediciones Akal.
- — (2009) “El Derecho a la Ciudad como alternativa al neoliberalismo”, en www.hic-net.org/articles.php?pid=3107.
- HIC, Habitat International Coalition, et. al. (2005) “Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad” en <http://www.hic-net.org/document.php?pid=2663>.
- — e Instituto Polis (2015). “Moving toward the Implementation of the Right to the City in Latin America and Internationally”, Global Platform for the Right to the City (pp. 255), en <http://www.righttothecityplatform.org.br/publicacoes/>.
- Lefebvre, H. (1968) “Le droit à la ville”, Ed. Economique, Paris.
- Purcell, M. (2009) “Le Droit à la ville et les mouvements urbains contemporains”, Droit de Cité, Rue Descartes, No. 63.
- Sugranyes, A. y Mathivet, C. (2011). “Ciudades para tod@s. Por el derecho a la ciudad, propuestas y experiencias”, HIC.
- Tortosa, JM (2012) “Sumak Kawsay, Buen Vivir, ¿alternativa al desarrollo?” en XXVII edició del Curs d’Estiu: Amèrica llatina: vells conflictes, noves sortides, Universitat Internacional de la Pau, en http://www.universitatdelapau.org/files/23-41201-document/su-mak_kawsay_sant_cugat.pdf.
- UCLG-CISDP (2000) “Carta Europea de Salvaguarda de los Derechos Humanos en la Ciudad”, en <http://www.uclg-cisdp.org/es/el-derecho-la-ciudad/carta-europea>.
- Zibechi, R. (2007) “Dispersar el poder, Los movimientos como poderes antiestatales”, Editorial Quimantú, Santiago.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



Planificación urbana – Normativa – Ciudad – Consensos – Conflicto

NORMAS Y ACUERDOS EN LA CIUDAD

Vicente Burgos Salas. Abogado. MsC en Planificación y Desarrollo, University of London

Se pretende en estas páginas relacionar algunas divergencias y conflictos que ocurren en el desarrollo de las ciudades chilenas con las normas urbanas que rigen dicho desarrollo. Se pretende dar algunas pistas de por qué estas normas no permiten que muchos conflictos de las ciudades chilenas sean solucionados de manera eficiente.

Son variados los grupos que debaten sobre las decisiones y destino de las ciudades chilenas. Sus distintas expectativas e intereses dan pie a un creciente número de divergencias y conflictos que, cómo se verá, no han logrado encontrar soluciones en nuestro sistema. Esto contribuye a una sensación de disconformidad generalizada con el devenir de nuestras ciudades, como se indicará en el primer subcapítulo. Los últimos años se han caracterizado por un intenso debate de los objetivos del desarrollo urbano y sus alcances —justamente, a partir de dicha disconformidad. Sin embargo, los acuerdos de dichas discusiones han sido difíciles de plasmar en la normativa urbana imperante, como será descrito en el segundo subcapítulo. Finalmente, se proponen algunas nociones —que no pretenden ser exhaustivas— sobre los cambios que nuestra normativa debiera incorporar para permitir normas que incentiven la integración y los acuerdos.

Divergencias y conflictos urbanos

Los asuntos relacionados con la ciudad han sido crecientemente discutidos en la esfera pública. Son numerosas las noticias del acontecer de las ciudades, que derivan además en muchas columnas de opinión y actividad en las redes sociales. La mayoría de estos documentos y opiniones debaten desde la óptica de la disconformidad: la construcción de centros comerciales en zonas valoradas por la ciudadanía, la creciente competencia por el espacio público, la proliferación del automóvil y de otros medios de transporte, las nefastas consecuencias de barrios interminables de vivienda social y la proliferación de proyectos inmobiliarios que modifican barrios históricos de zonas bien localizadas, son algunos de los escenarios de divergencias que hemos presenciado en los últimos años. Al mismo tiempo, otros asuntos en el centro del debate están directamente relacionados con la conformación de nuestras ciudades. Así, por ejemplo, cuando hablamos de seguridad ciudadana, se suele distinguir dentro de sus causas la segregación urbana y la falta de oportunidades en determinadas zonas de la ciudad; nos referimos al smog y reconocemos que parte los problemas dicen relación con la aislamiento térmica y calidad de construcción de las viviendas; para qué decir los problemas de transporte, que han derivado en propuestas para revisar las decisiones de ubicación de los residentes de ciudades como Santiago y Concepción.

Quienes han construido opinión en torno a estos asuntos podrán entender que una de las causas de estos problemas parte de la noción de que en la ciudad conviven distintas formas de entenderla. Desde luego, es deseable que en una sociedad democrática convivan distintas formas de entender que es lo queremos de nuestro entorno y por cierto de la ciudad. Las divergencias, tales como lo estéticamente admirable que nos puede resultar un edificio, que tipo de transporte de personas es el más sustentable, hasta cuál es la función óptima del Estado en la ciudad, son necesarias y deseables en democracia. Sin embargo, muchas de las desavenencias que enfrentamos en las ciudades chilenas adquieren la característica de conflictos, donde una visión de ciudad desplaza a otra visión sin el espacio para el debate y la generación de acuerdos. Mientras la desavenencia fortalece la democracia, el conflicto sin solución la amenaza. Estos conflictos, generalmente, se caracterizan por ser sociales, esto es, visiones de ciudad donde la de un grupo social desplaza a la de otro o muchos otros.

Son varios los espacios donde podemos ver que en los debates en nuestras ciudades las decisiones implican el conflicto y posterior desplazamiento de un(os) grupo(s) por otro(s). En la construcción de centros comerciales, por ejemplo, se puede distinguir entre aquellos que privilegian la conservación del patrimonio, los derechos colectivos de sus habitantes y del comercio a baja escala y otros que abogan por el acceso de comercio de alta escala a

todos los ciudadanos y sus derechos particulares de consumo. Otro ejemplo que suscita distintas visiones es el de los proyectos inmobiliarios y sus efectos: aquellos que pretenden defender la vida de barrio elaborada por viviendas y servicios de baja escala, en contra de aquellos que pretenden explotar los beneficios de dichos barrios a través de negocios inmobiliarios.

Sin querer adentrarme en las ricas características y complejidades de estos fenómenos, algo que los caracteriza es que en sus soluciones no parece haber medias tintas ni posibilidades de acuerdo. Hablar del acceso a servicios comerciales que respeten la estructura de los barrios y galerías, en vez de aquellos asociados a la tipología estadounidense (grandes estructuras y pocos espacios públicos), no parece parte de las opciones. La mayoría desarrolladores inmobiliarios que explotan el suelo solo se rigen por lo que la norma y sus atajos (incentivos a la fusión de lotes y conjuntos armónicos) permiten, y ejecutan proyectos inmobiliarios muchas veces no previstos o no entendidos por las comunidades que los circundan, sin que exista la posibilidad de acordar desarrollos más amables que, al mismo tiempo, permitan la llegada de nuevos usos y ciudadanos a zonas bien localizadas, o de asegurar espacios para los familiares de los actuales residentes de un barrio. Por cierto, en ambos fenómenos, la rentabilización de la inversión inmobiliaria envuelve en un manto de duda cualquier beneficio de los desarrollos inmobiliarios. Los que critican

este tipo de desarrollos sospechan que finalmente el criterio imperante es el de la rentabilidad económica, con los límites establecidos en Planes Reguladores y normativa general.

En estos y otros debates, las soluciones han tendido a cuestiones que pueden entenderse lejos de un óptimo donde distintos actores puedan beneficiarse del desarrollo de las ciudades. Como se señaló antes, las divergencias en torno al desarrollo son deseables para una democracia. Sin embargo, es el sentimiento de desplazamiento por uno o varios grupos de la sociedad lo que puede convertir las divergencias en conflictos. Dado que muchas de las divergencias se solucionan a partir exclusivamente de la rentabilidad económica y la propiedad privada, muchos grupos que buscan otro tipo de intereses —o “rentabilidades”— son desplazados. No debe causar sorpresa, entonces, que la mayor parte de movimientos sociales y grupos de interés apuesten por el congelamiento o la no construcción de proyectos inmobiliarios.

En la próxima sección se argumentará que al no existir un espacio claro donde resolver las divergencias que permita sopesar argumentos distintos a los de rentabilidad y propiedad privada, se desplaza a distintos grupos e intereses. En otras palabras, muchos de los conflictos que percibimos en lo urbano nacen de la inexistencia de un espacio donde estos acuerdos que concilien distintos intereses puedan construirse.

Acuerdos urbanos

¿Qué tipo de acuerdos podemos construir en torno a estos temas? ¿Contamos con herramientas que de verdad puedan significar la construcción de visiones comunes en torno a la ciudad que queremos? ¿Puede definirse qué es lo que entendemos por bien común? Como se ha dicho, la normativa urbana actual contenida en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza no ha sido capaz de prevenir una serie de conflictos anteriormente. Tampoco ofrece alternativas a decisiones en la ciudad en base a la rentabilidad económica y propiedad privada. Desde la institucionalidad existente, conscientes del problema, parece haber intentos de respuesta.

Un primer grupo de reacción ante estos problemas dice relación con los esfuerzos de los gobiernos por generar principios que limiten y guíen la rentabilidad económica y la propiedad privada a otros resultados deseables. Dentro de la construcción de estos discursos, podemos encontrar el diseño de políticas públicas que, con algunos matices, han girado en torno a principios más o menos concordantes del tipo de ciudad que se busca a través de su implementación. Un ejemplo es el aparente consenso existente en el tipo de localización que debe promoverse para la vivienda social. En los últimos años, distintas administraciones del Estado han reconocido que los objetivos trazados en torno a las políticas de vivienda se relacionan con la experiencia segregadora, en especial la política habitacional de las décadas 80 y

90. Esto llevó a implementar subsidios para la localización de proyectos de vivienda social durante el primer gobierno de la Presidenta Bachelet, que se mantuvieron, con algunos refuerzos en la administración siguiente, y que desde el 2014 derivaron en incentivos económicos directos a la integración social de proyectos en zonas bien localizadas. No se pretende aquí evaluar los resultados de estas políticas, lo que se pretende graficar es la existencia de un acuerdo político, a lo menos tácito, en las formas de enfrentar la ubicación de las futuras unidades de vivienda social con un criterio que limita la rentabilidad económica de las definiciones.

Otro tipo de acuerdos específicos dice relación con el esfuerzo de construir una Política Nacional de Desarrollo Urbano el 2014 (PNDU), y la expresa intención de la administración actual de implementarla. El documento es un consenso respecto a cuáles debieran ser los principios de las modificaciones legales, reglamentarias y de política pública en torno a ejes estructurantes. Para la elaboración de dicho documento, se consultaron distintos actores urbanos, desde la Cámara Chilena de la Construcción a algunas agrupaciones sociales. Lamentablemente, este documento no puede ser considerado como un consenso amplio del tipo de ciudad. Dados su composición, los procedimientos empleados y, sobre todo, el alcance de acuerdos alcanzados, la PNDU es más bien un acuerdo general de algunos actores importantes —pero no los únicos— sobre una serie de principios generales. En la aplicación de estos principios generales,

las diferencias no han demorado en surgir. En efecto, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, a partir de la PNDU, generó una propuesta de Política de Suelo para la Integración Social y Urbana, entregada el primer semestre de 2015 a la Presidenta Bachelet. Mediante una serie de notas al pie, muchos actores que participaron en la PNDU manifestaron su desacuerdo en torno a lo que se proponía aplicar de ella en la Política de Suelos recién señalada. Si bien, como ya se ha dicho, la generación de divergencias es un buen elemento para la discusión de qué tipos de políticas queremos construir, es importante denotar la incapacidad de la PNDU de constituir en sí un acuerdo de principios urbanos, como lo sostiene él mismo autodenominándose un “contrato social”. La PNDU, más bien ha servido para la generación de propuestas de políticas públicas que pretendan regular asuntos de manera orgánica. Como veremos, más que generar un acuerdo, solo aplazó las diferencias, dejando la resolución de los conflictos en los procesos de aprobación de proyectos de Ley y reglamentos respectivos y la eventual prioridad que dicha agenda tenga en nuestro sistema. Esto no invalida los numerosos aportes de la PNDU, pero revela su incapacidad para resolver conflictos.

Este tipo de conflictos entre una propuesta de modificación sistémica y la normativa imperante no es exclusivo de la PNDU. En efecto, los casos anteriores representan el intento de incorporar otros elementos —mediante la aplicación de políticas públicas y propuestas de regulación—

a través de la administración central. Si bien ellas pueden ser participativas y consultadas a la ciudadanía, quienes finalmente toman la decisión de patrocinarlas —y de convertirlas en Ley— son el poder Ejecutivo y el Legislativo.

Un tercer tipo de acuerdos a un nivel regional y local radica en la generación y proceso de Planes Reguladores. En efecto, esta herramienta tiene el potencial de constituir, mediante acuerdos locales, los objetivos de las comunas, constituyendo un verdadero derecho común que limita y, en determinadas condiciones, compite con el derecho a la propiedad de los inmuebles (Fischel, 2015). Este tipo de acuerdos, a diferencia de los anteriores, tiene el potencial de representar verdaderos contratos sociales en torno al tipo de ciudades que los ciudadanos quieren construir, cómo se verá más adelante.

En resumen, los instrumentos de planificación urbana presentes en la regulación chilena son las políticas públicas urbanas, la regulación urbana y las planificaciones regionales y locales. Estos elementos pueden ser herramientas que permitan prevenir conflictos y establecer criterios distintos a los de la rentabilidad económica y propiedad privada. En el capítulo siguiente analizaremos las dificultades de estos instrumentos para establecer criterios distintos a los ya existentes.

Acuerdos fútiles

Al tener distintas herramientas para ponernos de acuerdo en que tipo de ciudad queremos, ¿por que entonces se percibe que el curso del desarrollo urbano sigue generando tantas divergencias y conflictos? La posibilidad de superar las divergencias puede relacionarse con la falta de un espacio para llegar a nuevos acuerdos en el desarrollo de nuestras ciudades.

En cuanto al primer tipo de espacio para este tipo de acuerdos, las medidas implementadas por el ejecutivo, son parte de la voluntad política que debe ser expresada en modificaciones legales o normativas. Es ahí donde los distintos acuerdos —que pueden generarse a nivel de diagnóstico y soluciones— serán finalmente exigibles y ejecutables. En el caso de aquellos cambios que requieren la aprobación de Leyes, los intentos para modificar las normas que rigen nuestras ciudades desde una perspectiva sistémica han fracasado. Los acuerdos en diagnósticos respecto a la suficiencia de nuestra normativa urbanística o la necesidad de implementar medidas agresivas para la integración social no han redundado en un acuerdo político y tampoco han sido de la agenda prioritaria de los últimos gobiernos. Así, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, que el próximo año cumple 4 décadas, no ha trascendido de ser una ley cuyo objetivo principal es regir las construcciones y cómo los propietarios del suelo pueden construir. Es, en definitiva, una ley que pretende incentivar la construcción de obras y asegurar su legalidad. Si bien ha

sido modificada más de 30 veces desde 1990, ni sus objetivos —promover la construcción— ni la prevalencia de la propiedad privada para la toma de decisiones se han modificado. El último intento de modificación estructural del año 2008 a este cuerpo normativo, fracasó justamente por la falta de acuerdo entre los partidos que componían la administración gobernante. Si bien las propuestas de la PNDU y la Política de Suelos son una oportunidad para superar algunos conflictos, dependemos de las autoridades y legisladores para modificar las reglas con que manejamos el desarrollo urbano. Lo último no quiere significar que las modificaciones no hayan tenido trascendencia (por ejemplo la Ley de Copropiedad, las declaraciones de utilidad pública) pero sí que sus objetivos hacen difícil la incorporación de otras consideraciones distintas a la de la rentabilidad económica. Tampoco es compatible con los objetivos de la Política de Suelos sin una modificación estructural de sus objetivos y métodos.

Por su parte, si bien los Planes Reguladores tienen el potencial de reunir a más actores y generar consensos locales en torno a la ciudad, son varios los elementos que impiden que estos desarrollen su verdadero potencial de representar “contratos sociales” de los barrios y ciudades. Estos impedimentos podemos clasificarlos entre límites de alcance y de gestión administrativa.

Dentro de los problemas de alcance, los Planes Reguladores tienen una esfera limitada de acción sobre la ciudad. Como ya se ha

dicho, la esfera que la LGUC les concede es relativa a las normas sobre aquello que se puede o no construir. La posibilidad de gestionar determinados proyectos, de intervenir estratégicamente determinados territorios con inversiones específicas y de los habitantes determinar dichas inversiones no está contemplado en nuestra legislación. Esto explica el rechazo sistemático de la Contraloría General de la República a Planes Reguladores que han incorporado Planes de Inversión y las distintas iniciativas de Ministerios de generar planificaciones de inversión que lamentablemente dependen de la buena voluntad del gobierno central, tanto en cuanto a su diseño como en la decisión de su inversión. Es difícil generar normas que representen acuerdos si solo pueden versar sobre los límites de la iniciativa privada y no de gestión e inversión.

Por su parte, los procesos de participación ciudadana en los procedimientos de generación de Planes Reguladores se ha caracterizado por su opacidad. Actualmente, existen procesos de participación en la planificación urbana descoordinados (el exigido por la Evaluación Ambiental Estratégica y el señalado por el Artículo 38 de la LGUC) que, como se ha dicho, responden a una lógica relativa a la permisibilidad de construcciones pero no a la gestión pública de los mismos. Una buena noticia es que, aplicando los criterios recomendados por la PNDU y la Política de Suelos y la Comisión Presidencial Anticorrupción, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo haya ingresado un proyecto que pretende fusionar los

procedimientos de participación en los Planes Reguladores y aumentar su transparencia, mediante la creación de “imágenes objetivo” para su tramitación. Es de esperar que estos avances logren convencer a nuestros legisladores que no han considerado este tipo de iniciativas dentro de sus prioridades.

Muchos Planes Reguladores intentan generar aportes al espacio público o determinadas tipologías a través de incentivos o premios a desarrolladores inmobiliarios. Algunas Municipalidades han intentado subsanar la falta de herramientas de gestión antes señaladas mediante premios en normas urbanas a privados que cedan los primeros pisos a galerías comerciales o que generen una continuidad en el tipo de construcciones emplazadas en determinados espacios. Estos incentivos han generado espacios urbanos tan interesante como la Avenida Nueva Providencia. Sin embargo, nuestra normativa no es generosa con normas que pretendan incentivar la gestión de privados como lo ha hecho notar la Contraloría General de la República en sus últimos dictámenes, que ha repudiado estos incentivos. La estricta forma de nuestros Planes Reguladores, que zonifica pero que impide decisiones estratégicas, que no reconoce la capacidad de incentivar comportamientos, la capacidad de negociar de determinadas comunidades sin necesariamente modificar el Plan Regulador y la incapacidad de generar intervenciones públicas en el suelo, limitan la capacidad de que los acuerdos tomados en los planes

reguladores sean, en primer lugar, aprobados por las entidades respectivas.

Al mismo tiempo, una de las principales razones del consenso existente en cuanto a que nuestros Planes Reguladores nacen obsoletos y su tramitación es excesiva, se vincula con que la Contraloría General de la República ha endurecido la interpretación de las potestades de estos planes, observando —y en consecuencia devolviendo para su tramitación— la mayoría de los Planes Reguladores.

Los planificadores urbanos y profesionales de las Municipalidades que trabajan en torno a estas normativas intentan, con esfuerzo y escasez, reflejar los proyectos y acuerdos con distintas comunidades en normas ejecutables en las planificaciones comunales. Sin embargo, los elementos antes descritos reflejan que los Planes Reguladores requieren más atribuciones para guiar los objetivos planteados por los gobiernos locales.

Como ya se ha dicho, en nuestras ciudades conviven distintas visiones en torno a nociones de la ciudad. Estas divergencias son innumerables, pero incluyen desde el tipo de desarrollo que queremos, ciudades extensas o compactas, hasta cuál es el rol del Estado en las ciudades. Dicho pluralismo en las ideas es valorable en una democracia; sin embargo, aquellas discusiones que no conducen a nada son peligrosas, justamente, para la idea de la democracia (Fainstein, 2012). No se sostiene en este punto la exigencia de un ajuste de las normas

urbanas al sistema constitucional y administrativo de nuestra legislación. Más bien, lo que se sostiene es que las normas urbanas deben ser un espacio para los acuerdos y ponerse al servicio de la solución de los problemas urbanos.

Acuerdo en los acuerdos

En definitiva, parece necesaria una revisión de los procedimientos establecidos para plasmar los acuerdos de distintas miradas sobre la ciudad. Una tensión evidente, que deberá develarse conforme la regulación urbana se robustezca, es la que se presenta entre la propiedad privada y los derechos colectivos de aquellos que habitan la ciudad sin que posean derechos inscritos en el Conservador de Bienes Raíces. También se plantearán los legítimos objetivos de los actuales habitantes de las comunas en contra de quienes tienen expectativas de llegar a dichas localidades.

Lo que es cierto es que la forma en que se elaboran las normas de nuestros Planes Reguladores influye en el tipo de barrios que construimos. Detrás de estos problemas hay normas que han sustentado los errores cometidos o que incluso impiden la generación de soluciones si no es a través de modificaciones legales que deben pasar por el Congreso.

En efecto, no debemos dejar de considerar que existen derechos que, potencialmente, pueden conllevar una limitación al derecho de propiedad, como parte de derechos colectivos o

de propiedad común. Sin ir más lejos, algunos autores han señalado que la zonificación y la planificación tienen un germen de derecho colectivo que limita el individual (Fischel, 2015). Sin embargo, se da también el fenómeno contrario, que ha pretendido precisamente limitar la capacidad de desarrollo de las ciudades para proteger las propiedades privadas existentes en las comunas. Muchos planes reguladores, con activa participación de los actuales ciudadanos, han reducido la altura y la subdivisión mínima con el objeto de impedir el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios. Justamente, la confusa relación y los objetivos que genera la normativa de los Planes Reguladores incentiva a quienes participan de ellos a tener como único objetivo limitar la generación de nuevos proyectos urbanos. La función de este derecho colectivo en Chile parece reforzar la noción de propiedad privada, teniendo como único objetivo limitarla. Esta conducta se motiva con el nulo control que, en los efectos, las comunidades pueden tener sobre el destino de sus comunas. Este mal desempeño de las densidades juega en contra de generar, en el largo plazo, ciudades que puedan combatir la segregación social y la permanente expansión del suelo ocupado ■

Bibliografia

- Fainstein, S. S. (2010). *The Just City* (1st ed.). Cornell University Press.
- Fischel, W. A. (2015). *Zoning Rules! The economics of land use regulation*. Lincoln Institute of Land Policy.
- Sandel, M. J. (2009). *Justice: What is the Right thing to do?*. 1st ed.
- Talen, E. (2012). *City Rules: how regulations affect urban form*. London: Island Press.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



**Nueva Constitución – Política de Suelo – Urbanismo –
Asamblea Constituyente**

**POLÍTICA DE SUELO: DE LAS
REFORMAS DE PROBIDAD Y
TRANSPARENCIA AL PROCESO
CONSTITUYENTE**

**Genaro Cuadros Ibáñez. Arquitecto. MSc. Ciencias aplicadas
urbanismo y desarrollo territorial. Université Catholique de
Louvain.**

Introducción

La Constitución de 1980 representa la revancha del mundo conservador, que le teme a la política como el espacio privilegiado para quienes pueden constituir mayorías que permiten transformar la realidad en democracia. Y es también el instrumento de neoliberales que han permitido al mercado imponerse como la única fórmula de gobierno de la nuestra economía. El gran debate que hizo Chile en los años 50 y 60 respecto de la distribución de la propiedad y la productividad agrícola en el suelo del campo, debate que nos llevó a poner en marcha la reforma agraria, así como la estatización de los recursos naturales como la nacionalización del cobre, encontraron finalmente en la constitución de Pinochet su contención definitiva. Pero nuestro futuro depende de cómo realicemos una gran reforma al suelo urbano y a las consecuencias ambientales, sociales y económicas de un modelo de desarrollo económico que no se hace cargo del gobierno de los bienes comunes y el interés general.

Por consiguiente, en la estructura misma de la constitución está instalada una lógica de desequilibrio a favor de la propiedad privada y un rol subsidiario del Estado. Para cualquier socialista empujar un debate y generar las condiciones para desarrollar ese debate de carácter constitucional sobre la naturaleza misma de la Constitución representa por definición una tarea irrenunciable y quizás la principal de las tareas para la contradicción principal. Chile no

cuenta con una constitución política que refleje nuestra diversidad política, cultural y social. Pero además —y quizás sobre todo— se trata de una constitución que limita el potencial que Chile tiene para su desarrollo. La Constitución no solamente no es legítima respecto a su origen, sino que además es un obstáculo para el desarrollo de Chile y los chilenos, no representa un pacto social y político de los chilenos para su futuro, sino un pacto de contención de su pasado.

Los miedos y la revancha que está implícita en el texto constitucional, que refleja los miedos de un sector económico y del mundo conservador, ya no son los desafíos del futuro de este país y están lejos de ser esos los impedimentos fundamentales. Si se quiere efectivamente dar un salto en el desarrollo, requiere un instrumento constitucional que se ponga al servicio de esos desafíos y que integre las variables de futuro que están implícitas en el debate, que tienen poco o nada que ver con la discusión sólo sobre la propiedad, sino más bien sobre cuál es el rol del Estado, el rol de los derechos individuales y colectivos, sobre el rol de los recursos y lo que se denomina los bienes comunes, entre los cuales están el suelo, el aire, el agua, la biodiversidad y otros, que plantean la discusión sobre los modelos de desarrollo. Hay quienes afirman que en la constitución no debe quedar grabado modelo alguno, lo concreto es que en esta constitución si lo hay y sin ningún equilibrio.

Dinámicas territoriales y constitución

Hay una parte de la discusión que se puede hacer a partir de leyes. Es importante consignar que la discusión sobre el suelo y su planificación y de nuestras ciudades, siempre ha sido un tema controversial en todos los debates legales, normativos y constitucionales en la historia de Chile. Lo que hace que incluso la Ley General de Urbanismo y Construcciones sea en realidad un Decreto con Fuerza de Ley y no una ley propiamente tal. De hecho, es una ley muy singular desde ese punto de vista, una ley hecha por el Ejecutivo sin consulta al Legislativo, porque de ser consultado podría sufrir modificaciones sustantivas o incluso quedar como una ley completamente inoperante. Entonces, se hace bajo la figura de un decreto supremo que permite efectivamente al Estado controlar el debate eminentemente especulativo sobre el suelo.

Incorporar a la Constitución los principios de ordenamiento del territorio y de las ciudades nos permite reforzar los ámbitos de competencia que el Estado tiene para planificar, prever o intervenir determinados territorios en circunstancias precisas y que pudiesen ser meritorias de una actuación pública, como son, por ejemplo, las catástrofes, los problemas de seguridad pública, por razones ambientales, por razones sociales o para poder aplicar los derechos que están garantizados en la Constitución. En fin, hay un sinnúmero de razones por las cuales que el Estado vuelva a tener competencias y atribuciones consistentes y potentes para poder

administrar el territorio y proponer una visión sobre el mismo es un aspecto fundamental que quedaron desechados en el debate constitucional de los 80 y que entró tímidamente en los temas de medio ambiente. Hoy constituyen una barrera para el desarrollo equilibrado de todo el territorio y el de sus comunidades.

Casi todos los países que cuentan con constituciones nuevas han logrado integrar las dinámicas territoriales en su Constitución. Es el caso de Colombia, Bolivia, Brasil, casi todos tienen leyes de suelo o de ciudades que les permiten actuar de manera consistente en esta materia. Una de las razones por las cuales no tenemos es porque la única ley que tenemos, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, es de una debilidad estructural muy grande en el ámbito del hacer ciudad y cualquier modificación podría hacerla caer en su conjunto. Varias veces, quienes se oponen a las regulaciones en los temas de ciudad, han apelado a los derechos constitucionales de la propiedad privada para poder detener los avances en esas materias en el Congreso. De ahí la relevancia de que, cuando se haga una discusión sobre la nueva Constitución, tener claridad respecto a un enfoque sobre los bienes comunes, el suelo, la propiedad, la planificación urbana en nuestras ciudades, es una cuestión fundamental del debate constitucional, o por lo menos una de las aristas relevantes a desarrollar.

Desde ese punto de vista, un primer gran tema es la discusión sobre los recursos, que tiene que ver con el

medio ambiente pero también con los bienes comunes, de los cuales todos somos propietarios. El debate nacional de hoy son los derechos de agua, la privatización de un recurso fundamental para los usos agrícolas, o para la sobrevivencia de las personas, pero que están en disputa, como los intereses mineros y la producción minera.

Un enfoque estrictamente productivista o extractivista corresponde a un enfoque tradicional de Chile, no de su futuro. Chile es hoy un país minero, ¿lo será mañana?, esto juega en contra de un debate auténtico sobre el modelo de desarrollo que necesitamos y que deseamos. Estos temas nos van a obligar a todos a revisar nuestro posicionamiento en el debate sobre los recursos, que excede el viejo dilema productivista de la propiedad estatal o privada sobre esos bienes y que tiene que ver con el modelo de desarrollo a largo plazo. Y eso nos va a poner en un debate de otra categoría sobre otro aspecto que es clave, y es el de la propiedad. Discutir sobre bienes comunes nos va a permitir discutir, desde otro enfoque, de mucho más largo plazo y más integral, sobre los temas de derechos de propiedad y sobre los temas de planificación, y los derechos de uso del suelo.

La Constitución debe establecer la función social que al Estado le corresponde en nombre de todos nosotros, como garante de la accesibilidad universal para todas las personas a esos recursos, es fundamental para que no haya una sobreexplotación o para que la

explotación que haya sea sostenible en el tiempo, es fundamental que esto quede garantizado por la Constitución y que le corresponda al Estado velar por esa garantía a nombre de todos los ciudadanos. Y eso, si bien está garantizado de cierto modo en la Constitución, no está zanjado ni mucho menos, por los vacíos que hasta hoy no se han podido subsanar en el texto constitucional.

Propiedad privada y bienes comunes

Uno de los temas más recurrentes en el debate constitucional son la propiedad privada y los bienes comunes. La derecha, y una parte también de la Nueva Mayoría, le tiene miedo al debate constitucional porque teme al debate sobre la propiedad, por la razón que explicaba antes respecto a los traumas de la reforma agraria. Sin embargo, la reforma agraria es el resultado de un proceso que, en países desarrollados, se hizo en el siglo anterior. Para hacerse una idea, la Revolución francesa es la reforma agraria de Chile de los años 70, y durante los 60 lo que ocurre es una gran reforma de las ciudades y los grandes movimientos de los 60 corresponden en países desarrollados a movimientos que tienen que ver con los fenómenos urbanos y los derechos del hábitat urbano, y, por consiguiente, los conflictos del hábitat urbano. Si uno piensa respecto de las reformas que corresponde hacer respecto de las ciudades, lo más probable es que se encuentre desfasado casi 50

años respecto al momento en que estas debieron ser hechas, y estemos haciendo hoy día una discusión sobre de qué manera se convive o convive la propiedad privada de las personas respecto del rol del Estado y la planificación de las ciudades, cuando esto es algo que también en los países más desarrollados ha sido abordado desde la década de los 50. Y eso es lo que les permite tener hoy estándares de desarrollo mucho más altos en sus ciudades.

La discusión sobre la propiedad privada la podemos pensar hoy, por ejemplo, en la relación entre la ciudad y el uso del automóvil: una cosa es que todos tengamos derecho a tener un auto, a ser propietarios de un bien, y otra cosa es que tengamos derecho a usarlo. Son dos cosas completamente distintas. Uno puede tener derecho sobre las cosas, derechos adquiridos, probablemente de forma natural, pero otra cosa es que uno tenga derecho a hacer un uso determinado de sus bienes. El gran alegato de los automovilistas respecto a que ellos tienen derecho a comprarse un auto, derecho que tienen efectivamente, y debemos garantizar a todo el mundo que tenga derecho a hacerlo, pero no tiene derecho a ocupar más espacio del que ocupa cualquier otra persona en el espacio público que pagamos entre todos, porque él tiene un auto que se compró. Y desde ese punto de vista, hay un debate que nos va a obligar a mirar la discusión sobre la propiedad privada y bienes comunes de forma distinta, para lo cual ni la derecha ni la izquierda están aún suficientemente preparadas.

La falta de un sistema de seguridad social universal que garantice la sobrevivencia básica de todo ciudadano, transforma a cada profesional o comerciante, incluso a sectores populares en un pequeño especulador de bienes raíces con la esperanza de que esta inversión le permita una vez sin sobre salto.

En un país cuya estructura social estuvo fuertemente anclada en el patrimonio latifundista, la discusión sobre propiedad privada ha tenido un cierto dramatismo que hoy día ya no tiene, o no debiera tener. Hay que pensar que en una parte importante de los países desarrollados, las políticas de vivienda simplemente no están abocadas a ser propietario de vivienda, porque no tiene ninguna lógica ni razón ser propietario de una vivienda si es que tú puedes resolver el problema de hábitat sin necesidad de llegar a ser propietario del mismo.

Existe una dificultad respecto a la discusión que hemos hecho hasta ahora, que es transversal con lo demás, y es que todos coinciden en que la única discusión posible respecto del derecho de propiedad es sobre la ambición de que todos sean propietarios de un bien. Y está probado que no es necesario que eso sea así en sociedades que no son socialistas ni comunistas —países anglosajones, del norte de Europa— donde las políticas sociales no requieren que los beneficiarios de esas políticas terminen siendo propietarios de los bienes que otorga el Estado. Ahí tenemos un punto donde todo el mundo ha querido ver el conflicto de la discusión constitucional, que si bien es cierto

que es un punto conflictivo, no es menos cierto que la única manera de desarrollarlo es enfrentándolo transparentemente sin los sesgos que esta Constitución tiene. Nadie se ha planteado jamás eliminar este derecho, porque ese no es el centro del foco de la discusión.

El rol del Estado

El foco de la discusión es el rol del Estado respecto a cómo se usan esos bienes. Y ahí es también donde la derecha tiene una cuestión atávica, completamente de guerra fría, respecto de que el rol del Estado pretendido por la izquierda en este debate es el de controlar la libertad de las personas de hacer uso libre de sus bienes. Tampoco es un tema que esté en cuestión. Hasta el día de hoy son pocos los grupos de la Asamblea Constituyente que están planteándose la discusión en esos términos. El grueso de las personas lo que está planteando es que podamos desarrollar un debate libre de los prejuicios y los poderes e intereses que están entre medio de esta discusión de la propiedad. Los propietarios del país no quieren poner en discusión su titularidad de bienes y riquezas habidas gracias a una constitución tramposa.

Finalmente, cabe agregar que todos los estudios de Elinor Ostrom, premio Nobel de 2009 precisamente sobre la cuestión de los bienes comunes, la hace en base de una serie de estudios sobre el rol institucional y cómo ha habido distintas formas de intervenciones institucionalizadas respecto

del agua, endógenas o exógenas que han permitido una gestión parsimoniosa de los recursos y bienes comunes. Entendidas estas construcciones o dispositivos institucionalizados endógenos como la capacidad de los actores de ponerse de acuerdo respecto del uso de un bien común. Y que al contrario de lo que dice toda la teoría económica neo liberal respecto a que los bienes que son comunes nadie los cuida, ni se hace cargo, ni los administra bien. Todas las investigaciones posteriores al 58 demuestran precisamente lo contrario, que son aquellos lugares donde existen mecanismos institucionalizados endógenos de las comunidades que administran y sobreviven respecto a esos bienes, suelen ser los mejores sistemas de administración comunitaria de esos bienes.

Otra dimensión del debate constitucional que es el debate sobre los pueblos originarios y desde qué enfoque se van a incorporar, por ejemplo, los pueblos originarios, que tienen otra tradición completamente distinta respecto de los bienes de propiedad, respecto a los bienes comunes y respecto del suelo y de los modelos de desarrollo. Es otra vertiente de discusión sobre los bienes comunes, el derecho de propiedad, el suelo y la territorialización del debate constitucional, que me parece interesante, y que yo espero que los pueblos originarios debieran contar con la oportunidad de plantearlo y puedan ser bien entendidos, porque hasta el día de hoy una parte importante de los conflictos en las tierras mapuches obedecen a una cosmovisión y paradigmas diametralmente distintos que

no tienen espacio en la Constitución. No hay espacio en la Constitución para el modo como los pueblos originarios se consideran a sí mismos respecto de los bienes comunes que compartimos.

La función social de la propiedad

La función social de la propiedad define cómo se usa el bien privado mueble o inmueble y qué rol le cabe al Estado para garantizar el uso de todos al mismo tiempo de los mismos bienes, que es lo que en planificación es el bien común. Se supone que el rol del Estado es planificar en función del bien común o el interés general. Queda sometido el uso y goce de la propiedad privada al uso y goce de la propiedad privada de todos. Es decir, que todos puedan hacer uso y goce de sus bienes sin impedir a los demás hacer lo mismo. Esto constituye la clave de estar juntos en la ciudad y compartir un futuro común.

La función social de la propiedad y del suelo en particular constituye el pivote sobre el cual se funda la planificación urbana hasta hoy única herramienta demostrada eficaz en la regulación y gobierno de nuestras ciudades donde se congrega la mayor parte de la población mundial y que en nuestro país alcanza el 86% de la población. Incluso en la constitución esta se encuentra incorporada de forma débil pero esta. Un adecuado debate constitucional necesariamente lo tendrá que situar de forma privilegiada para que por ejemplo podamos

superar el sistema de transporte “público” que disponemos en las grandes ciudades.

Al Estado le corresponde ser garante del bien común, ese bien común en materias urbanas es tremendamente álgido, en un mundo y en un Chile donde la población sometida al roce permanente de la convivencia en las ciudades requiere orientaciones respecto de cómo hace uso y goce de sus bienes, es cada vez más frágil y más compleja; por consiguiente, requiere que claramente el Estado tenga atribuciones y funciones que permitan efectivamente garantizar ese bien común. Eso no está hoy día garantizado con toda la eficacia que se podría y en parte se debe a las debilidades entre la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Constitución del 80.

Estamos en plena discusión sobre la regulación del suelo rural y urbano luego del caso CAVAL que tanto nos ha golpeado, especialmente a los socialistas. Regular los procesos de especulación del suelo constituye un desafío permanente y fundamental en el contexto actual con mayor razón. Aquí al menos tenemos tres grandes tareas pendientes que se encuentran vinculadas al debate constitucional.

Primero la falta de un sistema de planificación de la totalidad de nuestro territorio no solo la planificación y regulación del suelo urbano, también del suelo rural, del suelo natural y silvestre. Y este sistema de ordenamiento y planificación del desarrollo territorial del país requiere un debate

serio y definitivo sobre el desarrollo equilibrado de las regiones el proceso de descentralización de verdad política, económica y territorialmente.

Segundo, la regulación de las transacciones, producción y explotación del suelo urbano con impuestos adecuados y eficaces, un sistema de fiscalidad moderno que incorpore la recuperación de la plusvalía, impuestos territoriales y a la producción de viviendas que queden a nivel local. Las reformas propuestas son tímidas y probablemente inconducentes. El mercado inmobiliario debe sentir la necesidad de una responsabilidad mayor respecto del territorio donde actúa. Así como el Estado debe poder hacer sentir la fuerza de su responsabilidad como arbitrador de intereses divergentes como arbitro justo de esos intereses y garante del bien común.

Por último, para que el Estado pueda jugar un rol regulador requiere de herramientas poderosas por sobre el mercado del suelo, no puede ser que el mercado disponga de mas información y capacidades que los organismos responsables de regular la producción del suelo urbano. Es decir nuestro futuro no aguanta un Estado disminuido a un rol subsidiario, las ciudades y territorios del futuro requieren un Estado moderno y eficaz, y sobre todo un pacto político social e institucional donde la ciudadanía participe de las decisiones en el gobierno de la ciudad.

La calidad de la democracia y de la política afectan profundamente la forma en como gobernamos nuestras

ciudades, no por nada la calidad de la polis es la calidad de la política. El rol de la ciudadanía en esas ciudades y en la política en todas sus formas conciernen el debate constitucional, y sin lugar a dudas, la forma en como este se realice equivalente a la forma como se toman las decisiones, nos ha llevado a muchos urbanistas a respaldar la demanda por una asamblea constituyente y la consulta a la ciudadanía a través de un plebiscito como la manera mas adecuada de dotarnos de una nueva constitución.

La forma en como resolvamos el pacto social fundamental de la nación, definirá también en el futuro la forma como se verifique el pacto urbano de convivencia en nuestros barrios, ciudades, regiones y territorios. Al centro del debate deben estar nuestras comunidades y la creación de mecanismos institucionales legitimados por quienes entregamos el poder a quienes nos representen ■

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



PROPUESTA PARA LA ORGANIZACIÓN DE SERVICIOS REGIONALES DE DESARROLLO URBANO

Miguel Lawner, arquitecto. ICA 1078. Miembro del Consejo Nacional del Desarrollo Urbano.

En marzo de este año 2015, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano —el cual reúne profesionales destacados, entre ellos Miguel Lawner, miembros de los distintos ministerios y dirigentes de la Cámara Chilena de la Construcción— trabajaba en las medidas para una política de Suelo para la Integración Social y Urbana, con notorias discrepancias en su seno. Ese mes, en la región de Atacama y Antofagasta, la lluvia en la baja montaña, provocó los aluviones que destruyeron algunas ciudades del norte, repitiendo la historia de nuestras ciudades tan en deuda con la protección del medio y de su población respecto a los riesgos naturales. En este contexto, Miguel Lawner envió a sus colegas y delegados del Consejo, la siguiente carta, que se convertiría en una de las 20 propuestas del Consejo y con máxima prioridad de implementación. Esta contundente propuesta no está libre de detractores y dificultades pero abre una alternativa nítida y contundente de acción descentralizada del Estado.

A los miembros del Consejo Nacional del Desarrollo Urbano:

Los temporales y aluviones experimentados en Antofagasta y Atacama, adquieren dimensiones catastróficas de mayor magnitud que los siniestros originados un año atrás en Iquique y Valparaíso. Otra vez enfrentamos el desafío de cubrir las necesidades básicas de miles de damnificados, muchos de los cuales quedaron literalmente en la calle. Igual urgencia adquiere la reposición de los servicios básicos y la infraestructura física destruida seriamente dañada en un extenso tramo del territorio nacional.

Las escenas que muestran los medios de comunicación son sobrecogedoras. Volvimos a presenciar la imagen de numerosos vehículos arrastrados por el torrente, estrellándose unos con otros, junto a ramajes, escombros, peñascos, máquinas y enseres domésticos, hasta depositarlos en cualquier parte o dejarlos varados en la playa.

El río Salado sepultó en el lodo a Diego de Almagro y gran parte de Chañaral. Similar cuadro afecta a Copiapó, ciudad que acumula toneladas de barro y escombros en sus calles principales. Localidades más pequeñas como Alto del Carmen, Tierra Amarilla, Paipote, El Salado, San Antonio y Los Loros han quedado casi en ruinas.

El gobierno se esfuerza por desplegar todos sus recursos humanos y materiales a fin de enfrentar una situación muy compleja. Debe proporcionar lo antes posible, un techo de emergencia a las familias

damnificadas dispersas en muchas localidades, algunas de ellas, alejadas en la precordillera. Debe remover toneladas de lodo, además de reponer a la brevedad los servicios básicos, la conectividad de todo el territorio afectado y la infraestructura física o social desaparecida o seriamente dañada. Debe evaluar los daños y catastrar el número de familias damnificadas.

Enfrentar esta severa emergencia es una tarea que tomará muchos meses. El actual gobierno tiene experiencia al respecto. Otro asunto es la modalidad prevista para la reconstrucción, con la idea no sólo de restablecer lo destruido, sino que de aprovechar la coyuntura para introducir mejoras sustanciales en el desarrollo urbano y el hábitat existente.

En abril del año pasado, días después del voraz incendio que afectó a Valparaíso, tres de los miembros del Consejo¹, enviamos a la señora Ministra de la Vivienda una carta manifestando en uno de sus puntos lo siguiente:

“Una institucionalización participativa y solidaria para la reconstrucción

Para dar las respuestas que estas situaciones de catástrofe requieren, proponemos la creación de Corporaciones de alcance regional en las regiones donde ha habido alguna catástrofe, como las de Tarapacá, Arica y Parinacota, y Valparaíso. Su primer

1 Se trata de Leopoldo Prat, Alfredo Rodríguez y Miguel Lawner.

objetivo será asumir las tareas de la reconstrucción en materias de vivienda, equipamiento y desarrollo urbano. Esta propuesta supone que las Corporaciones mencionadas administrarán la totalidad del financiamiento acordado por el gobierno para la reparación y construcción de nuevas viviendas, de equipamiento social y de desarrollo urbano. En su cuerpo directivo deberán participar representantes de los Municipios y de las organizaciones vecinales. En resumidas cuentas, se trata de llevar a cabo una reconstrucción de naturaleza solidaria, sustentable y participativa.”

Esta propuesta, coincide con una de las medidas acordadas en nuestro Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. En efecto, el borrador final que resume nuestras deliberaciones establece la creación de los nuevos **Servicios Regionales de Desarrollo Urbano**, conforme al modelo CORMU, con el objeto de *“garantizar que el Estado tenga las capacidades de integrar inversiones públicas, gestión del suelo y desarrollo de proyectos público. Se propone crear estos nuevos servicios dependientes de las autoridades regionales”*.

Ha llegado el momento de llevar a la práctica esta propuesta.

Históricamente, las catástrofes ocurridas en Chile tuvieron una cara positiva ya que fueron aprovechadas para perfeccionar o incorporar nuevas normas e instituciones, a fin de mejorar nuestra capacidad para enfrentar la adversidad.

Así ocurrió por ejemplo, con el terremoto de Talca en 1928, que dio vida en 1931 a la Ley y Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, desde entonces, norma rectora de nuestro desarrollo urbano y de la actividad de la construcción, con las debidas modificaciones para adecuarla a los cambios y avances ocurridos a lo largo de casi un siglo.

Igual reacción generó el terremoto de Chillán en 1939, siniestro que impulsó la creación de la CORFO, motor de nuestra industrialización y dio origen a la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, institución pionera en el campo del urbanismo.

Recogiendo esta tradición, es que propongo la creación ahora, de los Servicios Regionales de Desarrollo Urbano (SRDU), en las Regiones de Antofagasta y Atacama, a fin de que asuman lo antes posible, las tareas de la reconstrucción.

Estos SRDU debieran regirse conforme a los siguientes principios:

1. Deben constituirse como empresas regionales de carácter autónomo, sin fines de lucro, con personalidad jurídica y patrimonio propio, a fin de otorgarles mayor facilidad operativa.
2. En su cuerpo directivo deben participar los representantes del MINVU, los Municipios y las comunidades involucrados, estas últimas desde un comienzo hasta el fin de cada una de las obras proyectadas.

3. Deben contar con el personal profesional, técnico y administrativo que les permita asumir las siguientes responsabilidades:

- a) Adquirir los terrenos necesarios para las obras requeridas en materia de vivienda, equipamiento y desarrollo urbano.
- b) Desarrollar los proyectos directamente en sus talleres técnicos o contratarlos a terceros cuando fuere necesario. En el caso de los conjuntos habitacionales se deben elaborar Planos Seccionales fijando claramente el uso del suelo, la densidad, altura de la edificación, tipo de unidades habitacionales solicitadas y especificaciones técnicas de las obras, dejando listos los expedientes para solicitar las propuestas públicas de construcción.

Los Planos Seccionales deberán aprovechar las lecciones que nos dejan las catástrofes para planificar una mejor vialidad, más áreas de esparcimiento y mejor calidad de los servicios y espacios públicos. Prever el desarrollo territorial futuro y no limitarse a acotadas respuestas de emergencia.

- c) Fiscalizar el fiel cumplimiento de las obras.
- d) En el caso de las obras de reparación o construcción de viviendas individuales en sitio propio, realizar directamente o contratar a terceros, los proyectos de arquitectura y especialidades, “con el criterio de utilizar al máximo todo lo apro-

vechable, tanto los materiales recuperables como los recursos humanos disponibles en cada lugar, teniendo presente que esta política significa que cada caso —barrio, sector, manzana— requerirá un tratamiento específico y saberes técnicos y prácticos diferentes”².

- e) Dado que en localidades alejadas, se encarece el transporte de materiales y escasea la mano de obra, habrá que aguzar el ingenio y examinar la factibilidad de la autoconstrucción, proporcionando —por ejemplo— un paquete de materiales prefabricados a ser montado por los propios damnificados con apoyo técnico. Tampoco debemos desechiar el posible uso de la piedra, barro o adobe, materiales de frecuente uso en la precordillera y que resultan apropiados para preservar la identidad local.

4. Todos los recursos financieros previstos por el gobierno para la reparación o construcción de nuevas viviendas, así como los destinados a obras de desarrollo urbano, se canalizarán a través de los SRDU. No se otorgarán subsidios habitacionales individuales, ya que este instrumento financiero obstaculiza la materialización de un modelo solidario como el que estamos proponiendo.

2 Ibid: Carta a la Ministra de Leopoldo Prat, Alfredo Rodríguez y Miguel Lawner.

Se entiende que los apoyos financieros previstos a emprendedores, pequeñas industrias, artesanos o comerciantes damnificados, se canalizarán a través de otras reparticiones públicas.

5. Las obras de reconstrucción o mejoramiento de infraestructuras promovidas por otros Ministerios y servicios públicos o privados en las zonas intervenidas por los SRDU, deberán contar previamente con la debida aprobación de estos Servicios, a fin de evitar las descoordinaciones con los respectivos Planos Seccionales.
6. Los SRDU operarán con plena transparencia. Presentarán cuentas públicas mensuales, dando cuenta de los avances y las dificultades experimentadas durante el periodo en curso. Se harán públicos todos los contratos suscritos y los plazos fijados para la ejecución de cada obra.
7. Los objetivos de los SRDU y su condición de empresa sin fines de lucro, los legitima para solicitar la colaboración de las Universidades e Institutos Profesionales de las regiones respectivas. El presente año académico podría consagrarse por entero a la reconstrucción, coordinando su contenido con los SRDU. Son indiscutibles las ventajas mutuas de semejante colaboración.
8. Los SRDU deben operar con el mayor rigor técnico y profesional. Sus proyectos deberán registrar los daños generados por los recientes aluviones, proyectando las obras de contención o mitigación que garanticen al máximo la

seguridad de la población y estableciendo claramente las zonas de riesgo donde se debe excluir todo asentamiento humano. Igual consideración debe merecer el borde costero en la eventualidad de posibles tsunamis.

9. El actual modelo de desarrollo, impone el metro de la rentabilidad económica para evaluar cualquier tipo de inversión. En nuestra esfera de actividades, este criterio trajo consigo la construcción de miles de unidades habitacionales por debajo de los estándares mínimos de calidad de la construcción, emplazadas en conjuntos de alta densidad, desprovistos de zonas de esparcimiento y equipamiento social.

Los SRDU deben recuperar el concepto de rentabilidad social para el desarrollo de sus proyectos. Debemos levantar conjuntos habitacionales con buenos estándares de construcción, emplazados en buenos suelos y dotados de adecuados equipamientos comerciales, culturales y sociales. No se trata de ser irresponsable en el manejo de los presupuestos, sino de evitar que la vivienda de interés social esté privada de los mínimos valores requeridos por cualquier asentamiento humano. La belleza en la arquitectura y en el urbanismo no puede ser atributo sólo de quienes pueden pagarla.

Estimados miembros del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano:

Abrigo la esperanza de que esta propuesta pueda ser compartida por la unanimidad de todos ustedes, en cuyo caso, nuestro presidente, Luis Eduardo Bresciani, podría presentarla a la brevedad a la consideración de la Presidenta de la República. De ser acogida, estoy seguro que tendría gran impacto ciudadano. Sería una brisa de aire fresco disipando la bruma de desconfianza en la institucionalidad vigente hoy en la opinión pública nacional.

El sólo hecho de ver a la Presidenta de la República informando públicamente al respecto, rodeada de todos nosotros: altas autoridades de gobierno, alcaldes, parlamentarios, representantes gremiales, profesionales y del mudo social, todos unidos sin matices ni reservas, en torno a esta propuesta solidaria, sería una demostración que es posible superar la estéril atmósfera de mutuas recriminaciones y acusaciones que hoy domina el escenario político.

Estoy seguro también que este anuncio sería un tónico de esperanza para los damnificados, que podrían constatar cómo se formula una reconstrucción donde ellos serán protagonistas fundamentales en todas las decisiones.

También sería una confirmación contundente de la voluntad descentralizadora anunciada por la Presidenta de la República, ya que los SRDU dependerán directamente de los gobiernos regionales respectivos.

Entiendo que esta propuesta sea un trago no fácil de ingerir para algunos, temerosos de lo que se bautizó como *Estado empresario*, fórmula descalificada por la supuesta mala administración de los recursos.

Este es un juicio meramente ideológico concebido por los Chicago Boys, que en el campo de nuestras actividades carece de fundamentos técnicos, por cuanto la historia de la acción pública en vivienda a partir de los años 30 del siglo pasado es irreprochable. En efecto, la Caja de la Habitación, la Corporación de Reconstrucción y Auxilio, la Corvi y la Cormu, desarrollaron una labor de la cual sólo tenemos motivos de orgullo. Salvo escasas excepciones, los conjuntos habitacionales construidos por dichas entidades gozan de espléndida salud no obstante su edad, que oscila entre 50 y 80 años.

Es cierto que no pudieron cubrir totalmente las demandas habitacionales de su época. Convengamos que sus desafíos eran mayores, como consecuencia de las migraciones campo-ciudad y la alta tasa de natalidad. Por otra parte el desarrollo tecnológico de la época no permitía acelerar los procesos constructivos.

En consecuencia no hay razones técnicas que puedan descalificar hoy día, un camino probadamente exitoso ayer. Sería un agravio injusto a tantas instituciones y profesionales que enaltecieron el servicio público, tales como Waldo Parraguez, Luis Muñoz Maluschka, Federico O'Herens, Eneas Gonel, Juan Honold, Pastor Correa, Jorge Martínez Camps, Juan

Parroquia, Moisés Bedrak, Guillermo Ulriksen, Isidoro Latt, Héctor Valdés Phillips, Hiram Quiroga, Orlando Sepúlveda Gloria Gallizia, René Morales, Alejandro Rodríguez, Jorge Wong, Jaime Márquez, Ernesto Labbé, Miguel Eyquem, Pablo de Carolis, Osvaldo Cáceres, Esteban Rodríguez, y otros más que seguramente he omitido, pero que alguien podrá completar.

Ojala que esta propuesta alcance pleno acuerdo entre nosotros. Estoy seguro que ayudaría hoy día a levantar los ánimos en las regiones afectadas y permitiría mañana contar con instituciones capacitadas para gestionar una auténtica reconstrucción.

Puede que peque de exceso de optimismo. Es posible, pero después de haber compartido una mesa durante un año, ustedes saben que también soy un hombre obstinado ■

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



Sustentabilidad, Planificación, Actores, Ordenamiento Territorial

ACTORES EN LA CIUDAD Y LA REGIÓN: EL DESARROLLO DE CHILE, ¿CON QUÉ SUSTENTABILIDAD?

José Antonio Piga Giles. Arquitecto UCV. Magister en Desarrollo urbano, planificación y urbanismo PUC. Doctor en Arquitectura y Estudios Urbanos.

“Téngase presente que, el salitre y los guanos, son riquezas transitorias, y que si al término de ellas no hemos robustecido la economía de Chile con industrias reproductivas y espontáneas, sufriremos un retroceso atroz, que nos hará perder el alto nivel obtenido junto con nuestra respetable posición entre los pueblos civilizados”.

Editorial de El Veintiuno de Mayo de Iquique, 26 de enero de 1883.

El desarrollo, para serlo, debe ser sustentable, condición que lo caracteriza. Así, la pregunta que nos hacemos es sobre la sustentabilidad en el país, en sus regiones y ciudades. Luego de un período de alto crecimiento económico, en el marco del modelo neoliberal, cuya aplicación es probablemente la más ortodoxa del mundo, ¿el país se dirige a la sustentabilidad? Lo que equivale a saber si se desarrolla o sólo crece, lo cual sería bueno —sin crecimiento se dificulta el desarrollo—, pero sin sustentabilidad lo que ocurre no es desarrollo. Esta es una historia que ocurre en Antofagasta, la zona minera por excelencia en un país minero, que explica gran parte del crecimiento económico de Chile, en los últimos 150 años. La geografía, sus ciudades y especialización expresan esa identidad. La actividad minera extractiva es por definición lo contrario de lo sustentable: la energía se dirige a la más veloz disposición

de los recursos en sus mercados, a la apropiación de los excedentes que genera y a su exportación. Antofagasta (y Chile) exporta cobre sin elaborar, junto al grueso de las utilidades que esta industria genera. Una pregunta es cuánto de esta riqueza queda en la región y en el país. Respuesta emblemática es la nacionalización de 1971. Una segunda inquietud apunta a si estos recursos se usan para que surjan aquellas *industrias reproductivas* que permitan reemplazarlos, en tanto *riquezas transitorias*, diversificando y expandiendo la base productiva.

En la indagación que sustenta este artículo¹ se busca conocer lo que ha ocurrido y si esta condición regional y nacional —las mayores reservas conocidas de cobre en el mundo— augura sustentabilidad, es decir, desarrollo. La evidencia no muestra indicios claros de una trayectoria hacia el desarrollo sustentable. Se carece de un proceso de planificación que oriente el crecimiento de la región hacia una perspectiva transgeneracional, diversificada en lo económico, con ciudades consolidadas, capaces de acoger recursos humanos calificados que generen innovación, entre otros atributos de la sustentabilidad.

1 Para su tesis doctoral (en <https://joseantoniopiga.wordpress.com/2013/10/>) el autor entrevistó a actores en el mundo privado, regional, nacional y transnacional; en la administración pública; en las organizaciones de la sociedad civil, laborales, territoriales o funcionales; en las universidades regionales y nacionales; expertos en minería, desarrollo, ciudades, territorio e institucionalidad.

La masividad y la preponderancia multinacional y corporativa de la minería conducen a una visión de corto plazo, enfocada en la producción y en los retornos de las inversiones, dificultando la planificación de estrategias dirigidas al desarrollo integral y a más sustentabilidad. El territorio regional ha sido explorado y explotado por grandes empresas mineras multinacionales, las que han modelado las operaciones y dispositivos espaciales para la extracción y exportación de los recursos mineros. No para el desarrollo de la región.

Las ciudades pequeñas sufren de aislamiento y disminuyen en población, mientras las principales crecen inorgánicamente, sin planes de desarrollo articulados, con bajos niveles de calidad de vida, hasta ahora imposibilitadas de ofrecer un ámbito urbano propicio, sugerente y acogedor para impulsar innovación y conocimiento. Esta relación con el espacio regional genera una sustentabilidad débil, sin orientaciones de largo plazo e impide una planificación estratégica en ese sentido.

Se requiere superar críticamente lo aceptado como natural: la contaminación, las condiciones de vida, los incentivos a la precarización del empleo, las desigualdades en el espacio regional, entre otros efectos de la configuración social, económica, ambiental y cultural regional. Al discutir la sustentabilidad, es evidente que salvar la distancia entre deseo y concreción requiere de voluntad de futuro, de uno distinto, lo que debe obligar a conocer, evaluar y actuar

respecto del presente. En esto, lo que los actores señalan de la sustentabilidad, está la posibilidad de concreción.

La planificación no se completa en el aparato público, como tampoco en la expresión con mayor o menor claridad de los 'deseos' de una cultura en relación con su territorio, ni siquiera con la explicitación del ideario del Estado. El proceso hacia la transformación de una configuración económica, social, cultural, requiere de articulación, escalamiento y traspaso entre distintos actores de una ideología que imagine el espacio transformado, a partir de la conciencia agregada de lo conocido, lo valorado y de la actuación consecuente que completa el ciclo (Piga, 2012).

1. ¿Sustentabilidad en un desierto minero?

La región de Antofagasta es dependiente de sus recursos naturales no renovables. Está en una trayectoria que se aleja de la sustentabilidad: una vez que estos se agoten o desvaloricen, habitar allí perderá sentido, al extremo eventual de quedar desierta. Dado este sino de la riqueza minera, la habitabilidad es de enclave, una instalación especializada, ajena y desarraigada, cuya expresión urbana es el campamento, transitorio, espacial y socialmente segmentado, unidimensional.

Las grandes empresas mineras multinacionales (GEMM) están concentradas en la extracción de minerales

y su exportación, en una relación de poder que oscila entre la búsqueda de legitimidad y su pérdida, sin efectiva contrapartida regional, dados el volumen de inversiones, capacidades y recursos que éstas movilizan. Su institucionalidad da cuenta de relaciones entre desiguales, asimetría que imposibilita asociatividad real. Existen posiciones de poder y dependencia, con escaso compromiso de las empresas con el desarrollo regional, centradas en el retorno de inversiones más que en las vicisitudes del territorio, el que es así delineado por empresas de escala global. Se han implementado iniciativas de responsabilidad social empresarial (RSE), unas discretas y otras de mayor relevancia² pero que no pueden reemplazar la acción pública y su responsabilidad con los procesos económicos, sociales, ambientales y culturales en el territorio.

2 Desde 2012 una de las GEMM que opera en la región (BHP Billiton) lleva adelante una iniciativa para encauzar el crecimiento de la ciudad de Antofagasta, para mejorar la calidad de vida y sus condiciones ambientales y físicas, con un plan creado participativamente, integrando las iniciativas actuales y futuras que identifiquen en conjunto públicos, privados y las organizaciones de la sociedad civil, a partir de la evaluación y recomendaciones que la OCDE (2013) ha generado, comparando Antofagasta con otras ciudades de la Organización. Se plantea un periodo de implementación y monitoreo al 2035. Evidentemente constituye una experiencia notable para la ciudad y la región, a considerar y seguir su desenvolvimiento en el tiempo planteado. Ver www.creoantofagasta.cl.

El sector público aparece distante, con escasas herramientas para ser contraparte de la acción de las empresas, mediante, por ejemplo, una planificación para capturar la dinámica minera. Su acción es débil e indicativa, de corto plazo. Las decisiones económicas están libradas al mercado, en que cada agente —privado— define de modo autónomo su camino. La agregación de estas decisiones privadas genera crecimiento, define sentidos y el Estado está para facilitar el funcionamiento del mercado. Mientras menos regulación establezca, más eficientemente operará el mercado. En esta visión ortodoxa no hay planificación de país, como tampoco largo plazo ni articulación intersectorial, pues no se necesitan. Así, la sustentabilidad posible para esta región es débil, condicionada y dependiente del desempeño de la actividad minera.

Si las empresas están absortas en sus actividades, sin integrar la sustentabilidad del territorio, si el Estado no tiene capacidad para romper la inercia de un *statu quo* asimétrico y plantear objetivos de largo plazo y estrategias para planificar la promoción y aplicación de las políticas que se precisan para lograr dichos objetivos; es decir, si ni el sector privado ni el público logran articular procesos que conviertan el crecimiento económico en desarrollo con mayor sustentabilidad, la pregunta es donde buscar capacidad y voluntad para hacerlo.

2. Actores estructurando el territorio

La masividad de la escala extractiva y la condición corporativa y transnacional de la minería, en la región condicionan la habitabilidad y las relaciones —económicas y productivas, sociales, culturales y ambientales— entre actores e instituciones. La minería privada planifica sus inversiones, con fuerte énfasis en la producción. Los instrumentos de planificación de que dispone el Estado son solo indicativos y referenciales, dejando un amplio espacio de acción a las GEMM para determinar el ordenamiento del territorio, con un peso específico que modela procesos económicos, sociales y culturales y configura el espacio regional y los asentamientos humanos.

La minería condiciona el proceso regional, pero son personas las que lo sostienen en sus actitudes, decisiones, creencias, acciones. En los actores hay una posibilidad de transformación, si existiese una racionalidad ambiental, una ideología de sustentabilidad y una consciencia agregada.

Las personas, actores en tanto sujetos con identidad, creadores de imaginarios y también súbditos normados y restringidos, identifican lo que es bueno y lo expresan sosteniendo valores, reconocen lo que existe, hacen diagnósticos sobre la realidad y definen lo que es posible, articulando su disposición a actuar, conformando una actitud frente a esa realidad. Esto es la construcción de sujetos, la conformación de ideología, parte de

la cultura, entendida como prácticas que producen significados. La ideología alude a la posibilidad de actuar en un mundo estructurado con significados, pleno de sentido (Thompson, 1986).

La noción de actor como sujeto —subyugado por fuerzas poderosas al tiempo que cualificado para ser protagonista y creador de su mundo de significados y sentidos— (Giddens, 2006), se usa para plantearse si Antofagasta puede proponerse un desarrollo sustentable, dadas sus condiciones económicas, sociales, culturales y ambientales. Esta proposición surge de planificar, una actuación de individuos libres que democráticamente se asocian para manejar sus asuntos colectivos, dirigidos hacia el progreso, compartiendo un espacio y un tiempo.

La idea de actor vincula al sujeto que actúa con la acción que ejerce. Un actor es “*un agente intencional, cuyas actividades obedecen a razones*” (Giddens, 2006: 41), que decide y emprende en una lógica de acción en un contexto. Para entenderlo se acude al concepto de estructuración, el conjunto de recursos organizados, articulado en sistemas sociales que incluyen actividades de agentes en un tiempo y espacio determinados. Estructura y agente son una dualidad, constricción y límite, habilitación y posibilidad, en una dialéctica que alude a la capacidad de negar la expresión del poder y actuar en consecuencia. El poder es la reproducción de una estructuración que predomina sobre otra, no sólo asimetría de distribución, sino inherente a cualquier asociación social.

La noción de ideología expresa esta dialéctica como sujeción y cualificación, interpelación para actuar con sentido: reconociendo lo existente, discerniendo lo bueno y lo posible y aprestándose para actuar. La ideología opera como un dispositivo cultural, en tanto constituye y modela la forma en que los seres humanos viven como actores conscientes y reflexivos en un mundo estructurado y significativo.

El contexto es la globalización neoliberal, que retoma la tradición económica neoclásica (Harvey 1998, 2007), una de cuyas expresiones ha sido el empequeñecimiento de la esfera de lo público, retirando al Estado de la economía, evitando la acción de políticas públicas en ámbitos productivos y en la articulación intersectorial en los territorios, dependiendo éstas de la voluntad y comprensión de cada actor (Healey, 1997) y de la dinámica de los procesos de mercado.

Muchas veces la planificación en la sociedad democrática contemporánea, y en la experiencia chilena particularmente, se reduce a dispositivos técnicos y administrativos basados en racionalismos estrechos, orientados por concepciones de política indicativas —económica, social— en que el Estado subsidia el funcionamiento de la sociedad que no es de interés del mercado, y regula escasamente su acción en ámbitos complejos, por ejemplo, en la creación de bienes públicos. Lo que resulta es el esquema que este poder diseña sobre territorios y comunidades; esto es, la desviación de procesos democráticos y progresistas hacia la manifestación de intereses corporativos.

3. Globalización y sustentabilidad

Con la presencia de empresas conectadas a la explotación de recursos naturales, Antofagasta ha recibido grandes flujos de inversión extranjera directa (IED), concentrando la mayor parte de esos recursos, después de Santiago, al tiempo que representa el más alto porcentaje de las exportaciones del país. El producto interno bruto de la región ha crecido significativamente (cerca de seis veces entre 1961 y 2001 en pesos de 1996) y el PIB per cápita regional es el más alto del país, 1,88 veces el nacional. Los salarios son los más altos de Chile.

Estas cifras podrían augurar desarrollo para la región. Pero, ¿cuán sustentable puede serlo? IED y extracción, ¿generan procesos virtuosos que superen la incertidumbre sobre su continuidad? La memoria de la crisis y la decadencia de la industria del salitre está presente. El crecimiento económico no genera desarrollo sustentable. Este se produce por acciones que generan fenómenos sociales y culturales. Hay consenso aparente en que se necesita un salto desde el actual estado, aún basado en la abundancia de recursos naturales, a etapas superiores hasta llegar a la fase de innovación, para dar el paso al desarrollo y la sustentabilidad. Pero la evidencia que señala crecimiento identifica un sentido que diverge del desarrollo sustentable, pues escasean los dispositivos necesarios para usar la oportunidad a la que se enfrenta.

La planificación ha sido el instrumento privilegiado en la construcción del proceso —de crecimiento económico, de socialización, de generación de cultura— que lleva al desarrollo, lo que se completa con la relación del territorio con sus recursos, la habitabilidad y la institucionalidad que le han dado forma. En Antofagasta el crecimiento está condicionado por los recursos mineros y las GEMM en la explotación de ellos, lo que impacta en la relación de esta región con el país, al tiempo de establecer la

interrogante sobre la sustentabilidad y sus dimensiones. El cuadro actual es el abajo.

Estas siete empresas representan casi la totalidad de la producción de Antofagasta (más del 98%) y alrededor del 53% del cobre chileno, que es el 31,05% de la producción mundial³. En Antofagasta se produce más del 16% del cobre del mundo (COCHILCO, 2015).

Grandes empresas mineras multinacionales	Casa matriz	Faenas en Antofagasta	Producción
			(Tm 2014)
Anglo American	Londres, Inglaterra	Mantos Blancos	104.200
Barrick Gold Corporation	Toronto, Canadá	Zaldívar	100.600
BHP Billiton Base Metals	Melbourne, Australia	Escondida y Spence	1.341.500
CODELCO Chile	Santiago, Chile	Chuquicamata, R. Tomic, Gaby y M. Hales	929.900
Glencore (antes Xstrata)	Baar, Suiza	Lomas Bayas	66.400
Freeport MacMoran	Estados Unidos	El Abra	166.400
Antofagasta Minerals	Londres, Inglaterra	Michilla, El Tesoro y Esperanza	321.500
Total regional GEMM: 3.030.500			
Total nacional: 5.749.600			
Total mundial: 18.515.600			

Fuente: COCHILCO (2015).

3 Sigue China con 1.632 millones de toneladas métricas (Tm), el 8,81% y Perú con 1.379.600 Tm, 7,45% (COCHILCO, 2015). La producción chilena es tres veces y media la china, el siguiente productor en volumen. En Antofagasta se produce casi dos veces lo de ese país.

El cobre está en el centro del debate sobre desarrollo sustentable, respecto de la disyuntiva de

“seguir dilapidando su naturaleza excepcional en nombre de la ‘ventaja comparativa’ que le asigna su abundancia relativa... Tampoco Chile podrá continuar dilatando sus responsabilidades al respecto, entre un estilo de desarrollo depredador de los recursos naturales, que ha sido dejado en manos de la iniciativa privada, sin que establezcan una estrategia armónica con el medio ambiente y las necesidades de crecimiento económico” (Sunkel, 2011: 236).

Para Antofagasta, esa estrategia armónica significa un equilibrio complejo: en términos de escala de actividad, no existe otra que compita con la minería; así, la construcción que los actores puedan hacer de modo participativo e inclusivo, debe hacer un ejercicio de imaginación para lograr superar la tendencia abrumadora a la especialización, relevante en la relación entre minería y desarrollo, entre sector público y privado, entre empresas, gobierno y comunidades.

4. Conceptos de desarrollo sustentable y su definición

Antofagasta se caracteriza por una habitabilidad desarraigada, expresada en campamentos, company towns y ciudades con escasa oferta urbana de calidad; con un desarrollo territorial desigual y limitada participación

del Estado. Las condiciones para aumentar sustentabilidad necesitan capacidad para generar raigambre regional y mayor diversificación productiva, superando la explotación de recursos naturales, que es y ha sido su ventaja comparativa. Ambos atributos, arraigo y diversificación, precisan de una perspectiva de largo plazo en la planificación pública.

La noción de sustentabilidad está también ligada a la idea de recuperar una línea de continuidad interrumpida, asociada a nociones ambientales y de conservación, a recursos y su reproducción o transformación y al mejoramiento en la calidad de la vida a la que la sociedad aspira. La idea de desarrollo es consustancial a la construcción de visiones de futuro, con inclusión y cohesión social, en una comprensión temporal, en tanto en el presente se configura el futuro.

El desarrollo sustentable se entiende cimentado en su medio natural y cultural para asegurar su continuidad intergeneracional, capaz de equilibrar la salud económica, ambiental y social de una comunidad para mejorar su calidad de vida, que fomente y posibilite procesos inclusivos, con participación de múltiples actores en todos los niveles, superando aproximaciones sectoriales, corporativas o de grupos (Programa 21, 1998).

Un nuevo rol para la minería podría definirse con la creación de ámbitos de trabajo articulado, en horizontes temporales y escalas territoriales adecuadas. Esto requiere de nuevas capacidades en las instituciones y en los actores, una imaginación (social,

económica, cultural) que pueda implementarse en iniciativas de transformación, en lo que Healey (1997) llama el giro comunicativo de la planificación. Este “viaje” desde la idea hasta su expresión en política, proyectos y obras precisa encontrar caminos para conectar las esferas de acción.

Por su parte, el Informe Brundtland señala que “las empresas transnacionales pueden desempeñar una función importante en el desarrollo sostenible [...] una influencia positiva sobre el desarrollo”, para lo que debiera “fortalecerse la capacidad de negociación de los países en desarrollo frente a ellas” (CMMAD, 1992: 39-40), más allá de la mirada ambiental, en un contexto de mayor amplitud dirigido al desarrollo de los territorios anfitriones.

La oferta urbana regional ha sido incapaz de consolidar en las ciudades una base de capital, sólida y equilibrada en cantidad y calidad, que genere bienestar y calidad de vida, y autonomía, no sólo en cuanto a niveles de retención de capital y crecimiento económico, sino a la creación de una cultura de identidad y arraigo de cara a la transitoriedad y la cultura de company town. El análisis de zonas análogas en especialización y dependencia pero con una evolución a una sustentabilidad fuerte, da cuenta de procesos complejos de diversificación productiva, dinamización de las ciudades e introducción de tecnología, con fuerte intervención pública en un contexto de planificación de largo plazo y de acuerdos estratégicos con el sector privado.

El objeto de la planificación para un desarrollo con sustentabilidad, expresada en incrementos de calidad de vida y bienestar de los habitantes del territorio donde ocurre el proceso, debe satisfacer necesidades de los diversos actores en ese espacio. Tanto el Estado como los actores —ciudadanos individuales, entidades corporativas, organizaciones— necesitan planificación, entendida como articulación de juicios técnicos con voluntad política. La política es una democrática, donde debe atenderse a la ‘conversación de los ciudadanos’. A la sustentabilidad es consustancial una postura ética, con formas democráticas de planificación.

Esta afirmación alude a la complejización del concepto, desde la evaluación de variables biofísico-químicas, a la integración de aspectos económicos, sociales, institucionales y ambientales. Una tercera lectura busca integrarlos en una mirada transversal, de mayor inclusividad, sinergia y con despliegue de tácticas y estrategias de transformación.

La sustentabilidad, desde la perspectiva sistémica, es un equilibrio donde la relación entre variables de entrada y de salida de un sistema mantiene un valor que no disminuye en el tiempo. Los aspectos físicos, objetivos y racionales ven las manifestaciones externas de la sustentabilidad (Fricker, 1998), mientras las subjetivas son manifestaciones internas, más que ‘algo’ a ser medido, referidas a la calidad de la vida y a la transformación de las concepciones que pudieran contener u orientar significados de

lo sustentable, las que cambian en el tiempo. Fricker señala que “El desafío de la sustentabilidad no es enteramente técnico ni racional. Es uno de cambio en las actitudes y en el comportamiento. La sustentabilidad entonces debe incluir el discurso social en el que los aspectos fundamentales son explorados colaborativamente dentro de los grupos o comunidades afectadas” (1998: 369).

El derecho de los ciudadanos a recibir el aporte de la principal riqueza del país (impuestos o royalties redistribuidos en bienes públicos provistos por el Estado) se relaciona con el desarrollo sustentable, pues la obligación de la actual generación con el futuro no es dejar la tierra como fue encontrada, sino con opciones y capacidades que aseguren un bienestar igual o mejor al del presente. Esto es la reinversión de las rentas de la explotación del recurso para independizarse de la actividad primario-exportadora. Así, “El desarrollo sostenible es el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades” (CMMAD, 1992: 67). Se plantea la necesidad de una equidad intergeneracional, como también intrageneracional.

Es la capacidad de una sociedad para generar aquel balance económico, social y ambiental. El desafío desborda los ámbitos de la técnica y la racionalidad, para situarse en la manera de ser de las personas, pues se requiere transformar performances sociales e incluir la participación comunitaria, integrada con la capa-

cidad de poner de acuerdo sectores económicos, administraciones, acciones de diversos orígenes y escalas geográficas. La sociedad construye un discurso sobre un estado de equilibrio al que aspira, objeto de debate y consenso, para cuya concreción se requiere una mirada comprensiva del futuro. Esta estructuración es la que evoca la idea de sustentabilidad.

Como se señaló, ni públicos ni privados explicitan una perspectiva de largo plazo para el desarrollo sustentable más allá de una generación⁴. Una temporalidad adecuada para pensar el futuro no es expuesta. Los actores declaran querer desarrollo sustentable, pero en sus agencias no hay acciones específicas integradas en un proceso de planificación con sentido transformador. Lo que contrasta con la idea de redes de entendimiento mutuo, articulación, colaboración y generación de vínculos y lealtades, y mayor capital social. De esa actividad de creación y de elaboración de sentido entre los actores en la región, es que pueden surgir las ideas-fuerza de una estrategia común y un plan para la sustentabilidad. Pero el desempeño regional no genera estas bases, requeridas para asegurar sustentabilidad. El orden de las grandes operaciones mineras es distinto del desarrollo sustentable.

Se señaló la existencia de una oportunidad dada por el nivel tecnológico, institucional y organizacional de la minería en Antofagasta, que podría ser una inflexión hacia el desarrollo sustentable, caracterizada

4 Lo más cercano a esto es CreoAntofagasta, ya mencionado.

por: i) aumento en la producción y nueva cultura productiva propia de la economía global, ii) conciencia en actores en diversos niveles, respecto del desafío, y iii) fuertes procesos de crecimiento en población, infraestructura y actividad agregada de las ciudades⁵. Pero estas características, notorias, masivas y explícitas, no han modificado una trayectoria que diverge de la sustentabilidad.

A la pregunta sobre cómo llega el país a ser desarrollado, más sustentable, hay que agregar si ese camino está determinado sólo por el mercado. El crecimiento no transita naturalmente hacia el desarrollo ni la sustentabilidad. Más bien se concluye que la ideología neoliberal dominante empuja en otra dirección. La pregunta es por una ideología de sustentabilidad y si esta logra afectar la racionalidad económica, interpelando la trayectoria fragmentaria y unívoca que prevalece. Respuestas a esta interrogante hay en los actores, en tanto sujetos en la dialéctica de sometimiento y creación, para conservar o para transformar lo que existe como mundo estructurado.

5. Los actores sociales

Es en los actores donde están esa voluntad y capacidad. Son los actores los que impulsarán —o no— acciones para abrir posibilidades de mayor sustentabilidad. La condición es que exista en ellos la dialéctica entre sujeción y apertura y que, mediante una reflexividad consciente, se

resuelva en poder transformador y acción consecuente, en lo que Ortiz (1980) llama la consciencia ‘completa’, a diferencia de aquella ‘fragmentada’, en que no se resuelve el paso desde lo que se conoce, lo que se valora aplicando una lectura ética, y su resultado en acción transformadora, de acuerdo a la posición que se suscribe y a una evaluación de aquello posible. En el caso de Antofagasta, es intervenir en la trayectoria que el proceso regional lleva, asumido que se aleja de la sustentabilidad. Esto es posible en la medida que, en los actores, se reconozca una ideología de sustentabilidad y se pueda construir y completar la dialéctica entre conocimiento, axiología y acción. Como lo señala un actor, una consciencia fragmentada se limita a la “expresión del deseo”, un voluntarismo siempre incumplido mientras no se dé el paso a la acción.

Los actores asumen visiones de mundo, ideologías, como lo indica Ortiz: “La ideología se define como una concepción de mundo que engendra una ética correspondiente a una acción en el mundo” (1980: 84), lo que permite relacionar a los actores, sus racionalidades y representaciones con las acciones que emprenden. La ideología involucra la construcción y modelamiento de “cómo los seres humanos viven sus vidas como conscientes y reflexivos iniciadores de actos en un mundo estructurado y lleno de significados” (Thompson, 1986:15-16). Así, la ideología opera como un discurso que interpela a los seres humanos en tanto sujetos.

5 Antofagasta-Mejillones y Calama

La componente ideológica en las prácticas y discursos culturales construye subjetividades, personas individuales y sujetos colectivos, clases sociales o entidades corporativas. La ideología interpela a los sujetos para orientar un camino, con lo que les ofrece una posición y una identidad. Se establece su carácter dialéctico indicando el sentido doble y opuesto del término “sujeto”, estar atado, tomado o capturado⁶, al tiempo de ser ‘sujeto de la historia’: un actor capaz de crear. Estos sentidos, sujeción y cualificación, lo son por interpelación ideológica: los individuos quedan cualificados para asumir roles y convertirse en agentes de cambio y transformación o de conservación del orden: “El funcionamiento social básico de la sujeción-cualificación involucra tres modos fundamentales de interpelación ideológica. Las ideologías ‘sujetan’ y cualifican a los sujetos diciéndoles, relacionándolos o haciéndoles reconocer: lo que existe, lo que es bueno y lo que es posible” (Thompson, 1986:16).

A través de los actores es posible ‘ver la ciudad’ (Healey, 1997) en tanto espacio donde ocurre la creación de oportunidades en la fase de desarrollo como la de mayor madurez y capacidad, con una integración de dinámicas socio-espaciales y económicas con la estructura urbana, que genera sentidos, conocimientos y prácticas en un lugar. Esta mirada que conecta imaginación con acción es la de sujetos con identidad. Los actores deciden en función de sus creencias, motivaciones y de la estructura y ésta

define lo posible (Giddens, 2006), reconociendo límites estructurales, no como absolutos, sino fronteras de un espacio al interior del cual los individuos se mueven. Como lo formulan Boudon y Borricaud (1990: 307): “Es cierto que la acción individual está sometida a limitaciones sociales, es raro poder comportarse a su antojo. Pero eso no implica que las presiones sociales determinen la acción individual. Estos límites determinan el campo de lo posible, no el campo de lo real”.

6. Enfoques desde los actores: claves para la sustentabilidad

La evidencia empírica refiere a visiones que los actores construyen, en el contexto de la economía, la sociedad, la historia y la habitabilidad regional. Están ordenadas en cuatro ámbitos principales, que se identifican como claves para avanzar o detener el paso a una mayor sustentabilidad:

El predominio de una lectura unidimensional y de corto plazo de desarrollo sustentable.

Al plantear el concepto de sustentabilidad, en un recorrido que no es fácil ni evidente, recién en una segunda instancia en el discurso se reconocen otras dimensiones, aparte de la ambiental. Prevalece una visión reduccionista y una naturalización de las condiciones de la explotación y sus efectos.

6 En inglés, subject (sujeto) significa también súbdito.

Un entrevistado señala que “...el desierto bota, echa fuera... salvo que haya una riqueza muy grande, como la hay aquí... ¿y si no, que habría?, nada...”. Se sigue que no habría problema con la contaminación de la minería: “hay que romper huevos para hacer tortillas” y se agrega que “bajo Chuqui y La Escondida hay un desierto, no es el Valle de Aconcagua”. Pero en la región hay tasas de cáncer de pulmón 400% veces más altas que las de Chile (El Mercurio de Calama, 14 de Octubre de 2009). Las termoelectricas de Tocopilla y Mejillones representan el 99,7% de la matriz energética del Norte Grande y generan más de la mitad de las emisiones de SO₂ de las zonas saturadas por este elemento en el país —243 contra 443 ton/día—. En Tocopilla en 2005 la tasa de mortalidad fue la mayor de la región y una de las más altas del país: “8,8 contra 4,4. La cifra del país fue de 5,3”, junto a la tasa de mortalidad de recién nacidos y menores de un año, que en el 2008 “en la provincia de Tocopilla fue de 14,2. El promedio nacional se situó cerca de la mitad: 7,8” (Qué Pasa, N° 2089, 22 de Abril de 2011).

Ante la constatación de los efectos, ocurre la negación: la gran minería en Chile cumple con estándares internacionales, los mismos que en Canadá o Finlandia. Por lo tanto, es inevitable y “natural” que existan consecuencias. Aparece la noción de una “perspectiva del deseo”, el listado de lo que debiera ser y que no es “para no afectar intereses” y porque “la minería es así y si no te gusta tienes que irte a otra parte...”

Se pagan otros costos. Por una parte, la desafectación de la vida familiar y social, debida al sistema de turnos, que masificó las jornadas excepcionales de trabajo. Por otra, la dicotomía entre Gran Minería y el resto, lo que genera realidades paralelas, cuyo impacto en la habitabilidad es que la demanda que genera hace que la vida urbana en la región sea cara y excluyente. Contradicción resuelta por esa expresión del deseo, junto con la promesa de la riqueza infinita. Esta es la energía que permite la vida “imposible”, que explicaría la aceptación de los riesgos: “la minería es la que aporta empleo, servicios y ... quita también años y calidad de vida ... el mismo patrón que te está quitando sustentabilidad te está dando de comer ... es el sino de la región”. Se genera una serie de transacciones, entre ellas: la expectativa de salarios altos, que resulta en subempleo, la sustentabilidad futura se torna habitabilidad precaria actual, la diversificación productiva en cluster especializado, lo que potencia la explotación de los recursos naturales versus el desarrollo de alternativas...

Una permanente interrogación sobre el capital humano en la región y la dificultad de retener a aquel con mayores capacidades.

Se dice que para hacer “investigación e innovación para mejorar la productividad, del rubro que sea [...] definitivamente no hay capacidad en Antofagasta, eso está claro, se ha avanzado mucho, pero no hay capacidades”. Porque “nadie hace nido” señala un actor, en una región que

es “un laboratorio para empresas en un negocio aventurero que es el del mineral”.

La asociatividad es fundamental para la articulación entre lo público y lo privado, pero “eso tiene que ir acompañado de generar una masa crítica [...] de producción intelectual de calidad, pero también con una masa ciudadana, que es la única capaz de empujar este tipo de procesos”.

La visión de expertos entrevistados es que la capacidad de asociarse en emprendimientos de largo alcance es fundamental, pues permite dar saltos de creación, de productividad, de innovación. La asociatividad es baja, dicen, porque en vez de cooperar deben competir por los recursos para investigación, mejoramiento de la docencia o infraestructura en el caso de las universidades, dividiendo esfuerzos en lugar de converger. Se dificulta la formación de una comunidad regional, prevaleciendo aproximaciones individuales, identidades relacionadas con dinámicas de mercado sin lealtades espaciales ni de intereses. Hay un escenario de dispersión, lejano de la “coopetencia” y de los compromisos colectivos, sin masa crítica que cuestione, proponga y movilice.

La clave es la generación de la “conversación regional”, como la plantea un entrevistado, para generar visiones compartidas y para que los “líderes regionales” entiendan que “el futuro de la región depende fundamentalmente de ellos”. Pero, se pregunta un actor: “¿hay un plan?, ¿hay una comisión para el largo plazo, hay gente pensando en la segunda

región? Yo creo que no”. Una región que no puede articular su propio futuro en un proyecto regional de consenso⁷.

Los enfoques de los actores dan cuenta de diversos intereses, intenciones y posibilidades.

La sociedad civil expresa autonomía en relación con la idea de ciudadanía, de cara a la disminución de lo público y a la naturalización de la esfera económica por sobre sociedad y cultura. Asume la responsabilidad de “¿quién va a pensar?”, porque les “corresponde hacerlo en la región”, puestos ante la reflexión sobre los bienes públicos, el bien común, el desarrollo y la sustentabilidad. Desde esta perspectiva, existiría “la obligación de [...] ir visualizando por dónde va la cosa [...] marcar camino, ir abriendo los espacios para que el resto de la sociedad empiece a actuar en ese sentido”. Expresan una demanda sobre el futuro, más allá del cumplimiento de leyes, normativas e impuestos. Se reclama la necesidad de una reflexión conjunta.

7 Hay una permanente referencia a los logros de las décadas de los 50 y 60 por un movimiento pluriclasista de profesionales, pequeños empresarios, empleados y obreros, que demanda agua, alimentos, romper el aislamiento y mejorar los servicios básicos, que culminan en la “ley del cobre” que destinaba el 5% de los ingresos que percibía el Estado a las comunas y provincias donde se producía, además de la zona franca alimentaria, entre otras ventajas que daban cuenta de la especial situación de estas regiones. Estas franquicias fueron terminadas por la dictadura, después del golpe de 1973. Ver Piga (2012).

Es al Estado al que se interpela, pues es responsable de convocar y constituir capacidades para definir conceptualmente el desarrollo y la sustentabilidad. Un rol público es abrir espacios para la “conversación regional” y plantear y establecer conceptos y métodos, para volver a la responsabilidad que lo define: proveer los bienes públicos que la sociedad necesita para su crecimiento y desarrollo, físico y cultural, en posesión de sus poderes reguladores y normativos pero también en tanto “organizador y creador” del sentido de lo que es de todos, lo público. Se le reclama “escasa capacidad” para producir bienes públicos y poca injerencia en materias de interés de la ciudadanía, una imposibilidad de cumplir el rol que le es propio. Se trata de gobernar con voluntad y mirada de bien público.

A las grandes empresas se las interpela para que generen una real apertura al desarrollo del territorio. La respuesta corporativa ha sido el despliegue de acciones en el marco de la RSE, lo que daría cuenta de una ‘deuda social’⁸, que generaría su necesidad. Cuánto es lo adecuado, quién y cómo definir eventuales acciones y cuánto avanza el bien público en este ámbito es parte de lo que se plantea como problema.

La RSE se expresa a través de entidades especializadas en cada empresa (fundaciones, gerencias, grupos de tarea), con iniciativas principalmente en educación, vivienda y salud, realizadas en tiempos y espacios controlados.

Los actores indican —los ligados a las GEMM lo reconocen— que los aportes en RSE de las empresas son limitados y que no tienen relación con los recursos que la actividad genera y exporta: “la gran minería privada del norte chileno [...] puede hacer mucho, pero mucho más y si queremos sustentabilizar esa región debe hacer mucho, pero mucho más [...] todo lo que se hace es muy poco todavía, comparado con lo que se podría hacer [...] en conjunto”.

Pero no existe deliberación respecto del futuro, el que será compartido al menos por una generación más, dadas las inversiones, los horizontes de explotación, las tecnologías y la demanda. Los actores señalan que no se ha producido el encuentro en el cual el Estado chileno, su gobierno y los “actores vivos” le digan a las empresas privadas *“ustedes están explotando estas minas, están pagando impuestos [...] todo está dentro de la legalidad [...] sin embargo, nosotros queremos mirar para adelante, queremos saber qué va a pasar con esto y queremos que lo hagamos en conjunto”*. Se trata de una lealtad espacial para la generación de un futuro, para lo que se requiere consenso⁹.

De esa lealtad espacial o su carencia, surge la asimetría de poder que ha configurado la región.

Por una parte está la distancia con las grandes empresas en una asimetría de escalas económicas y capacidades en el territorio. Las GEMM no

8 The Economist, 22 de enero de 2005.

9 Como se ha señalado, CreoAntofagasta es la primera iniciativa que tiene una perspectiva de largo plazo.

ven el territorio, sino sus inversiones. No comparten un proyecto de futuro de base regional y nacional. Es el argumento de la supervivencia del enclave en versión contemporánea, que condiciona y selecciona su relación con el territorio. Por otra se menciona el desequilibrio en el aporte de la región al país y lo que este devuelve, en una asimetría institucional entre el Estado nacional y la región. Una de las expresiones de esta distancia es la incapacidad de ejercer una adecuada interlocución en función de la idea de sustentabilidad.

Como lo frasea un actor en Antofagasta: *“hay muchas dificultades de plantear una estrategia frontal que vaya a ponerle reglas al sector privado ... la sustentabilidad es ... un concepto más o menos vacío, al cual no se le puede meter contenido con mucha facilidad”*. La regulación es una tarea pública y de nivel nacional. Se pone en cuestión la capacidad ejecutiva y legislativa que se pueda ejercer regionalmente, habida cuenta del centralismo del Estado chileno. Se reclama del gobierno central objetivos de largo plazo y modificaciones legales y políticas apropiadas¹⁰.

10 El informe de la Comisión Asesora Presidencial, Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile entregado el 7 de Octubre de 2014, es un avance en este sentido, que continúa con el mensaje de la Presidenta de la República con el que se inicia “un proyecto de Reforma Constitucional” para “disponer la elección popular del órgano ejecutivo del Gobierno Regional” del 30 de Diciembre de 2014. Algunos miembros de la Comisión Asesora proponen “algunas modificaciones” al proyecto para cumplir con los objetivos planteados (documento

La dificultad es así definida por un actor: *“se requiere conciencia de muchas variables, del futuro, de lo que puede significar a las generaciones futuras, ya pensar en la cadena de acciones futuras es un esfuerzo de abstracción importante para cualquier ser humano y pensar en planificar sustentabilidad es una cuestión bien ambiciosa”*. Y difícil de sostener: no hay incentivos para planificar, pues se afectan intereses sin que exista decisión para modificar el estado de cosas en función de una visión de desarrollo que lo supere, al contrario de prolongarlo. Se requieren acciones y cambios profundos, no parciales, lo que precisa mucha voluntad. Que no parece existir donde tiene que haberla, en el sector público.

7. Sustentabilidad: una creación que precisa voluntad y conocimiento

Retomando la pregunta acerca de si existe una ideología de sustentabilidad y si ésta logra afectar la ideología neoliberal imperante, se observan trazas en los actores de cara a la dinámica regional, cuando reconocen lo que existe y que crea identidad y certeza, lo que es bueno, de donde surge la selección de deseos por co-

Reforma Constitucional de Descentralización: modificaciones imprescindibles para la viabilidad del proyecto, Abril de 2015). Sin entrar en el debate específico, su prioridad parece alejarse en el tiempo y se estima improbable el primer paso, la elección de intendentes, en este período presidencial.

rección y justicia, y lo que es posible, que modela el sentido del cambio, configura temores y dimensiona riesgos.

La interpelación a lo que existe llega a discernir lo bueno, a la lectura ética, sin lograr el traspaso a lo posible y a la determinación de actuar, resultando así en una “conciencia fragmentada” y en la estrategia de la “expresión del deseo”, que identifica lo que debiera ser pero no es, enfrentados a la asimetría entre el modo de entender el futuro que ha logrado imponer el neoliberalismo, de cara a la generación de una mirada planificada, de largo plazo, en función de un proyecto participativo dirigido al desarrollo sustentable. La vieja demanda por autonomía, cuyos frutos debieran ser arraigo en ciudades complejas, identidad territorial y una matriz productiva diversificada y planificada, queda relegada a su mera identificación, situada en un campo prácticamente utópico.

Se reconoce la tensión entre esta configuración que ha constituido la ideología neoliberal y la oportunidad que el ciclo minero global abre para esta región y para el país. Es un asunto de poder, claro está. Lo posible lo impone el poder en cada época¹¹, lo que no anula los procesos de organización ecológica ni los sentidos

de la cultura, esto es la acción de los actores que, como se ha dicho, conocen, optan y actúan, en el sentido de consolidar una ideología de sustentabilidad.

De esta manera, la sustentabilidad es una creación social, que requiere conocimientos, ética y voluntad, el deseo de construirla. El eslabón que falta para la acción puede encontrarse en nuevos procesos que se inician o debieran hacerlo, en capacidades por develar y articular en nuevos conceptos, en un contexto de integralidad ambiental, social, económica y cultural, en un horizonte de largo plazo que se empieza a construir desde ya, que supere enfoques sectoriales y mejoras parciales en uno u otro aspecto de la producción, el transporte o la construcción. De cara a la racionalidad economicista neoliberal y a la evidencia de los límites ecológicos ya sobrepasados, la sustentabilidad y el desarrollo constituyen un desafío social y principalmente político ■

11 Siguiendo a Foucault (*en Las palabras y las cosas*, 1966), cuando señala que la realidad es el efecto de un proceso de producción a partir de las estructuras y principios de la vida, la lengua y la historia, está en relación con el poder y la imposición en cada época. Esta es la condición de lo posible.

Bibliografía

- BOUDON, R. & BORRICAUD, F. (1990, Dictionnaire critique de la sociologie, PUF, Paris.
- COMISION MUNDIAL SOBRE MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO (CMMAD). (1992). Nuestro futuro común, Alianza Editorial, Madrid.
- CORPORACION CHILENA DEL COBRE (COCHILCO). (2015). Anuario de estadísticas del cobre y otros minerales, 1995–2015, Santiago.
- FRICKER, ALAN, 1998, Measuring up to sustainability, en Futures vol. 30, N° 4, pp. 367-375
- GIDDENS, A. (2006) La constitución de la sociedad, bases para la teoría de la estructuración, Amorrortu editores, Buenos Aires.
- HEALEY, P (1997) Collaborative planning, shaping places in fragmented societies, UBC Press, Vancouver.
- HARVEY, D. (2007). Urbanismo y desigualdad social, Siglo XXI de España Editores, Madrid.
- OCDE, Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2013). Estudios Territoriales de la OCDE, Antofagasta, Chile, Dirección de Gobernanza Pública y Desarrollo Territorial (GOV) de la OCDE.
- ORTIZ, R. (1980). A consciência fragmentada, Editora Paz e Terra, São Paulo, Brasil.
- PIGA, J. (2012). ¿Sustentabilidad en el desierto? Minería, ciudades y actores: planificación en la región de Antofagasta, tesis de doctorado, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- PROGRAMA 21 (1998). Cumbre para la Tierra, Programa de acción de las Naciones Unidas en Río, Naciones Unidas, Nueva York.
- SUNKEL, O. (2011). El presente como historia, dos siglos de cambio y frustración en Chile, Editorial Catalonia, Santiago.
- THOMPSON, K. (1986), Beliefs and ideology, Ellis Horwood Limited Publishers, Chichester y Tavistock Publications, Nueva York.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



**Administración Pública – Planificación Territorial –
Gestión Territorial Integrada – Ordenamiento Territorial
Sustentable**

REPENSANDO LA INSTITUCIONALIDAD POLÍTICO-ADMINISTRATIVA TERRITORIAL PARA POTENCIAR EL DESARROLLO

**Carlos Muñoz Parra, Dr. Arquitecto y Matías Dziekonski
Rüchardt, Mg. Arquitecto. Académicos Escuela de
Arquitectura Universidad de Santiago de Chile.**

Introducción

Este artículo pretende contribuir a la descentralización y empoderamiento regional en Chile y busca proponer un adecuado ordenamiento y cruce de la información existente. Sobre esa base podrían crearse metodologías y soluciones a los desafíos relacionados con un desarrollo local que prospere sobre un soporte administrativo coherente con el territorio sobre el que actúa, de modo que facilite el desarrollo económico social que aspira emprender el país desde la mirada que propone la Comisión de Descentralización.

Se toma la región de O'Higgins como un objeto de análisis por su gran capacidad de innovación tecnológica y productiva y porque en estudios anteriores se han detectado barreras de tipo político, administrativo y de gestión que impiden un desarrollo espacial más armónico y sustentable¹.

En Chile el tema del ordenamiento territorial y del desarrollo sustentable ha sido dejado a un lado por el apoyo al desarrollo económico dentro de una concepción de estado subsidiario y de políticas públicas orientadas al libre mercado. Sin embargo, en otros países latinoamericanos el ordenamiento territorial sustentable

ha sido un tema candente desde inicios de los años noventa, especialmente después de la conferencia de Río (Agenda 21), que ha dado como resultado cambios profundos a la forma de pensar el territorio, el uso de los recursos naturales, el medioambiente y la habitabilidad (Carmona 2000). Esta preocupación por la sustentabilidad se ha reflejado en mejoras respecto de la inequidad, como se expresa en los coeficientes Gini (CEPAL 2010: 13). Consideramos que la globalización ha acentuado la diversidad socio-cultural de las regiones netamente agrarias, generado nuevos usos de suelo, aumentado la productividad y ampliado el número de actores e intereses involucrados haciendo la interacción intra e inter regional más compleja. Todo análisis sobre ordenamiento territorial debe ser global, sistémico e iterativo y partir por reconocer esta diversidad y complejidad.

Esta perspectiva propone desarrollar una revisión sistemática de los parámetros económicos, físicos-espaciales, socio-culturales y de gobernabilidad de la región de O'Higgins elaborando una base de datos capaz de poder generar indicadores locales que sirvan para proponer estrategias de desarrollo a la discusión sobre nuevas políticas de regionalización y descentralización en Chile.

La hipótesis central es que en regiones con vocación agrícola —y debido a la rapidez de cambios tecnológicos en lo productivo, movilidad, mercados y transporte— el uso de suelo se hace más complejo, la sociedad más diversa y se generan externalidades

1 Ver: Proyecto de investigación DICYT USACH N° 090990MP; Muñoz, Dziekonski 2009-2011: Planificación territorial integrada en Chile, un análisis de las experiencias de aproximación sectorial en la Región de O'Higgins durante el período 2001 al 2006 para generar las bases de un futuro instrumento normativo de Planificación Territorial Sustentable Integralmente.

de todo tipo que frenan el desarrollo armónico y sustentable. Todo análisis debe partir por entender la superposición y conflictos de intereses de sistemas en red que se articulan entre sí, la red de la cuenca hidrográfica, las redes económicas y de infraestructura, y las redes sociales y de vivienda con el sistema político-administrativo.

Con esta propuesta de trabajo se desea poner en valor la relevancia de mejorar la calidad de vida de la ciudadanía de la Región; optimizar los niveles de empoderamiento y participación ciudadana y destacar las aptitudes regionales para aportar a la concreción del país como potencia agroalimentaria. Todo esto tendrá implicancias en esta nueva segmentación en las inversiones; en el hacer y conversar el saber socio-técnico de la estructura actual con los saberes legos producidos desde la ciudadanía y los grupos de interés (*stakeholders*).

1. La percepción de un problema

Chile, desde su incorporación a la OCDE, recibe periódicamente un conjunto de recomendaciones de variados temas contenidas en informes donde se señalan aspectos de los procesos en curso que requerirían ser revisados para mejorar e incrementar su desarrollo. Por otro lado, dada la naturaleza de la institución patrocinadora, es dable pensar que la óptica que predomina en dichas recomendaciones difícilmente está

comprometida con intereses locales. Parece interesante, entonces, considerar los temas allí planteados en orden a buscar las soluciones a los problemas que se nos señala. Un ilustrativo ejemplo de lo mencionado lo encontramos en la siguiente cita, sobre la metropolización de Chile “(OCDE 2009:19-44)”:

“Chile aún permanece entre los países con mayor desigualdad en la región... Las disparidades territoriales son sustancialmente mayores que en los otros países miembros de la OCDE... Chile, sigue estando altamente concentrado: Santiago tiene la mayoría del capital político, económico e intelectual y casi la mitad de la población”. Luego proponía que un paso en la superación de ese problema “requerirá una evolución hacia una estructura sólida de gobierno regional, capaz de generar un marco coherente para el desarrollo económico. En Chile esto requiere incrementar el apoyo institucional a los gobiernos regionales para otorgarles mayores poderes de supervisión, legitimidad y capacidad de influir en la discusión, planificación y coordinación de políticas de desarrollo regional integrales”.

Si analizamos el caso de la VI Región, a la luz de lo arriba señalado, podremos apreciar que, mirada ésta región desde cuatro estructuras posibles de identificar —la estructura del Medio Físico-Geográfico y en particular la morfología de las cuencas hidrográficas; la estructura

Económico-Productiva Agropecuaria; la estructura Político-Administrativa expresada en regiones, provincias y comunas; y por último la estructura Distrital-Electoral— podremos apreciar lo siguiente (ver cuadro):

Como se puede ver en estas imágenes, la configuración y los límites de cada una de las estructuras (cuencas hidrográficas, área agropecuaria, división político-administrativa y distritos electorales) no guardan ninguna relación entre sí, siendo muy difícil pretender administrar las necesidades de cada estructura en sí misma como en su relación con las otras tres, para encontrar las posibles soluciones a sus necesidades de desarrollo.

La incoherencia existente entre estas cuatro estructuras y la manera de operar de ellas en la región, no ayudan a resolver el problema arriba planteado por la OCDE, a saber, la necesidad de “una estructura sólida de gobierno regional, capaz de generar un marco coherente para el desarrollo económico”.

Por ejemplo, los problemas que se suscitan con la administración de los recursos que van a las regiones desde el Gobierno Central, que son administrados por el Fondo Nacional de Desarrollo Regional. Al ser normalmente condicionados y al no haber una coherencia entre el territorio geográfico y productivo y su delimitación administrativa, éstos recursos—al existir un proyecto específico que demande financiamiento— deberán presentarse simultáneamente en las dos o tres provincias involucradas

segmentándolo proporcionalmente al área de cobertura en cada una de ellas, para así poder obtener un financiamiento integral a los requerimientos del proyecto.

El resultado es desgastante, sumamente engorroso, pudiendo llegar incluso a ser inconducente pues su aprobación cae en los clásicos procesos de negociación entre los integrantes de los Consejos Regionales (CORES) que son los que en definitiva aprueban estos recursos, en función de las dimensiones existentes de las jerarquías político-administrativas. En particular la distorsión se agudiza al caer la decisión en estos entes de origen no técnico.

Finalmente esto se expresa en la aparición de inequidades en la redistribución de los recursos e ingresos nacionales, segregándose posibilidades de acceso a segmentos significativos tanto del territorio como de la población (Márquez 1999: 113-118). En términos prácticos no se generan economías de escala ni sinergias entre las áreas involucradas, y la maximización de los beneficios posibles de obtener, se malogran.

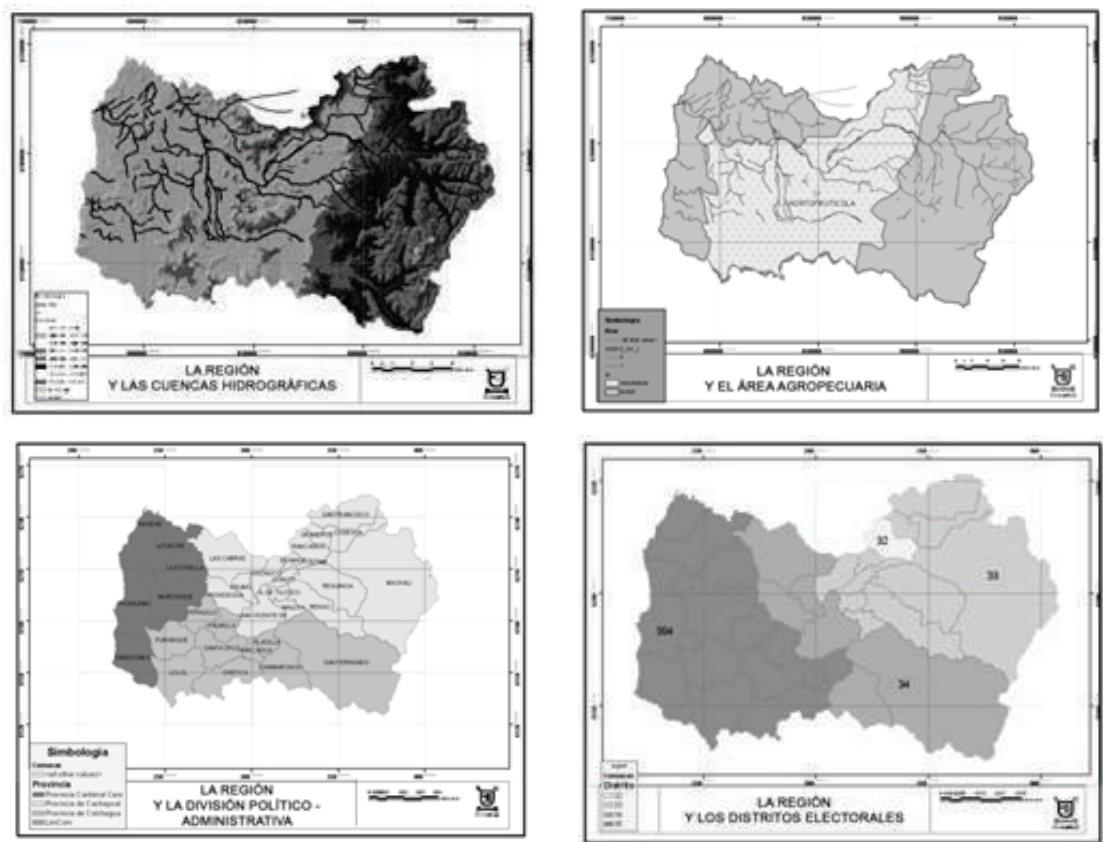
2. La centralización en Chile

En Chile desde hace ya tiempo se escuchan voces que propugnan superar la actual etapa de desarrollo e iniciar una nueva etapa, donde el desarrollo basado en exportaciones de materias primas dé paso a un desarrollo con más valor agregado basado en la generación de conocimiento enfrentando así un desarrollo más inclusivo y sustentable.

Recientemente², la subsecretaria del Ministerio de Economía, Katia Trusich, de la actual administración con ocasión de la cena anual de la Cámara Nacional de Comercio manifestó que:

“ (...) el crecimiento económico está basado en una estructura primaria exportadora, donde el cobre representa un 60% del total de nuestros envíos. Esta situación debe cambiar, porque los rendimientos de las inversiones mineras son cada vez mas

Cuadro. Gráfico comparativo regional



2 (<http://impresa.elmercurio.com/Pages/NewsDetail.aspx?dt=2014-06-20&dtB=22-06-2014%200:00:00&PaginaId=1&bodyid=2>)

decrecientes”. Continuó diciendo que “estamos llegando al final de un ciclo económico que nos obliga a cambiar nuestra matriz productiva, incorporando más valor agregado y un mayor grado de sofisticación a nuestra producción de bienes y servicios”.

De alguna manera esto supone realizar cambios en el actual estado de nuestro ordenamiento territorial, social y económico.

Para algunos, la etapa de gran crecimiento económico sin equidad estaría en su fase terminal y merecería reformularse de manera socialmente inclusiva para lograr sustentabilidad. De este modo se señala que a pesar del estadio de desarrollo en que se encuentra el país, tenemos que el concepto de uso múltiple sostenido en el territorio, más allá de sus límites urbanos y su hábitat, han estado ausentes del debate. Se tiene que en la actualidad predomina la especialización del uso de la tierra, la globalización, la economía agraria y el negocio agrícola e inmobiliario.

Así tenemos que la formación de las grandes aglomeraciones urbanas es valorada pues tiene ventajas comparativas para la atracción de inversiones nacionales e internacionales (Carmona & Toledo Silva 2003), las cuales adquieren varias formas según su desarrollo histórico y fuerzas que las promueven, con impactos en la geografía ecológica y el territorio, produciendo tensiones en las estructuras administrativas y político electorales. Se produce una

de-composición y re-composición de viejos sistemas urbanos y una ascendencia de nuevos polos de desarrollo, de corredores de desarrollo y el decaimiento de otros, donde... si pensamos el ordenamiento del territorio como una puesta en escena integralmente sustentable, donde al menos se conjugan los aspectos medioambientales, de producción de energía y de eficiencia energética, los socioculturales y los económicos productivos, se nos presenta una debilidad.

En Chile hasta el año 73 la planificación espacial del territorio (ODEPLAN) estuvo muy marcada por las condiciones de ese momento histórico —industrialización, desarrollismo y proteccionismo— y se recurrió mucho a las ideas más avanzadas de esa época³. La planificación fue muy acuciosa, basada en las condiciones objetivas de cada región, muy participativa, con muchos actores sociales, y avanzaba a una propuesta de re-regionalización. La regionalización implementada en el gobierno autoritario de Pinochet se basó mucho en estos estudios que hizo ODEPLAN pero sin considerar en sus decisiones a aquellos actores que hacen uso de los espacios o aparatos administrativos; por lo tanto las decisiones provenían de saberes tecnocráticos hegemonizados y se apartaban de los intereses y necesidades de los actores anteriormente mencionados, que es en quienes recaen en definitiva las consecuencias de las decisiones basadas en un fundamento ideológico.

3 Ver <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/002-julio-1994/0023200.pdf>

Este fundamento, según el geógrafo británico David Harvey en su Breve Historia del Neoliberalismo, no tenía otro propósito que restaurar un control de clase, sobre el estado y la economía, cuestión que se había perdido en el mundo a raíz de las políticas económicas de inspiración keynesiana implementadas luego de la Gran Depresión de los años 30. Gérard Duménil y Dominique Lévy, tras una cuidadosa reconstrucción de los datos existentes, han concluido que la neoliberalización fue desde su mismo comienzo un proyecto para lograr la restauración del poder de clase (pag. 22) de David Harvey en su Breve Historia del Neoliberalismo⁴.

Según otros, como Gabriel Salazar, el propósito habría sido reinstalar un modelo abierto al comercio externo —*integración hacia afuera en contraposición a la integración hacia adentro*— caracterizado por la importación de manufacturas y la exportación de materias primas con prescindencia de la industrialización local, modelo histórico en Chile desde tiempos coloniales. (Ver cap II pags. 125-177 de Gabriel Salazar y Julio Pinto en su Historia Contemporánea de Chile I. Estado, Legitimidad, Ciudadanía). Para sus mentores, al menos en lo que respecta a sus declaraciones, su propósito fue potenciar un desarrollo basado en las ventajas comparativas nacionales —cuestión que supuestamente permitiría descentralizar— simultáneamente que se creaba un

mercado de capitales que permitiría un clima de emprendimiento generalizado.

Desde los 80 la globalización se ha convertido en el paradigma teórico que involucra una serie de conceptos que fomentan y tratan de explicar las actuales complejas relaciones económicas, espaciales y funcionales donde los históricos límites geográficos, administrativos y sociales se diluyen yendo más allá de los bordes de cada ciudad individual y proyectándose y traspasando regiones y bordes nacionales hasta hacerse globales. Esto tiene características cuya valoración resulta difícil de evaluar y escapa al propósito del presente artículo. Solo diríamos que posee aspectos positivos y negativos.

Frente a este fenómeno, luego del retorno de la Democracia en 1990, en los aparatos de estado, la multifuncionalidad en la gestión sigue ausente e implica que en la actualidad, la resolución de los requerimientos de planificación del territorio, sólo se llevan a cabo desde un sector ministerial, sin coordinación con sus otros pares y sólo desde lo urbano, donde los municipios no intervienen en la ordenación del espacio que está más allá de esos límites (Gastó 2002).

De este modo, con razón se señala que... múltiples experiencias productivas en el territorio, han demostrado que la falta de regulaciones en el uso del suelo rural, hacen que Chile presente importantes carencias estructurales para conseguir un proceso de desarrollo sostenible adecuado a las necesidades del siglo XXI (Itu-

4 https://derechoterritorio.files.wordpress.com/2014/09/breve-historia-del-neoliberalismo-_david-harvey-espac3b1ol.pdf.

rriaga 2003: 7). Por su parte, el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) que se ha tratado de instalar desde la SUBDERE, está estrechamente vinculado con las Estrategias Regionales de Desarrollo a largo plazo. En conjunto constituyen la visión del desarrollo regional deseado, donde el PROT refleja en forma textual y, en parte, cartográfica, el orden y la estructura territorial correspondiente de los objetivos de desarrollo definidos en la Estrategia Regional (SUBDERE 2010). Esto no articula en definitiva la sustentabilidad del territorio pues no se integran de manera efectiva los aspectos económicos, sociales y medio ambientales.

La situación expuesta ha fomentado la concentración funcional de capacidades haciendo posible la creación de espacios privilegiados en oposición a la gran mayoría de la población viviendo en áreas escasamente conectadas que perpetúan la exclusión social, las bajas plusvalías, y la destrucción del medioambiente por la instalación no planeada de sistemas productivos contaminantes teniendo en consecuencia que el problema de fondo es la centralización del país. Se debe tener presente que la Región Metropolitana, que representa sólo el 2% del territorio nacional, actualmente concentra más del 40% de la población; casi el 48% del PIB nacional y alrededor del 80% de las captaciones y colocaciones bancarias (Pérez *et al.* 2013: 5).

De esta manera se tiene que *en la actualidad es el mercado el que está tomando las decisiones sobre el uso del suelo, definiendo los patrones de ocu-*

pación del territorio (Werner & Zúñiga 1995: 7). La disparidad también se plasma en una de las herramientas de compensación territorial existentes, en particular, en el caso del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) pues su distribución, sobre todo a partir del año 2006, ha privilegiado progresivamente a la Región Metropolitana. Ésta aumentó su participación en un 160% mientras que el resto de las regiones sólo lo hizo en un 44%, y esto fundamentalmente debido al criterio de la existencia en ellas de población en condiciones de pobreza e indigencia (Aroca 2009, citado en Pérez *et al.* 2013: 5).

Esta tradición centralista de Chile —tan arraigada culturalmente y que atraviesa transversalmente el espectro político nacional— está sustentada por algunos líderes, situación graficada por Esteban Valenzuela (2015, página 236) cuando señala... que ven la nación homogénea encarnada en un súper Poder Ejecutivo en la presidencia y el gobierno central, reforzado por la dictadura y su institucionalidad, el que ha sido asumido por la Concertación tanto en el centralismo como en el poco poder parlamentario y regional.

Atendiendo a estas carencias en la integración territorial, el segundo Gobierno de Michel Bachelet, en el año 2014 instauró una Comisión para la Descentralización, en cuyo informe final se propone —entre otras materias— que para la creación, modificación o fusión de comunas debe haber procedimientos que aseguren la racionalidad de la intervención administrativa, así como la participación

de la ciudadanía involucrada y dando especial atención a situaciones que revisten alguna particularidad. Todo esto para justificar la propuesta a la cual se le debe adicionar el pronunciamiento de la institucionalidad democrática territorial tanto de los gobiernos locales como regionales. La participación ciudadana se debe garantizar tanto a través de las organizaciones sociales, como de la vía directa de la consulta ciudadana por medio de plebiscitos que democráticamente establezcan la voluntad de efectuar los cambios de los órdenes territoriales propuestos (Descentralización y Desarrollo Regional, Comisión Asesora. 2014, página 33).

Así tenemos que **es del lugar** de donde nacen, crecen, viven y trabajan la mayoría de los chilenos, es que depende en buena medida su calidad de vida y no de sus capacidades y esfuerzo. La generación de oportunidades para desarrollarse se densifica en unos pocos territorios teniéndose que los niveles de bienestar a los que pueden acceder los residentes, son muy diferentes de un lugar a otro del país “(Berdegué 2013)”.

3. Modelos alternativos, ejemplos exitosos

Respecto a modelos alternativos, la Carta Europea (Pujadas & Font 1998) nos da una perspectiva de base que, bajo nuestro prisma, podemos identificar en el objetivo definido como: *Diseño y difusión de formas apropiadas de gestión pública y privada* (Gómez-Orea 1994: 12). En específi-

co, podemos señalar como ejemplos prácticos, la gestión territorial europea, con su perspectiva de coordinación entre actores, coherencia con las vocaciones del territorio y participación ciudadana en los programas *Smartlands* —o Territorios inteligentes— y los Programas *Leader* y *Leader Plus* los cuales son de naturaleza integradora y sustentable.

De esta manera podemos distinguir —entre los ejemplos exitosos que se han aplicado para mejorar situaciones similares a la que aquí nos convoca— al programa LEADER. Su denominación es un acrónimo en francés “*Liaisons Entre Actions de Développement de l'Economie Rurale*”, traducible como *Vínculos Entre Acciones de Desarrollo de la Economía Rural*. Este modelo exitoso, que se ha desarrollado en los últimos 40 años en la Unión Europea, ha pasado por tres etapas importantes con el fin de atender las zonas rurales más atrasadas (Olevera et al. 2009). A propósito de este ejemplo exitoso, la Asociación Europea para la Información sobre el Desarrollo Local (AEIDL) señala que la iniciativa LEADER plantea... *siete elementos clave para lograr el desarrollo rural* (Olevera et al. 2009: 22):

1. enfoque territorial,
2. enfoque ascendente,
3. enfoque asociativo con grupos de acción local (GAL),
4. enfoque hacia la innovación,
5. enfoque integrado y multisectorial,
6. formación de redes de comunicación y
7. fuentes de financiación

Esta perspectiva integradora y exitosa nos permite destacar la implementación de esta iniciativa LEADER en cinco territorios de México, aplicando los siete elementos antes citados, a partir de los cuales se validan los fundamentos de esta iniciativa, otorgando un nuevo enfoque de desarrollo basado en el aprendizaje social compatible con los cuatro ejes definidos en la Ley de Desarrollo Rural Sostenible de México para conseguir un enfoque integrando un desarrollo de lo económico, del capital físico, del capital humano y del capital social, constituyendo un modelo exitoso de abordar el desarrollo rural basado en un enfoque territorial, la creación de estructuras de gobierno locales participativas y una gestión descentralizada. (De los Ríos-Carmenado *et al.* 2011).

A partir de la experiencia desarrollada en el contexto europeo, se señala que, *Tres ideas matrices guían la ordenación del territorio* (Gómez-Orea 1994: 8):

1. Proporcionar las oportunidades mínimas que posibiliten la consecución de una adecuada calidad de vida para toda la población y en todo el territorio.
2. Conservar y desarrollar los fundamentos naturales de la vida (biodiversidad).
3. Mantener a largo plazo el potencial de utilización del suelo y los recursos que contiene.

De tal manera que, es importante plantear como se indica en los *Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo... la necesidad de pasar al plano de las propuestas, esto es, articular una visión y un conjunto de propuestas que respondan a un nuevo paradigma del desarrollo territorial, un nuevo acuerdo social nacional que permita satisfacer el anhelo largamente postergado de un desarrollo auténticamente inclusivo a nivel territorial. Esta es la tarea a futuro. Éste uno de los principales desafíos que como sociedad debemos abordar* (Pérez *et al.* 2013: 8).

4. Una propuesta

Si bien nos parece arriesgado cerrar este artículo planteando una solución, así también nos parece que no resulta presentable al menos no intentar algo en esa dirección. Partiremos señalando que solo como resultado de una investigación —creemos— podríamos plantear algo. Pero eso no nos impide desde ya, abrir un espacio de reflexión sobre el cómo hacerla y sus posibles hipótesis.

Un objetivo general en esta materia podría ser constituir un catastro que nos permita conocer el conjunto de acciones existentes de las instituciones públicas y privadas a nivel comunal y provincial vinculadas a la iniciativa de desarrollo de la Región de O'Higgins, para optimizar los procesos de uso de los recursos físicos geográficos, productivos, administrativos y sociales de manera integral e inclusiva.

Este catastro estaría compuesto de cinco objetivos específicos que podrían ser:

1. Describir y evaluar las acciones existentes por parte de instituciones públicas y privadas a nivel comunal, provincial y regional, vinculadas al uso de los recursos físicos geográficos de la región en especial de las cuencas hidrográficas y del área de desplazamiento del recurso hídrico hacia el mar dada su cada vez mayor escasez, relevancia e irregular comportamiento.
2. Describir y evaluar las iniciativas tendientes a optimizar los procesos productivos existentes y potenciales, de modo que las acciones existentes por parte de instituciones públicas y privadas a nivel comunal, provincial y regional permitan optimizarlos al máximo en un desarrollo integral e inclusivo.
3. Describir y evaluar las iniciativas tendientes a optimizar el uso del conjunto de recursos y estructuras administrativas del estado en sus diferentes niveles (regional, provincial y comunal) de modo que las acciones existentes por parte de instituciones públicas y privadas en estos diferentes niveles permitan optimizarlos al máximo en un desarrollo integral e inclusivo del territorio que tienen bajo su administración.
4. Describir y evaluar las iniciativas tendientes a optimizar el accionar de la sociedad civil en sus diferentes expresiones, desde su representación formal en la estructura de los distritos electorales como

en el conjunto de asociaciones existentes de todos los sectores (empresarial, laboral, público, privado, político, productivo, cultural, deportivo, etc.), de modo que su representación en las acciones existentes por parte de instituciones públicas y privadas a nivel comunal, provincial y regional permita optimizar al máximo su representación de modo de fomentar su desarrollo integral e inclusivo.

5. Desarrollar propuestas de cambio que integran de manera inclusiva y eficiente el conjunto de acciones e iniciativas públicas y privadas vinculadas al uso de los recursos físico-geográficos, procesos productivos, recursos y estructuras administrativas y acciones de la sociedad civil para el desarrollo de la región de O'Higgins en miras a la calidad de vida de sus habitantes.

Realizado este catastro, sobre esa base construir una propuesta, desde la perspectiva de las estructuras administrativas del estado, de un Ordenamiento Territorial (OT) —algo propio de la función pública— la cual atiende los requerimientos de establecer una ordenanza del uso del suelo en beneficio del bien común, a diferencia de lo que ocurre actualmente con los PROT que son herramientas de análisis y sugerencias, pero no constituyen un instrumento normativo de OT. No creemos sano que se carezca de un instrumento de tales características pues su inexistencia supedita al territorio a intereses parciales, sean éstos individuales

o de grupo. Su existencia permitiría incentivar los requerimientos de crecimiento espontáneo de las actividades humanas, principalmente con el propósito de evitar las consecuencias indeseadas para la sustentabilidad de los territorios, como lo son un uso impredecible del mismo, el cual podría afectar la calidad de vida para sus habitantes.

Actualmente nuestros instrumentos de planificación presentan una débil visión prospectiva, entendiéndose ésta como *la anticipación al servicio de la acción*, (Godet & Durance 2011) además consideran aún una escasa participación social.

Por este motivo es menester desarrollar una línea conductora de la gestión de los territorios, la cual tenga como función en primer lugar asegurar el bien común como base para una mejor y más equitativa calidad de vida de sus habitantes.

Desde esta perspectiva se hace necesario proponer el uso múltiple del territorio, lo que implica superponer actividades que sean compatibles temporalmente y espacialmente, de manera tal que se permita la interacción y cercanía de las compatibles y desvincular espacialmente aquellas actividades incompatibles.

El Ordenamiento Territorial que se requiere es el que adopta un enfoque global y sistémico en lo temático, de gran amplitud para que integre un modelo conjunto las miradas económicas, sociales, políticas, administrativas y físico-naturales. Aún cuando conseguir y gestionar este enfoque integrador resulta más difícil, este

deviene en una mayor racionalidad y pertinencia que las miradas sectoriales. El único ente que podría asumir esta tarea es algún organismo del estado probablemente ya existente para evitar burocracias excesivas. Esta situación se produce debido a que la mirada sectorial de los problemas y la falta de perspectiva espacial de los mismos, producen problemas que se pueden solucionar por medio de un enfoque global, de amplia cobertura espacial y sistémica de la ordenación territorial. Esto se basa en que como todo sistema, el territorial precisa de mecanismo de regulación y control; teniéndose que dichas funciones corresponden al sistema de planificación y gestión que están implicadas en la ordenación territorial como proceso (Gómez & Gómez 2012: 29-88).

La percepción de esta problemática, como se señala más arriba, se da en la existencia de sectores conflictivos entre sí, donde se visualizan pugnas entre el interés público y el privado, entre diferentes intereses privados, así como las diferencias entre la mirada local con los intereses globales que están más allá de los territorios debido a sus particularidades que configuran redes que lo hacen entrar en competencia como territorio en la mencionada globalidad (Alburquerque & Dini 2008) *...situación que desemboca en un problema de desequilibrio territorial, ya que mientras en unas áreas se concentra la población hasta el paroxismo, en otras, se producen desiertos poblacionales en* (Gómez 1994: 9-12):

1. *Impactos ecológicos y paisajísticos debido a localizaciones incompatibles con el medio.*
2. *Despilfarro de recursos naturales, tanto por falta como por exceso de actividad.*
3. *Ignorancia de los riesgos naturales en la localización de las actividades.*
4. *Enfoque sectorial de los problemas.*
5. *Descoordinación entre organismos públicos del mismo rango y entre distintos niveles administrativos.*

Esto incide en que no se conjugan ni articulan los aspectos medioambientales, los económicos productivos y los socioculturales, lo que termina por generar la existencia de desequilibrios territoriales, un uso inapropiado de los recursos naturales, la instalación de actividades sin consideración de los riesgos naturales y la ausencia de la multifuncionalidad.

Por lo que el Ordenamiento Territorial debe fundamentarse principalmente, en regular un uso adecuado del suelo que lo configura a partir de un aprovechamiento económico coherente, amalgamado a su configuración geográfica, cuidado del medio ambiente y recursos energéticos, encauzar la equidad social y preservar sus patrimonios tangibles e intangibles poniendo en valor su identidad. Con no menos de esto podríamos tener territorios integralmente sostenibles.

Para lograr lo anterior es que se propone la actuación en los cuatro ámbitos señalados, esto es optimizar el conjunto de recursos: físico-geográficos, procesos productivos existentes, estructuras administrativas del estado en sus diferentes niveles —regional, provincial y comunal— (Ortiz 2003) junto con el accionar de la sociedad civil en sus diferentes expresiones, desde su representación formal en la estructura de los distritos electorales como en el conjunto de asociaciones existentes de todos los sectores (empresarial, laboral, público, privado, político, productivo, cultural, deportivo, etc.).

Todo esto con el fin de identificar y elaborar iniciativas tendientes a optimizar el uso de los recursos físicos y geográficos, productivos, administrativos y sociales, re-significando la coherencia de la instancia provincial como una instancia intermedia —que agrupa comunas con vocación semejante— coherente multifuncionalmente, ubicada entre las comunas (unidad básica local) y la región (unidad territorial con niveles significativos de autonomía) que tiene clara su vocación y mirada sobre los procesos de un desarrollo integral e inclusivo. Se ha tomado el territorio de la Región de O'Higgins, propulsando una mirada innovadora para el desarrollo y el crecimiento equilibrado (Boisier 2007) buscando a futuro —eventualmente— poder aplicarla en otras regiones del país.

Para terminar, no podemos dejar de señalar que es fundamental la incorporación de los saberes provenientes de la sociedad civil y grupos de interés (*stakeholders*) estrechamente vinculados con las consecuencias de las decisiones sobre el Ordenamiento Territorial. Ellos entregarán una perspectiva distinta al saber propiamente técnico y administrativo, lo que permitirá incluir a actores no estatales en cuestiones de Estado, reivindicando la necesidad de incluir agencias y redes externas a los entramados de poder (López y Gómez, 2008) sobre los cuales se han construido en Chile ciertas decisiones respecto de ordenamiento territorial ■

Bibliografía

- Berdegué, J. (2013). “Crecimiento económico y desigualdad regional”, en Diario Electrónico El Mostrador, 25 abril 2013. Chile.
- Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional (2014). Propuesta de Política de Estado y Agenda para la Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile. Hacia un país desarrollado y justo. Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional Santiago, Chile.
- Gómez, D.; Gómez, A. (2012). “Ordenación Territorial: Una aproximación conceptual y su aplicación al cantón de Cuenca”-Ecuador. Revista Universidad Verdad, N°57, Universidad del Azuay. I.S.S.N.: 13902849. Ecuador. Páginas 29 a 88.
- Muñoz, C. & Dziekonski, M. (2011). “Integrated territorial planning in Chile”. Ponencia en el XXIII Congreso de la “European network for housing research” (ENHR), 5-8 julio 2011, Université Toulouse 2-Le Mirail
- Pérez, C.; Del Río, F.; Szmulewicz, E.; Rivera, E.; Cárcamo, R. (2013). Fundamentos para una propuesta de desarrollo territorial equitativo. Centro de Estudios del Desarrollo (CED). Consejo Editorial de Asuntos Públicos. Comisión de Descentralización. Informe 1052.
- Valenzuela, Esteban. (2015). Descentralización ya. Conceptos, historia y agenda. Ril Editores. ISBN 978-956-01-0162-4. Santiago, Chile.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



**Crecimiento Urbano – Planificación – Cambio Social –
Historia Urbana**

TRADICIÓN Y MODERNIDAD EN EL DESARROLLO URBANO*

**Jerónimo Bouza. Geógrafo. Doctor en Antropología,
Universidad de Barcelona.**

* Quiero agradecer a Maricarmen Tapia y a Marita Betsalel la cuidadosa lectura de este texto y sus acertadas sugerencias.

Introducción

Lo que hoy conocemos como derecho a la ciudad tiene las raíces muy profundas y el tronco cubierto de viejas cicatrices y heridas recientes. Heridas y cicatrices causadas por los desencuentros entre dos historias: la historia de los que quieren vivir y hacer negocio en la ciudad y la historia de los que quieren hacer negocio con la ciudad. Unos planifican y construyen el medio físico en el que otros construyen la vida y, propiamente, la ciudad. Este texto quiere ser una mirada hacia atrás para reflexionar sobre el lugar en el que nos encontramos, sus problemas y sus expectativas.

Casi todo comienza con la Revolución Francesa. Las revoluciones son los pilares que sustentan la estructura sobre la que se ha ido construyendo la historia contemporánea en el mundo occidental: revolución política, industrial, burguesa, obrera, científica, social, cultural. La ciudad, marco casi único de todas ellas, no podía salir indemne de ese proceso, ya que después de una revolución, aunque se pierda, nada vuelve a ser como antes; ni siquiera el escenario.

No puede decirse que todas las revoluciones obedezcan a una misma causa, pero sí que hay procesos subyacentes comunes que alimentan y condicionan su desarrollo. Los factores que impulsaron la revolución industrial —que habría de cambiar desde las pautas más triviales hasta las concepciones más profundas de las relaciones sociales, económicas, políticas o culturales— impregnaron

todas las convulsiones que, simultánea o sucesivamente, se fueron desarrollando a lo largo de los dos últimos siglos.

Durante el largo y complejo proceso de la revolución industrial, gran número de ciudades, en Europa, dejaron de ser plazas fuertes y mercados y pasaron a ser lugares de producción y acumulación de capitales. Se llenaron de fábricas, y las fábricas se llenaron de personas venidas de lejos, que difícilmente encontraban acomodo en los estrechos límites marcados por los muros defensivos. A mediados del siglo XIX, algunos grupos sociales habían tomado conciencia del deterioro a que se había llegado, dentro de esos recintos amurallados, en lo que hoy llamaríamos calidad de vida. La producción industrial descansaba cada vez menos en los pequeños talleres familiares —que eran a la vez unidad de producción y base de la unidad familiar extensa—, mientras las fábricas que empleaban a gran número de asalariados iban siendo más numerosas. Este proceso facilitaba la desarticulación de la familia extensa, reunida en torno al dueño del taller, en favor de la familia nuclear. Para albergar a este mayor número de familias, cada casa se había ido dividiendo hasta el máximo de sus posibilidades. La altura de los edificios continuaba aumentando, a pesar de las ordenanzas que intentaban limitar el crecimiento en altura.

Fábricas y viviendas debían compartir un espacio que, por su escasez, se había transformado en mercancía. La especulación, ya muy presente al

menos desde el siglo XVIII, se había convertido en una importante fuente de beneficios tanto para la burguesía, que invertía una buena parte de sus ganancias en negocios inmobiliarios, como para la aristocracia, que en esta época se deshizo de casi todo su patrimonio.

Por otra parte, los inconvenientes producidos por el elevado número de manufacturas tradicionales, que expelían sustancias insalubres o, cuando menos, muy desagradables y molestas, se habían agravado con la introducción de los “vapores”. No se había demostrado científicamente la inocuidad o no de las exhalaciones emanadas de las máquinas de vapor, aunque, como casi siempre que se trata de algo nuevo, se le atribuían las peores propiedades. A la falta de condiciones físicas para la ventilación y eliminación de humos, gases y partículas se unían las dificultades para el abastecimiento de aguas potables y para el desalojo de las residuales, circunstancias idóneas para la propagación de epidemias.

En estas duras condiciones se desarrollaba una creciente preocupación, en un primer momento entre los médicos, pero luego propagada entre los grupos más sensibles, acerca de la necesidad de introducir reformas que hicieran más saludable la vida en la ciudad. Nació así la corriente higienista que impregnaría debates, memorias, informes, manifiestos, proclamas, reclamaciones y programas políticos durante casi todo el siglo XIX y parte del XX, y que habría de propiciar el desarrollo de toda una rama de la medicina, conocida como Higiene Pública.

Pero el higienismo, por sí solo, no hubiera podido desencadenar las grandes reformas urbanísticas si no hubiera ido acompañado por otros dos importantes factores. En primer lugar, por una fuerte inquietud, temor o pánico —según el momento o el lugar— de las clases dominantes ante la posibilidad de revoluciones proletarias, que encontraban un campo abonado en los densos e insalubres barrios obreros. Ello condujo al giro conservador de una burguesía que, ella también, había sido revolucionaria.

Pero, por otra parte, ese temor a la revolución despertó la preocupación de la burguesía por encabezar las necesarias reformas urbanas y sociales que —sin comprometer su hegemonía, o más propiamente, garantizándola y ampliándola— mejoraran las condiciones de vida de los obreros, creando barrios más saludables, anticipándose a las exigencias de un proletariado cada vez más organizado. Al mismo tiempo, esas reformas deberían generar las condiciones necesarias para la división de los obreros entre aquellos susceptibles de ser absorbidos e integrados en el sistema productivo y los irreductibles utópicos que, decían, solo buscaban la destrucción de la sociedad. Aquellos debían ser incorporados mediante el adoctrinamiento en los valores religiosos, la “sana emulación”, el paternalismo y la exaltación de la propiedad legítimamente conseguida mediante el trabajo y el ahorro; estos, condenados a la marginalidad y la desintegración social, cuando no convertidos en objeto de la más dura

represión. A conseguir estos fines debería estar encaminada la configuración de la ciudad industrial.

El segundo factor sería el fuerte deseo de embellecer la ciudad, de hacerla no solo más sana, sino también más adecuada a los gustos de las nuevas clases adineradas; una ciudad atractiva para los posibles inversores y en la que la presencia de los elementos simbólicos de la nueva clase dominante fuera bien patente. Este impulso era claramente perceptible ya en las primeras décadas del siglo XIX (apertura y ornamentación de plazas, ensanchamiento de calles, alineación de fachadas) y muy ostensible en la segunda mitad del siglo, especialmente tras las actuaciones de Haussmann en París.

En el caso de Chile, país expuesto permanentemente a riesgos sísmicos, no debe olvidarse un tercer factor, los desastres naturales, que ha influido grandemente en los cambios en la urbanización, tanto en mediante la reconstrucción como en las reformas preventivas.

La forma al servicio de la reforma

En este ambiente, se articularían dos modelos de desarrollo para el crecimiento de la ciudad: la reforma interior y la extensión urbana (ensanche); ya entrado el siglo XX, surgiría una nueva propuesta, la ciudad jardín.

La higienización, la apertura o el ensanchamiento de las vías públicas y la provisión de servicios básicos (establecimiento de redes de agua potable y de alcantarillado, suministro de gas para el alumbrado doméstico y público) fueron causa de los primeros proyectos de reforma interior encaminados a hacer las ciudades más saludables y cómodas. La presión sobre el suelo en manos muertas, manifestada a veces con gran violencia, provocó la desamortización de terrenos que, aunque en la mayoría de los casos fueron a engrosar el patrimonio de burgueses y especuladores, permitió también la creación de espacios y equipamientos públicos —plazas, mercados, escuelas—. La alineación de fachadas en unas calles más amplias revalorizaba las viviendas en las zonas intervenidas y su entorno, obligando a los menos favorecidos a buscar otros lugares donde vivir: en este sentido, la higienización y el embellecimiento eran causa de una creciente segregación.

Estas actuaciones requirieron la necesidad de elaborar ordenanzas que regularan todas las acciones que, de alguna manera, incidieran tanto en la morfología como en el normal desarrollo de la vida ciudadana. No solo se regulaba la manera de intervenir el espacio físico, sino que se ponía también de manifiesto aquella inquietud de la burguesía ante la posibilidad de alteraciones del orden. Ya en 1835, en un informe (ASEBAP, 1835) sobre la necesidad de crear nuevas plazas en Barcelona, se decía:

“Además de la salud del pueblo que es una de las miras de la autoridad benéfica, hay razones políticas que aconsejan la ocupación de las plazas con jardines, arbolados, fuentes, &c. Porque estos grandes espacios que son precisos para la ventilación y aumento de luz, pueden también servir para reuniones que si bien son útiles en ciertos casos, pueden no serlo en otros. “Inte-llegenti pauca”.

Otra forma de conducir el desarrollo de las ciudades fue mediante los ensanches. Ya no se trataba de esponjar los centros urbanos, sino de ampliarlos, bien mediante la expansión por el territorio anexo, extendiendo las redes de infraestructuras y servicios, organizando redes de transporte (ferrocarril, tranvías) y creando un trazado que, con frecuencia, propiciaba la aparición de nuevas centralidades; o bien creando un espacio urbanizado de nuevo trazado que asumía las funciones residenciales, se constituía en escenario privilegiado para los proyectos y actuaciones de la burguesía y, con su trama ortogonal, permitía un desarrollo prácticamente ilimitado. La vivienda en los nuevos barrios residenciales estaba solo al alcance de las clases acomodadas —que fueron abandonando el centro histórico— y obreros, jornaleros y menesterosos eran expulsados a la periferia —urbanización espontánea o suburbios obreros— o se alojaban en las zonas del centro abandonadas por la burguesía y en proceso de degradación.

Cualquiera de estas dos formas de extenderse la ciudad daba lugar a grandes movimientos especulativos. Los propietarios de los terrenos —que pasaron de agrícolas a urbanos— y los agentes inmobiliarios, habitualmente muy bien representados en los órganos de gobierno local, obligaban con frecuencia a variar los planes para obtener mayor edificabilidad y menos zonas ajardinadas, o los retrasaban a sabiendas de que el precio del suelo aumentaba muy rápidamente (CAPEL, 2013, p. 89 y ss).

Una manera de actuar muy frecuente entre los propietarios de suelo en las proximidades de las ciudades era la cesión o venta ventajosa a la administración pública de parcelas alejadas para la construcción de cuarteles, escuelas, manicomios y otros equipamientos. A cambio, parcelaban y urbanizaban los terrenos intermedios, que incrementaban su valor extraordinariamente. Tal es el caso, en Santiago de Chile, de la construcción de los barrios Yungay y Brasil —entre la Quinta Normal y Santiago, en terrenos de la familia Portales—, del barrio Dieciocho, y tantos otros (RAMÓN, 2007, p. 139 y ss).

En cualquier caso, la complejidad de los agentes implicados —grandes y pequeños propietarios de suelo, constructores, inversionistas, administración pública, ciudadanos— y de las expectativas de cada grupo, hizo inevitable la divergencia de intereses y, a pesar de las leyes, reglamentos y ordenanzas, condicionó el desarrollo urbano en función de la resolución final de los conflictos.

Como tercer modelo, y ya en las puertas del siglo XX pero hundiendo las raíces en antiguas ideas de una ciudad construida sobre bases nuevas —higienismo, ideal de la vida en la naturaleza, paternalismo burgués— surge la idea de la ciudad jardín; una ciudad construida de nuevo y sobre bases nuevas, en las que la presencia de la naturaleza era preponderante tanto en el diseño de las viviendas con jardín, como en el trazado de calles y plazas. Pero lo que se había imaginado como un nuevo tipo de ciudad se quedó, en el mejor de los casos y salvo escasísimas excepciones, en una forma alternativa de extensión de la ciudad o creación de barrios y colonias para las clases medias.

Estos tres modelos de planificación —reforma interior, ensanche y ciudad jardín—, que se circunscribían especialmente al trazado, se mostraron insuficientes para resolver los graves problemas que la imparable evolución de las ciudades y sus periferias iba presentando: resituar las industrias, crear zonas verdes, dar acomodo a los nuevos servicios y equipamientos y, por encima de todo, satisfacer la creciente demanda de vivienda modesta que pudiera evitar la marginalidad y la segregación de un crecimiento incontrolado en las periferias. Ante estas carencias comienza a gestarse una nueva idea de ciudad, más allá de una superficie sobre la que se van construyendo ordenadamente nuevos barrios. Se asume la necesidad de planificar para la totalidad compleja de la vida urbana, que no era solo la realidad física, sino también la articulación de

estructuras económicas, sociales y culturales intensamente imbricadas, contemplando no solo el desarrollo futuro, sino también la integración de la herencia patrimonial.

De la ciudad calculada al campo abierto

Comienza una nueva etapa para las ciudades, que coincide con la universalización del uso de la electricidad y la generalización del automóvil. Etapa que, dominada por el Movimiento Moderno, propone una división funcional de la ciudad, que se fragmenta en barrios especializados y crea las llamadas “ciudades satélite”, barrios dormitorio para la clase obrera. Esta segregación de usos de suelo, que pretendía ser una solución urbanística, es, en realidad, un problema urbano, ya que contribuye a aumentar la segregación social. Aquella complejidad de la ciudad, presuntamente asumida por los planificadores, resulta inabordable desde su propia perspectiva: lejos de considerar a los habitantes como ciudadanos y sus actividades, sus anhelos y la satisfacción de sus necesidades como el mayor activo urbano, fueron considerados por planificadores y agentes urbanos como obstáculos que dificultaban la planificación de la ciudad. Visión que, a pesar de los cambios culturales habidos en las últimas décadas, continúa dominando hoy en día entre las élites que controlan y gestionan el territorio y entre los cuerpos técnicos que les dan soporte.

Durante las décadas centrales del siglo XX, esta pulsión planificadora alcanzó sus mayores cotas de actuación. En el caso de Chile, esta regulación en la que preponderaba el papel planificador del Estado se plasma en el Plan Regulador Intercomunal de Santiago (PRIS), de 1960, que tanta influencia tendría en la evolución urbana de Santiago. La ciudad era planificada, calculada hasta sus últimos detalles, produciendo complejos estudios e inmensas bases de datos en los que se preveía y condicionaba su desarrollo futuro. La velocidad, la reducción del espacio físico, impulsaban la creación de infraestructuras y servicios rápidos (autopistas, teléfono por cable), facilitada por la abundancia de energía y por una creciente mentalidad tecnológica que todo lo impregnaba (HERCE, 2013). Todo se preveía, todo se calculaba; todo, excepto la imprevisibilidad del comportamiento de los grupos humanos complejos.

En efecto, fue en este ambiente progresivamente planificado en el que los ciudadanos comenzaron a organizarse para intervenir en la gestión de la ciudad, no sólo con motivo de reivindicaciones causadas por carencias, actuaciones o agresiones concretas, sino explicitando su intención de intervenir en el diseño de una ciudad futura en la que los intereses ciudadanos, la preservación del patrimonio, un medio ambiente saludable, espacio público de calidad y crecimiento sostenible se antepongan a las dinámicas mercantilistas.

Por otra parte, el avance galopante del liberalismo económico veía en la planificación exhaustiva un poderoso obstáculo para sus proyectos de intervención en el territorio, especial pero no únicamente en el territorio urbano. Favorecida por potentes grupos inmobiliarios, se inició una campaña de desprestigio de la planificación, que se asociaba a una caduca burocracia inoperante, mientras se enaltecía la actuación rápida y eficaz de iniciativas privadas de transformación urbana y se insistía en la pretendida inutilidad del límite urbano. En Chile, estos movimientos se concretan en la Modificación del PRIS (DS 420, 1979) y en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (MINVU, 1979), que liberalizaba el suelo y dejaba el desarrollo urbano en manos del mercado (FERNÁNDEZ, 2001, p.194).

Por otra parte, el ámbito corporativo de los arquitectos, que vio la oportunidad de recobrar el protagonismo de la intervención en el diseño urbanístico —perdido a manos de científicos sociales e ingenieros—, se sumó con entusiasmo a esa propuesta de ciudad como espacio arquitectónico en el que se puede intervenir fragmentariamente, para realizar en breve plazo propuestas exitosas en la transformación morfológica de espacios significativos (TERÁN, 2003).

Este efecto inmediato de la transformación, con resultados generalmente muy atractivos, es también muy rentable desde el punto de vista de la acción política —un plan urbanístico a largo plazo

no recoge frutos electorales en el corto período de una legislatura—, por lo que se trabajó a conciencia la adhesión a esta estrategia de una parte importante de los responsables urbanísticos de los gobiernos locales. Se cerraba así el círculo en que inmobiliarios, constructores, inversores y gestores monopolizaban el uso del territorio, dejando para los ciudadanos unas rígidas, vacías y ciegas vías de participación sin la menor posibilidad de intervenir en las decisiones que tan directamente le atañen.

Se enmarcan estos hechos en un contexto, el de los últimos años 80, en el que la tecnología había subvertido los cánones de los factores de desarrollo. La informática y la telefonía móvil redujeron la distancia física; la localización cedía ante la conexión; la centralización, ante las redes. Se creaba un nuevo orden espacial en el que regían la dispersión y el derroche de recursos. El territorio se convierte en una mercancía sobre la que se interviene según la rentabilidad de sus potencialidades: recursos, energía, suelo. La tierra recupera el valor primordial que había tenido hasta que en la revolución industrial cedió la primacía a los medios de producción, y se invierten enormes sumas en la compra de grandes extensiones. Todo ello en el ámbito de un mercado globalizado, fuera del control de los gobiernos nacionales.

En estas circunstancias, ya durante la última década del siglo XX, la ciudad se transforma para embellecerse y ofrecer un marco atractivo a los inversores internacionales. Se crea la

marca ciudad —la ciudad como negocio— que pueda competir con otras marcas en la búsqueda de capitales que dinamicen la economía y, en un “motu perpetuo”, le permitan situarse de nuevo en mejores condiciones de competencia. Lógicamente, si es un negocio, debe gestionarse como un negocio, con criterios empresariales por encima de los criterios políticos. Los intereses de la empresa, que son los intereses de los que aportan los capitales, se sitúan por encima de los intereses y derechos de los ciudadanos. Lo que se nos presenta como pura gestión, es pura ideología y tiene un nombre: *city branding* (SUTTON, 2013).

Expectativas desde la situación actual

Una de las consecuencias historiográficas más notorias de la revolución industrial es que hizo evidente el papel de la lucha de clases como motor del cambio social. Tras dos siglos de praxis económica liberal, se fue difuminando ese papel a favor de los procesos urbanizadores, como ya señaló Lefebvre hace casi medio siglo (LEFEBVRE, 1972). Ese desplazamiento fue una de las causas —junto con el desarrollo tecnológico, el crecimiento de las clases medias, la violencia, física o “cultural”, de Estado contra las proletarias y la caída del bloque comunista— de la claudicación de la clase obrera, la pérdida de derechos individuales y el aumento de la desigualdad y la segregación; segregación social, en cuanto a las dificultades de acceso a

la educación, la sanidad, la cultura o el ocio; segregación espacial, al vivir en barrios con escasez o carencia de infraestructuras, transporte público y demás servicios y equipamientos; segregación temporal —podría calificarse de vital—, puesto que el alejamiento de los centros de trabajo, los largos desplazamientos y las extendidas jornadas laborales dejan apenas unas horas para el descanso nocturno.

En la transición de la era industrial a la tecnologicodigital se rompen los lazos de solidaridad, la sociedad se disgrega, la masa se convierte en público, el ciudadano en consumidor o en usuario y, en las clases medias, crecen las tendencias al individualismo y al “cuidado de sí mismo” (FOUCAULT, 1984). Escenario perfecto para el despliegue de las fuerzas económicas en todos aquellos ámbitos en los que se pueden obtener utilidades, desembarazadas de todo control social efectivo, obviando con frecuencia la legalidad o cambiando a su antojo leyes y ordenanzas obstaculizadoras.

La crisis económica de los últimos años, de tan graves consecuencias en cuanto al aumento de la desigualdad, ha puesto en evidencia algunos hechos que, a pesar del contexto de incertidumbre sobre el que nos movemos, abren expectativas de cambio en el desarrollo de la vida urbana.

Las ciudades se van moldeando a sí mismas y creando cauces que marcan las líneas de su propio crecimiento —fruto de las imposiciones de unos o las conquistas de otros— y

que mantienen una inercia, alimentada por un tejido social vivo, dentro de la cual se desarrollan. Las épocas de transición, como la que estamos viviendo, han aportado históricamente crisis en el modelo de ciudad. Decíamos más arriba, a propósito de los excesos en la planificación, que hay comportamientos de los grupos humanos que resultan imprevisibles; una ciudadanía crítica y movilizadora puede romper esa inercia y proponer otros modelos, no sólo de ciudad, sino también de sociedad. Pero hay varios obstáculos tan fáciles de identificar como difíciles de superar. De entre ellos, mencionaremos aquí solamente tres: la corrupción del lenguaje, el miedo y el papel del Estado.

El primero de ellos es la corrupción del lenguaje. No se puede avanzar en el debate ni profundizar en la crítica con palabras y conceptos huecos. Y ha habido un empeño sistemático en vaciar de contenido los conceptos que más nos importan, haciendo de ellos un uso frívolo, cuando no tergiversado. Pero también sucede lo contrario. Para difuminar la visión de lo que está a la vista y es difícil de asumir, de la violencia y la injusticia de la realidad social, se crean términos y juicios que, debidamente ilustrados, son masivamente difundidos y van imponiendo una visión del mundo que presenta una imagen eufemística e intencionadamente distorsionada de la realidad. Se asocia la violencia con la justicia o con el terrorismo, según quien la ejerce; la utilidad con la belleza o con la fealdad, según quien obtiene el beneficio; la crítica, con la ciencia o con el radicalismo antisistema, según qué o quién sea el objeto de la crítica.

Otro obstáculo es el miedo. El miedo siembra desconfianza, inseguridad, insolidaridad, intolerancia y recoge disgregación, conformismo, inacción y, sobre todo, más miedo. Los países que, como tantos en nuestro mundo hispánico, han sufrido etapas de violencia extrema, dictaduras largas y sangrientas, represión, conservan durante muchos años un rescoldo de miedo que vuelve a los ciudadanos precavidos ante la crítica. Aunque desaparezca el miedo físico, queda el miedo a la disensión, a las palabras, a la incorrección política, a ser señalado y marcado como díscolo. El miedo es el arma de los opresores para combatir a sus dos mayores enemigos: la solidaridad y el libre pensamiento. Por eso se financian generosamente la disgregación y la segregación, la intolerancia y el fanatismo; por eso nunca se consentirá en desprenderse voluntariamente del control de la educación y de los medios de información y difusión.

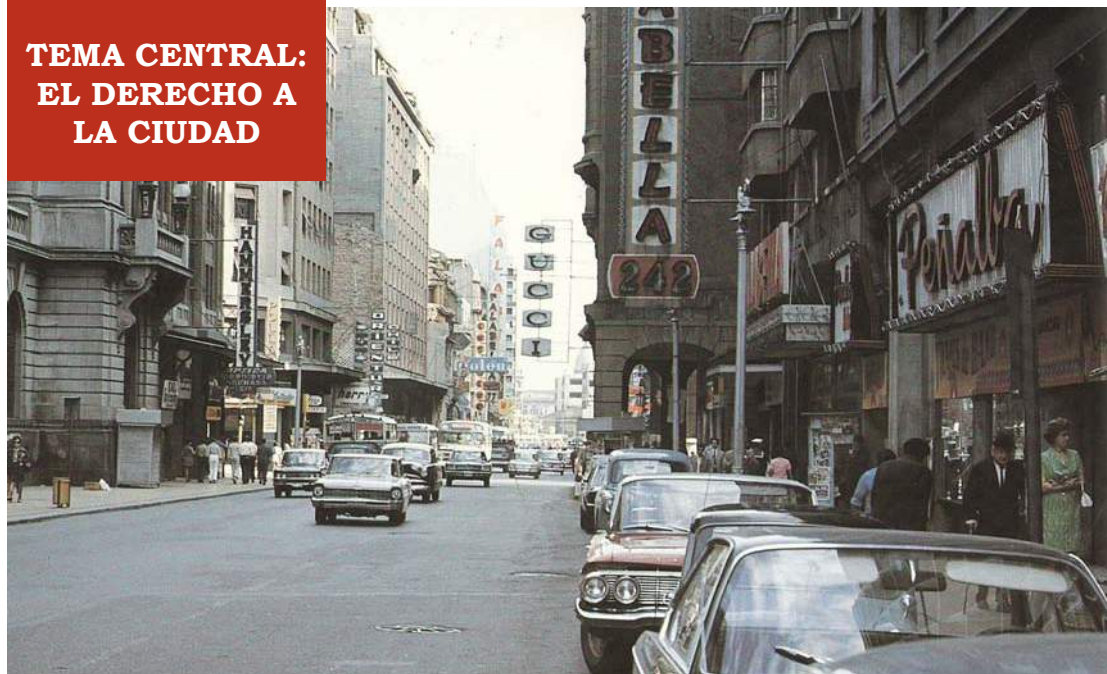
El papel del Estado como garante de derechos y redistribuidor de la riqueza es otro de los déficit de la sociedad actual. Nobleza, aristocracia y burguesía se han sucedido históricamente en el control del Estado que, como toda institución de clase, vela por sus propios intereses, asimilando sus opciones políticas a actuaciones “técnicas” y las de sus oponentes a determinismos ideológicos. Solo la presión de la clase obrera organizada y del contrapoder que representaban los países socialistas pudieron durante unas décadas suavizar los aspectos perversos de ese dominio. Alguien habrá de ocupar el lugar que ambos dejaron vacante.

Observando la realidad internacional, es muy perceptible la generalización de unos movimientos ciudadanos dispuestos a asumir directamente la responsabilidad de realizar cambios profundos en la gobernabilidad, saliendo de la deriva mercantilista en que se han implicado la mayoría de los gobiernos, desde la escala local a la global. Esos movimientos se guían por unos principios básicos que deben orientar toda acción política: sostenibilidad, participación, identidad y respeto a los derechos humanos y ciudadanos. Será difícil que, en un futuro no lejano, se pueda actuar políticamente el margen del respeto a estos principios. La izquierda política tradicional debe decidir cuanto antes si se integra en ese movimiento y asume esos principios, o se resigna a un papel residual de vicaria de las fuerzas representantes del capitalismo ■

Bibliografía

- ASEBAP (1835) Indicaciones sobre el ornato y arbolaje de algunas plazas de esta ciudad, Archivo de la Societat Econòmica Barcelonesa d'Amics del País Capsa 10.
- Capel, Horacio (2013) La morfología de las ciudades. III. Agentes urbanos y mercado inmobiliario. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Fernández, Manuel (2001) Análisis de las políticas de desarrollo urbano 1960-1994. En Riveros, Luis (ed.) La Universidad piensa a Chile. Anales de un Foro académico. Santiago: LOM, p.193-200.
- Foucault, Michel (1984) Le souci de soi. Paris. Gallimard, 1984.
- Herce, Manuel (2013) El negocio del territorio. Evolución y perspectivas de la ciudad moderna. Madrid: Alianza Editorial.
- Lefebvre, Henri (1972) El derecho a la ciudad. Barcelona: Península.
- Ramón, Armando de (2007) Santiago de Chile (1541-1991). Historia de una sociedad urbana. Santiago: Catalonia.
- Sutton, Oliver (2013) Barcelona y el city branding: la ciudad como una corporación. Biblio 3W. Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales. [En línea]. Barcelona: Universidad de Barcelona, 15 de noviembre de 2013, Vol. XVIII, nº 1049(17). <<http://www.ub.es/geocrit/b3w-1049/b3w-1049-17.htm>>.
- Terán Troyano, Fernando de (2003) RESURGAM. Invocación para recuperar el urbanismo y continuar el planeamiento. In CAPEL, H. (Coord.) Ciudades, arquitectura y espacio urbano. Alicante: Instituto de Estudios Socioeconómicos de Cajamar.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



**Derechos ciudadanos – Rol del Estado – Lo colectivo –
Desarrollo Urbano**

LA CIUDAD EN TRES PROGRAMAS DE GOBIERNO DE 1970. UNA MIRADA ACTUAL

Patricia Corvalán Castañeda, Arquitecta Universidad de Chile.

La historia política reciente de Chile se ve marcada por la crisis y ruptura institucional de septiembre de 1973. Este hito histórico significó un quiebre, la ruptura de un proceso social y de la posibilidad de configurar una comunidad capaz de superar la fragmentación individual a través de soluciones colectivas. Lo anterior dejó en generaciones de chilenas y chilenos una huella indeleble sobre la comprensión de la construcción de sociedad, la cual se mantiene presente en los actores políticos y en la sociedad en general, cuyos efectos afloran en el debate público periódicamente, a pesar de los años transcurridos.

Dada la trascendencia de la última elección presidencial de 1970, previa a la fractura de 1973, producto de la cual llegan al poder Salvador Allende Gossens y la Unidad Popular, se considera de interés revisar los principales contenidos programáticos que cada uno de los denominados “tres tercios” del cuadro político sostenían frente al país, extractando las cuestiones urbanas que entonces se consideraban.

Candidatura de Jorge Alessandri Rodríguez

Candidato presidencial independiente, ex Presidente de Chile entre 1958 y 1964, Jorge Alessandri con 73 años de edad, es apoyado por los partidos de la derecha conservadora, el Partido Nacional, Democracia Radical y una gran base de independientes. Esta candidatura planteó en su programa de gobierno una especial preocupación en cuanto al desarrollo económico como base del progreso social.

Cabe señalar respecto de este programa y de sus autores, que son de particular relevancia considerando los hechos ocurridos con posterioridad. Este programa fue desarrollado con mayor profundidad y bajo estricta reserva en el transcurso del gobierno de la Unidad Popular. El documento definitivo se conoció como “El Ladri- llo”, y da cuenta de cómo para algunos sectores de la sociedad chilena el término del mandato de Salvador Allende era sólo una cosa de tiempo.

Reforma constitucional

En el ámbito político, se propiciaban reformas constitucionales con el objetivo de fortalecer la acción del Jefe de Estado en desmedro de las prerrogativas del Congreso, como la de permitir su disolución por una vez durante el período presidencial; poner fin a la interferencia del Parlamento en las facultades de administración del Jefe del Estado; establecer prohibiciones, inhabilidades e incompati-

bilidades parlamentarias y establecer sanciones para los parlamentarios que infringieran las normas constitucionales.

Estas propuestas de reforma se fundaban en una fuerte crítica a la labor de los partidos, a los vicios políticos y a la demagogia. A finales del gobierno de Eduardo Frei Montalva, se observa el resurgimiento en el discurso de la derecha chilena, de contenidos autoritarios ante la creciente agitación política y social, según el cual se requería un Estado “capaz de realizar el interés nacional sin someterse a las presiones de masas” (Moulian, 2006). En esta misma línea, se plantea en el programa de Alessandri el fortalecimiento de la participación en un ámbito distinto al de la lucha política: “Es necesaria una profunda reforma de la Constitución Política, que dé al Gobierno los instrumentos para conducir al país a una auténtica participación de todo el pueblo” (Programa de J. Alessandri, 1970).

Ámbito de la economía

Las orientaciones fundamentales del programa en el ámbito económico eran la apertura al exterior, la eliminación de los monopolios, un fuerte aumento de las exportaciones, la consolidación de un régimen de empresa privada, la liberación del sistema de precios, la modificación del sistema tributario por uno más neutro, la creación y formación de un mercado de capitales, la generación de un nuevo sistema previsional, la normalización de la actividad agrícola, y la protección de los derechos

de propiedad. La derecha económica, acostumbrada a operar en un esquema de fuerte regulación por parte del Estado, no creía en forma unánime en la conveniencia de aplicar en forma inmediata las propuestas de libre mercado; sin embargo, el candidato Alessandri las aprobó y se consolidaron como pilar del programa de la candidatura.

Por otra parte, especial preocupación se advierte en el programa de Jorge Alessandri en relación con las F.F.A.A. Contenía una serie de medidas destinada al mejoramiento de las remuneraciones, condiciones de trabajo y renovación de material militar. En último término, se hacía una especial mención en el ámbito social a medidas destinadas a reforzar la participación de la mujer en entidades de servicio a la comunidad y al apoyo y fortalecimiento del rol de madres.

Vivienda y desarrollo territorial

Entre las políticas sociales, Alessandri pretendía continuar con el plan habitacional iniciado en su gobierno, evaluado como parte de los logros de su período (1958-1964). El énfasis de estos logros estaba puesto en la aprobación e implementación del Decreto con Fuerza de Ley N°2/1959, del 31 de julio de 1959¹, conocido como la Ley del Plan Habitacional, “un conjunto de normas jurídicas y económicas, orientadas a aunar los esfuerzos del país para dar solución definitiva a la deficiencia de viviendas” (MINVU, 2004)

1 Este decreto es el conocido DFL2 que sigue vigente hasta hoy en día.

Cabe destacar que dicho plan se basaba en la promoción de la acción del sector privado, sobre la base de franquicias para motivar la edificación de la vivienda propia, por parte de cada afectado, focalizando los recursos en los sectores más necesitados, con un fuerte componente de planificación estratégica del propio plan. En este contexto, se instalaron mecanismos de autoconstrucción —antes ya aplicados— y de progresividad de la vivienda (CORVI). Es así que, con una baja inversión se intervino en urbanizaciones mínimas y viviendas parcialmente construidas para resolver las denominadas “poblaciones callampa” (conventillos o campamentos).

Formaba también parte del programa, la propuesta de dar continuidad a la Reforma Agraria iniciada en 1962, destacando entre otros, los siguientes puntos: “(...) hacer propietarios a los campesinos, individual y colectivamente, fomentando la productividad agropecuaria, respetando la propiedad del mediano y pequeño agricultor (...)”

Candidatura de Radomiro Tomic Romero

La candidatura de Radomiro Tomic es sustentada por el Partido Demócrata Cristiano (PDC) y es apoyada también por el PADENA (Partido Democrático Nacional). Ambos partidos representaban las fuerzas conservadoras y de centro con fuerte raíz cristiana. Significaba la proyección del gobierno de Eduardo Frei Montalva

hacia un nuevo periodo presidencial. Del análisis del programa se desprende la aspiración de profundizar los cambios iniciados en 1964 con la “Revolución en Libertad”.

Se observa en el programa ofertado al país una fuerte carga retórica, mezclada con un importante componente técnico. Es posible explicar esta simbiosis en razón del carácter de Tomic, la intensa carga ideológica de la época que permeó al PDC, y al poderoso componente técnico-profesional que existía en plenas funciones del saliente gobierno de Frei Montalva.

La idea central que plantea este programa es la sustitución del capitalismo y de sus estructuras de poder de minorías, sin sacrificar los derechos de la persona y los valores esenciales de la democracia. Para ello se planteaba que el pueblo debía estar organizado en los centros decisivos de poder político, social, cultural y económico. Lo que denominó: “La Revolución Chilena, Democrática y Popular”.

Para cumplir esta meta fundamental se pretendía formar una amplia base de gobierno mediante la participación de las fuerzas sociales y políticas de base popular. “Sin la unidad del pueblo ningún proceso de cambios revolucionarios profundos podrá alcanzar en Chile el éxito necesario en un esquema chileno, democrático y popular” (Programa R. Tomic, 1970).

Reforma Constitucional

El programa planteaba la instauración de una nueva Constitución que establecería, entre otras materias, la presentación y aprobación del plan básico de gobierno con recurso al plebiscito en el caso que fuere rechazado; facultades del ejecutivo para disolver el Parlamento; establecimiento de la consulta popular directa en materias fundamentales cuando existan discrepancias entre el Ejecutivo y el Parlamento e instauración de la segunda vuelta en la elección presidencial.

Por otra parte, se debían crear estatutos de los partidos políticos, que establecieran condiciones de existencia y funcionamiento, y obligación de hacer público el origen de su financiamiento.

Asimismo, debería establecerse un régimen general de incompatibilidades entre los que detentaban cargos públicos de gobierno o judiciales y quienes tenían la propiedad y gestión de los grandes intereses económicos.

Es relevante cómo se destacaba el rol del Estado, planteando que debía garantizar el derecho a participar activamente en la vida social, cultural, cívica, política y económica del país, debiendo eliminar los obstáculos que limitaban la libertad e igualdad de las personas y grupos.

Una de las iniciativas interesantes del programa se relacionaba con la concepción de un Estado moderno que tenía como instrumento fundamental la planificación, tanto a nivel nacional como regional. En este

sentido, se proponía la creación de ministerios de planificación y consejos de desarrollo regional con facultades planificadoras, administrativas y financieras, así como un fondo para la independencia y el desarrollo; es decir, una modernización profunda de la administración pública con un sistema de administración regional: para ello deberían crearse zonas geoeconómicas con capacidad de decisión descentralizadas y con participación en ellas de las fuerzas vivas de la región.

Desarrollo territorial y economía

El programa proponía tres tipos de áreas de empresas: la Economía Social del Pueblo, área que sería conformada por las empresas del Estado, las empresas del Fondo para la Independencia y el Desarrollo Nacional, y las Empresas de Trabajadores, en las cuales los dueños del trabajo serían a la vez los dueños del capital. La segunda estaría conformada por las empresas pequeñas y medianas que recibirían atención y apoyo especial del Estado; y una tercera, que sería el área de economía tradicional formada por las grandes empresas privadas no monopólicas.

Se proponía, además, la recuperación de las riquezas básicas, completando el proceso de nacionalización del cobre, así como el aumento sustancial de la eficiencia del Estado, distribuyendo en mejor forma la carga tributaria, exigiendo mayor aporte efectivo a los sectores de más altos ingresos, disminuyendo los subsidios y racionalizando las franquicias.

Desarrollo Económico

Para distribuir más equitativamente la carga tributaria, en resumen, se cambiaría la actual estructura de sociedades anónimas por otra que implicaría asumir la calidad de sociedades cooperativas; la nacionalización de los Bancos extranjeros y la descentralización en forma regional el Banco del Estado. Otras propuestas se relacionaban con el desarrollo Industrial y la minería.

El programa también ponía el acento en la reforma agraria, definiendo la necesidad de avanzar en forma masiva y acelerada en el proceso, con el fin de eliminar completamente el latifundio y generar paralelamente el desarrollo de empresas campesinas comunitarias de producción y de servicio; reforma que mirada desde el concepto actual de ordenamiento territorial, ciertamente expresaba no sólo un modelo económico, sino una reorganización de la distribución y gestión del territorio.

Desarrollo Social

Se proponía el fortalecimiento de las estructuras de base, como gestoras sociales y artífices de la convivencia en las ciudades, para lo cual sería necesario generar un poder social, dando una nueva estructura a las organizaciones populares para que fueran auténticamente representativas. Para ello era necesario, perfeccionar la Ley de Juntas de Vecinos, crear un comité interministerial de desarrollo social que definiría los objetivos sociales

de corto y largo plazo. Del mismo modo, se planteaba promover la organización de las asociaciones de familias, formadas con carácter federativo a nivel vecinal, comunal, provincial y nacional, manteniendo representación en cada nivel, en las juntas de vecinos, municipalidades, intendencias, y en colaboración con los centros de madres. La propuesta también consideraba aplicar una política femenina orientada a integrar a la mujer en todos los niveles de acción y decisión, defender sus derechos laborales y, en general, promover la plena igualdad jurídica del hombre y la mujer.

Política de vivienda y urbanismo

Dentro de las propuestas realizadas en el programa estaba la creación de un stock de terrenos disponibles, que se realizaría en forma pública o privada, para incorporarlos a los programas de vivienda. También se pretendía definir los materiales de construcción prioritarios en cada región y, en torno a ellos, se organizarían empresas regionales en forma de cooperativas de producción o empresas de trabajadores, para explotarlos y elaborarlos. El Ministerio de la Vivienda, por su parte, elaboraría técnicas y diseños de construcción de viviendas en que se usarían estos materiales prioritarios. A su vez, se organizarían empresas comunitarias de montaje y construcción. Se regularían las exigencias de ahorro previo y se sujetaría la reajustabilidad de los dividendos en relación al ingreso familiar, el costo de la vida y el reajuste

de sueldos y salarios. Por otra parte, para los sectores de escasos recursos, se optaría fundamentalmente por el trabajo de autoconstrucción.

Candidatura de Salvador Allende Gossens

La candidatura de Salvador Allende G. representaba en la elección presidencial de 1970 a los partidos Comunista, Socialista, Radical y Social Demócrata, el Movimiento de Acción Popular Unitaria (MAPU) y la Acción Popular Independiente. Estos partidos logran consensuar el “Programa Básico de Gobierno de la Unidad Popular el 17 de Diciembre de 1969 y dilucidar el nombre de quien lo encabezaría posteriormente, Allende, a fines de Enero de 1970.

El programa parte acotando un diagnóstico de la realidad del país, según el cual estaba marcado por una crisis profunda. Se describía una situación de estancamiento en lo económico y social, y se reconocía estar frente al fracaso de un sistema que no correspondía a las necesidades de los tiempos. El análisis consideraba una fuerte crítica a las recetas “reformistas” y “desarrollistas”, impulsadas por la Alianza para el Progreso² y que hiciera suyas el gobierno saliente de Eduardo Frei Montalva. En este ámbito se indicaba que el desarrollo del capitalismo niega la ampliación de la democracia y promueve la

2 Programa de ayuda económica impulsada por la administración de J.F Kennedy para América Latina.

violencia contra el pueblo, criticaba la explotación imperialista de economías atrasadas como la chilena, en un país, en que hasta ese momento, se gobernaba y legislaba a favor de unos pocos. También mencionaba que el alza del costo de la vida “es un infierno en los hogares del pueblo”, que la economía de entonces no era capaz de alimentar a la población y que no había habido crecimiento. El diagnóstico concluía afirmando que “la única alternativa verdaderamente popular y, por lo tanto, la tarea fundamental que el Gobierno del Pueblo tiene ante sí, es terminar con el dominio de los imperialistas, de los monopolios, de la oligarquía terrateniente e iniciar la construcción del socialismo en Chile” (Programa UP 1970).

Reforma constitucional

El programa propiamente tal inicia sus propuestas planteando cuáles son las condiciones para que sean efectivas las transformaciones revolucionarias que el país necesitaba, cambiar las instituciones para instaurar un nuevo Estado donde los trabajadores y el pueblo tuviesen en sus manos el real ejercicio del poder; a todo esto se le denominaba Poder Popular.

Se planteaba que la instauración de una nueva Constitución debía institucionalizar la incorporación masiva del pueblo al poder estatal. El rol del Estado pasaba por la creación de una organización única, estructurada a nivel nacional, regional y local

que tendría a la Asamblea del Pueblo como órgano superior de poder, la Cámara Única, que expresaría nacionalmente la soberanía popular.

De igual modo que en el programa de Tomic, se mencionaba la implementación de un sistema nacional de planificación cuya misión era la de dirigir y coordinar la política económica y social del Estado. Los planes que se generasen deberían ser aprobados por la Asamblea del Pueblo y llevarían implícita la intervención de los organismos de los trabajadores.

La construcción de la nueva economía

Objetivo central de la Unidad Popular era el de reemplazar la estructura económica del país, “terminando con el poder del capital monopolista nacional y extranjero y del latifundio, para iniciar la construcción del socialismo” (Moulian, 2006).

Para ello se planteaba la definición de Tres Áreas de la propiedad en donde se destaca la idea de constituir un área estatal predominante (Área de Propiedad Social). Esta sería conformada principalmente por la gran minería, el sistema financiero, el comercio exterior, las grandes empresas y monopolios de distribución, los monopolios industriales estratégicos y, en general, aquellas actividades que condicionan el desarrollo económico y social del país. En un segundo orden se define la existencia de un área privada y otra mixta de la economía.

Por otra parte, la profundización y extensión de la Reforma Agraria son planteadas también como esenciales para el proceso de transformaciones que buscaban promover la estructura social, política y económica del país.

Respecto al desarrollo económico, se proponía un vuelco de la capacidad productiva del país hacia la manufactura de artículos de consumo popular, baratos y de buena calidad. La garantía de ocupación a todos los chilenos en edad de trabajar con un nivel de remuneraciones adecuado, así como liberar la economía local de la subordinación al capital extranjero, mediante el mecanismo de expropiación. El crecimiento económico se aseguraba desarrollando al máximo las fuentes productivas, mientras que la política de comercio exterior, debía tender a desarrollar y diversificar las exportaciones. Y con todo, lograr estabilidad monetaria y la lucha contra la inflación.

Política de vivienda y urbanismo

Debía ser preocupación preferente del gobierno el reconocimiento como derechos sociales del pueblo de una serie de anhelos históricos. Entre otros, mejorar y extender a los sectores de trabajadores el sistema previsional y de seguridad social; asegurar atención médica financiada por el Estado; establecer un amplio plan habitacional garantizando que cada familia pudiese llegar a ser propietaria de una vivienda; desarrollar la industrialización en la construcción, con control de

precio y límite a utilidades, así como concretar la extensión de la cobertura y calidad de los servicios urbanos y el equipamiento público para toda la población.

De hecho, una parte del programa se vio reflejado en una maximización de las capacidades del Estado para la provisión de viviendas destinadas a la integración de los sectores marginales objeto de las acciones de promoción popular, tarea en la que destaca el rol de la Corporación de Vivienda (CORVI).

Propuestas de 1970 y su herencia en Chile actual

El programa de Jorge Alessandri Rodríguez obtuvo la segunda mayoría relativa en la elección presidencial de 1970, con el 34,9 % de la votación. A pesar de que en diversos aspectos las propuestas de su programa aparecen sobrepasadas o de plano obsoleto, en la actualidad en lo referente a su matriz de desarrollo claramente corresponde a la vigente hasta nuestros días, sin perjuicio de los matices que se desarrollarán más adelante

Independientemente de que el presidencialismo ha estado presente en gran parte de la historia republicana de Chile, y que en particular las propuestas que en este sentido se observan en el programa de Alessandri no necesariamente se han materializado, es innegable que el objetivo de fondo de fortalecer la acción del Jefe de Estado se reconoce en el sistema político actual.

La crítica a los partidos políticos se originaba en una profunda desconfianza que subyacía en la oligarquía hacia los partidos. Celo que se traduce en la histórica preeminencia de actores políticos “independientes” que han representado al sector, como en el caso que se analiza, y que posteriormente alcanzó su expresión más alta en el sostenido discurso “antipolítico” de la dictadura militar y que sigue presente hasta nuestros días.

En relación con las propuestas en el ámbito económico, estas fueron aplicadas con férrea rigurosidad en la dictadura militar y conformaron el marco general de la matriz neo-liberal que nos rige actualmente, sin perjuicio del acento redistributivo y social que incorporaron progresivamente los gobiernos democráticos de la Concertación a partir de 1990, luego de recuperada la democracia. El mayor impacto de contenidos que implicó la candidatura de la derecha, en 1970, hacia el Chile de nuestros días se dio en este ámbito, dada la irrupción de economistas de la escuela de Chicago, quienes ya plasmaron las bases en el programa de Alessandri, y aplicaron en dictadura luego de imponerse al interior del régimen. En último término, si consideramos que la idea central del programa de Alessandri era el desarrollo económico como la prioridad, como la base del progreso social, claramente es posible reconocer la vigencia de esta mirada exclusiva en amplios sectores del Chile de hoy.

De la candidatura de Radomiro Tomic, que alcanzó poco más del 27,8 % de preferencias en la elección presidencial de 1970 no se observan influencias substanciales en la matriz actual. Sin embargo, hay una serie de elementos que tienen plena vigencia en el esquema presente que son dignos de mencionar.

En cuanto a las propuestas en el ámbito político, la instauración de la segunda vuelta en la elección presidencial es una realidad. También la actual ley de partidos políticos y el financiamiento de las campañas están claramente en la línea de lo planteado en el programa Tomic respecto de transparentar el financiamiento de esos actores. Asimismo, la propuesta de establecer un régimen general de incompatibilidades entre cargos públicos e intereses económicos tiene especial vigencia en el debate público, ante la posibilidad de una segunda candidatura presidencial de la derecha por parte de la tercera fortuna del país, sin perjuicio de los avances que han constituido las recientes iniciativas legales asociadas a la probidad y la transparencia.

Las propuestas en la línea de la descentralización claramente se han hecho realidad sin desconocer que en este ámbito aún el país requiere avanzar con mayor decisión. Los aspectos político-administrativos de esta propuesta han demostrado su vigencia y se han ido concretando en estos años, quedando aún pendiente de ensamblar al esquema actual los temas relativos a la participación de la ciudadanía que desarrollaba en forma avanzada el programa de Tomic.

El entonces Ministerio de Planificación, hoy es una realidad, considerando además que su rol ha evolucionado en el tiempo hacia el ámbito de la protección social, singularizado en el actual Ministerio de Desarrollo Social. Si bien todavía cumple un rol en la evaluación de la inversión pública, la decisión en la asignación de los recursos tiene otros referentes en donde el Ministerio de Hacienda juega un papel predominante.

La candidatura de Salvador Allende encabezando la Unidad Popular obtuvo la primera mayoría con el 36,6 % de la votación, la cual fue ratificada por el Congreso Pleno tal como estaba establecido constitucionalmente.

Tal como se ha mencionado, el programa de la Unidad Popular aspiraba a la total transformación de la sociedad y sus instituciones, por la vía democrática, hacia la instauración del socialismo. Sin perjuicio de la crisis política, económica y social generada en el gobierno de Allende y del quiebre institucional de 1973, no cabe duda que la vigencia u obsolescencia de las propuestas contenidas en el programa de la UP tiene que ver con los cambios que se han dado en el esquema político y económico mundial, en donde nítidamente se ha avanzado en un sentido distinto, esto es, la instalación definitiva del sistema neoliberal, y que Chile ha recogido en forma transversal, continuando con la “reproducción de la infraestructura” creada durante la dictadura y legalizada en la Constitución del 80 (Moulian, 1997) Bajo este criterio, los elementos que se pueden reconocer en la actualidad como vigentes o en

desarrollo son nulos, exceptuando algunos en el ámbito del desarrollo social.

La mirada urbana

El análisis de la oferta programática antes del quiebre institucional de 1973 por parte de los mismos actores del escenario político actual es una ayuda para entender los procesos que ocurrieron con posterioridad y que han marcado a generaciones hasta hoy. Al mismo tiempo, esta mirada permite directamente, sin filtros y siendo inmune a la propaganda, entender algunas claves del Chile actual y sus desafíos futuros.

Se dice comúnmente que los programas de Tomic y Allende eran muy similares y que existió la posibilidad de que la historia hubiera sido distinta en un esquema de acuerdo entre el PDC y la UP para la elección de 1970. Independiente de que existieron muchas otras consideraciones que atentaron contra esa idea, se desprende de este ejercicio que los programas de gobierno en cuestión contenían diferencias insoslayables.

Es necesario hacer un par de reflexiones sobre la persistencia en la actualidad de las propuestas de la derecha hacia 1970. Si bien, en lo medular, es posible advertir que la idea de que “el desarrollo económico es la base del progreso social” ha sido regla en las últimas décadas y que se reconoce en la actualidad una matriz que era posible encontrar en la lectura del programa de Jorge Alessandri,

los medios a través de los cuales se impusieron en el país no fueron legítimos. Es imposible considerar el período dictatorial como uno más o comparar “la obra del régimen militar” con cualquier otro período en democracia. Tampoco es éticamente sustentable el planteamiento de que los atropellos a los derechos humanos fueron excesos de algunos o costos necesarios. El retroceso dramático en los derechos sociales que permitió la instauración férrea de la doctrina neo-liberal son materias que aún no se terminan de recuperar a pesar de los avances de los gobiernos democráticos post-dictadura.

Respecto a cómo se entendía la ciudad y el desarrollo urbano, al revisar los tres programas de gobierno de 1970 se pueden destacar cinco aspectos. El primero de ellos, es que la ciudad, más allá de que en esa década aún no era definida como sujeto político, no aparecía como un ámbito aislado del programa sino inserto en una mirada integral de la sociedad. Los aspectos sociales, económicos y políticos eran parte de los atributos del desarrollo urbano y de la solución a las necesidades de vivienda.

Esta visión estaba construida sobre la certeza de la existencia de derechos que debían ser garantizados y, de esta manera, la ciudad serviría de soporte para este cumplimiento: derechos ciudadanos, la participación vinculante en la toma de decisiones y la importancia del desarrollo regional. Se debe recordar que Chile había firmado muy recientemente, en 1969, los pactos que se derivan de la Declaración Universal de los Derechos

Humanos: el Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles y el Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, ambos pactos están reflejados en los programas de Tomic y Allende.

Un tercer aspecto es que, transversalmente a los tres programas, los derechos mencionados estarían garantizados a través de una modificación de la Constitución. Esta modificación implicaba fuertes matices entre cada programa, tal como se ha descrito.

Un cuarto aspecto, es que la tarea de realizar una “nueva sociedad” se basaba en una construcción colectiva. Los programas planteaban el qué o las metas, mientras que los medios para alcanzarlos pasaban por fortalecer los derechos ciudadanos y colectivos, y el rol del Estado. Es interesante observar cómo “lo colectivo” era la base desde la que se pretendían alcanzar los cambios propuestos, idea que contrasta con la imposición posterior de un modelo individualista.

Finalmente, resulta llamativo constatar que el programa de Alessandri expresara tan nítidamente una paradoja aún vigente en el discurso de ese sector en la actualidad, que es la visión de un Estado capaz de realizar el interés nacional sin someterse a las “presiones de las masas” (mayorías?), y al mismo tiempo considerar la necesidad de una reforma de la Constitución Política a fin de dotar al gobierno de los instrumentos para conducir el país en una auténtica participación “de todo el pueblo”.

Precisamente el empoderamiento civil y el desarrollo social, truncados en tiempos de dictadura, mediante cirugía de precisión, se denotan como las pérdidas más relevantes, que desembocaron en la deconstrucción de lo colectivo, que persiste hasta nuestros días.

En este sentido, ya hace más de 45 años se planteaba la auténtica participación —con poder en la toma de decisiones— como valor esencial de la democracia, en un contexto en que lo colectivo —entendido como la búsqueda del bien común por sobre el bien puramente particular— era una realidad en construcción, que en la actualidad ha sido drásticamente reemplazada por un feroz individualismo, que hace percibir “lo colectivo” como una utopía e incluso una amenaza.

En aspectos específicos se puede plantear que las discusiones básicas relacionadas con el ordenamiento territorial y el urbanismo ya estaban presentes en las propuestas.

Propiedad privada y planificación territorial y urbana

Tanto Tomic como Allende planteaban una revisión de las formas de propiedad, cuestión indispensable para la planificación urbana, en la medida que se requería actuar sobre la propiedad privada para garantizar intereses generales. En este sentido, se reconoce hoy la misma aspiración y desafío, el cual es acordar (recordar) que el valor constitucional de la función social de la propiedad no

solo permite conciliar los “reclamos” del individuo y de la comunidad, sino también establecer los deberes del propietario que derivan de la convivencia social. La función social como un valor que, lejos de negar la propiedad, es la única manera de articular legítimamente el interés individual y los requerimientos del bien común.

En contraste, el programa de Alessandri planteaba dar continuidad a la política habitacional implementada en su gobierno (1958), autoevaluada como exitosa, sin profundizar en algún giro significativo o ajuste en el diagnóstico, a la luz de deficiencia habitacional y urbana acumulada. No se consideraba la necesaria re focalización del plan habitacional y la reasignación de recursos para abordar la creciente demanda de los sectores más desposeídos. Por otra parte, el programa si proyectaba dar continuidad a la Reforma Agraria iniciada en 1962 —inducido por los compromisos en el contexto de la Alianza para el Progreso y la decidida acción de la Iglesia Católica en esta materia—, dando énfasis a la propiedad individual y colectiva, respetando la propiedad del pequeño y mediano agricultor.

El rol del Estado

A diferencia del fuerte y activo rol que se le otorgaba al Estado en los programas de Tomic y Allende para actuar en el desarrollo de las ciudades, la actual Constitución en su Artículo 1, es enfática al describir el rol subsidiario de este.

El golpe militar de 1973 significó un quiebre institucional con un cambio drástico y veloz, en el que la política estatal orientó la acción pública hacia la municipalización de una parte de sus funciones y el traspaso de la institucionalidad hacia el sector privado, y se asumió una economía de libre mercado bajo un nuevo Estado subsidiario, lo que se tradujo en la retirada del Estado de todas aquellas áreas en las cuales es posible satisfacer las demandas a través del mercado. Lo que en términos urbanos tuvo efectos graves, generando ciudades segregadas e inequitativas, que paradójicamente niegan alternativas de elección que el “mercado ofrece” a los ciudadanos. Esto, como consecuencia de un Estado con recursos y capacidad de gestión limitados, y por ende con un gasto público restringido también en políticas sociales como la educación, salud, vivienda, entre los más demandados.

Garantías urbanas

En los programas de Tomic y Allende, emerge como tarea urgente la satisfacción de necesidades básicas, enfatizadas en el ámbito urbano como la extensión de la cobertura y calidad de los servicios urbanos y el equipamiento público para toda la población. Hoy, en términos generales, la satisfacción de demandas básicas puede considerarse abordada de manera satisfactoria en términos de indicadores cuantitativos de cobertura de infraestructura (agua potable, alcantarillado, electricidad, establecimientos de educación, salud y vi-

vienda para sectores vulnerables); no obstante, persiste una brecha en términos de calidad y universalidad de los “bienes públicos urbanos: espacio público, conectividad, movilidad y acceso a medios de transporte, áreas verdes, equipamiento urbano de seguridad, telecomunicaciones, deporte, cultura, salud, educación” (Política Nacional de Desarrollo Urbano 2014), y de compromiso explícito de estándares mínimos de calidad y cobertura de los mismos. Igualmente, subsiste la deuda respecto de la nítida ambición expresada en los mencionados programas, en el sentido de otorgar las garantías constitucionales necesarias para asegurar calidad y cobertura de los bienes públicos urbanos, para así, poder aproximarse a la instalación de “garantías urbanas”, en un proyecto colectivo nacional de construcción de una nueva sociedad, para el adecuado desarrollo individual y social al amparo de una nueva Constitución (derecho a la vivienda, la protección del medio ambiente, el derecho a la ciudad, a integrarse, a la función social de la propiedad, a la participación ciudadana y al ordenamiento territorial).

Derecho a la vivienda

A pesar de estar firmado el Pacto Internacional de Derechos Sociales Económicos y Culturales, este derecho sigue sin formar parte de los derechos comprometidos. Asimismo, las formas de acceso a la vivienda si bien ya se centraban en la propiedad privada, incorporaban algunos programas de gestión para alcanzarla

que se basaban en la capacidad de las comunidades de organizarse y participar en la construcción en forma directa.

Aunque los instrumentos han variado sustancialmente, la declaración —en los tres programas de gobierno— de que cada familia tiene derecho a ser propietaria de una vivienda es hoy una realidad, considerando que la acción de mayor intensidad en la política habitacional actual está concentrada en abordar completamente la demanda de los 2 primeros quintiles de la población. Mientras en 1970 se planteaba este objetivo garantizando un sitio y la edificación vía autoconstrucción, en la actualidad opera entregando una vivienda de 45 a 50 m² como mínimo y con estándares de calidad garantizada.

todo tipo, a través de la adquisición o gestión de áreas con fines estratégicos de largo plazo, ejerciendo una función adicional de regulación, en consonancia con el interés y bien público, y de protección contra la especulación ■

Banco de suelo

La propuesta de stock de terrenos de Tomic, sigue siendo una necesidad. Es así que, 45 años después también se recoge como propuesta desde el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015). La restringida disponibilidad de suelo de propiedad pública para nuevos desarrollos y la obligación del Estado de participar en el mercado de suelos como un actor más, adquiriendo terrenos con fines sociales a precios altos, hace imprescindible implementar una herramienta que garantice suelos bien localizados y a precios justos. Un banco de tierras que asegure una cartera de reserva de suelo del Estado para el desarrollo urbano de

Bibliografía

- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015) “Propuestas para una política de suelo para la integración social y urbana” Informe final mayo 2015.
- Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2014) Política Nacional de Desarrollo Urbana. Santiago: MINVU.
- González Pino, Miguel Cinco Proyectos para Gobernar a Chile. Archivo digital-documento cepchile.cl, Centro de Estudios Públicos, Chile (CEP).
- MINVU (2004) Chile, un siglo de políticas en vivienda y barrio. Santiago: MINVU.
- Moulian, Tomás (2006) Fracturas: De Pedro Aguirre Cerda a Salvador Allende. (1938-1973). Santiago: LOM Ediciones.
- Moulian, Tomás (1997) Chile Actual. Anatomía de un Mito. Santiago: LOM Ediciones.
- Tomic, Radomiro (1999) Nuevos Testimonios. Santiago: Editorial Chile América, CESOC. Selección y prólogo, Oscar Pinochet de la Barra.

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



DESARROLLO TERRITORIAL Y URBANO EN LA NUEVA CONSTITUCIÓN

Comisión Ciudad y Territorio del Partido Socialista de Chile

Se adhiere a esta declaración el Área de Investigación Jurídica del Instituto Igualdad.

Santiago, septiembre de 2015.

La Comisión Ciudad y Territorio del Partido Socialista de Chile se creó a mediados de la década de 1980. Desde entonces ha participado activamente en la discusión de los temas de vivienda, ciudad y territorio, así como en la generación de contenidos para los distintos programas de gobierno.

Uno de los documentos creados por la Comisión, discutidos y aprobados en el XXIX Congreso del Partido Socialista de Chile, el año 2011, llevaba el mismo nombre de este dossier, “El derecho a la ciudad. Principios básicos socialistas para una ciudad más justa”. En él se recogían ocho postulados de lo que creíamos que debía asegurarse en la ciudad: los principios de igualdad y equidad urbana; gobierno de la ciudad, participación y sustentabilidad urbana, ciudades seguras, transporte público y gestión pública del suelo.

En los últimos años ha habido avances, pero siguen siendo de carácter subsidiario o puntual respecto a un problema que necesita intervenciones enérgicas e integrales. Menor impulso ha tenido, ciertamente, el desarrollo de legislación y de instrumentos para un desarrollo territorial y urbano con mayor equidad. En parte, el Caso Caval (2015) muestra estas carencias. En este caso, el territorio se convierte —por decisiones del Estado que debieran estar basadas en el interés general— en un producto de altísimo valor que revierte por completo en beneficio privado. Por otra parte, considerando las partes implicadas, procede una discusión que traspasa lo puramente legal

y concierne a la ética, fundamental para modelar cualquier acción en nuestras ciudades. La Comisión Ciudad y Territorio, en marzo de este año, realizó una declaración al respecto, exponiendo cuestiones que debían ser reconocidas en la discusión y en la elaboración de propuestas.

En el actual contexto de discusión sobre los contenidos de una nueva Constitución, nos parece fundamental incorporar la ciudad y el ámbito territorial, para lo cual se exponen las propuestas de esta Comisión.

1. Desarrollo Territorial y Urbano Sostenible

Se entiende como desarrollo sostenible el desarrollo integral y sostenido en el tiempo de los factores económicos, sociales, culturales y ambientales, sin poner en riesgo la continuidad de los recursos imprescindibles para la vida. Este principio, junto a los derechos humanos descritos en la Declaración Universal de Derechos Humanos, debe ser incorporado en la nueva Constitución y en la definición del desarrollo territorial y urbano. Esta base permitirá desarrollar, con una mirada intersectorial, comprensiva e incluyente, las herramientas legales necesarias para actuar desde el Estado en cuestiones básicas como el acceso a la vivienda, las garantías urbanas, la creación de bienes públicos, el respeto al medio ambiente.

2. Garantizar el principio del interés general

Entendemos que para alcanzar un desarrollo sostenible y para enfrentar los déficits en la calidad urbana con que conviven millones de chilenos, se necesita actuar con una visión integradora, basada en los derechos colectivos, los bienes comunes y el interés general.

Lejos de poner en cuestión la legitimidad de la propiedad privada, creemos que el debate sobre el rol social y ambiental de la propiedad no puede seguir siendo postergado. Las naciones del mundo están adoptando estos principios, cuya ausencia conlleva los efectos negativos que están demostrados en la segregación social y espacial de nuestras ciudades. Nuestra ética socialista nos reclama ser coherentes con los derechos humanos y el interés general, asegurando un desarrollo territorial y urbano basado en la justicia social.

Estos principios no son posibles si no es a través de un Estado con atribuciones suficientes y efectivas para hacer prevalecer el interés general sobre el particular. En este sentido, el Estado debe asumir las competencias exclusivas y la responsabilidad sobre la planificación y la gestión del suelo.

Es necesario también incorporar mecanismos que favorezcan la autonomía y los desarrollos locales, tanto regionales como de las ciudades, estableciendo una acción de Estado más activa y cercana a sus ciudadanos y a las circunstancias de cada territorio.

3. La función social de la propiedad

Chile debe sumarse a la tendencia generalizada de los países de su entorno para garantizar la función social de la propiedad en la Constitución y para mantener un desarrollo territorial y urbano equilibrado. La propiedad privada es un derecho, pero este debe estar claramente delimitado por el interés general y los derechos colectivos. No se puede continuar con un desarrollo del territorio que enriquece a muy pocos, mientras los costos en calidad de vida los paga el conjunto de la sociedad, y que no sólo afecta a los ciudadanos actuales, sino que serán una carga negativa para las futuras generaciones.

4. Desincentivar la especulación del suelo y permitir la participación de la comunidad en las plusvalías generadas por la acción del Estado

Los ciudadanos, a través de sus contribuciones, permiten que el Estado pueda invertir en el territorio. Con ello se generan servicios, puestos de trabajo y movimiento de capital. Con los tributos también se mejora la calidad de vida y se satisfacen necesidades. Pero al mismo tiempo, estas acciones generan un aumento del precio del suelo. A este aumento se le denomina plusvalías. Estas plusvalías no deben ser aprovechadas sólo por unos pocos, sino que una parte de ellas deben retornar a la comunidad que permitió dicha inversión.

El principio de recuperación de plusvalías generadas por las inversiones del Estado se aplica como una fórmula redistributiva, de justicia social y con el fin de generar desarrollo local. En este sentido, creemos que representa un paso adelante, y lo apoyamos plenamente, el Proyecto de Ley de Transparencia del Mercado de Suelo e Incrementos de Valor por Ampliaciones del Límite Urbano, presentado al Congreso en julio de este año y actualmente en discusión.

Del mismo modo, y tal como pretende este Proyecto de Ley, es relevante avanzar en la creación de mecanismos de transparencia para todas las operaciones públicas o privadas relacionadas con el territorio.

Creemos que estos cuatro aspectos son básicos para la discusión sobre el actual modelo de desarrollo territorial, los conceptos que lo sustentan y la revisión profunda de nuestros métodos e instrumentos, con el objetivo de legislar sobre el desarrollo urbano y territorial conforme a los principios mencionados.

Finalmente, reafirmamos nuestra convicción en la necesaria participación de la ciudadanía en la toma de decisiones respecto a la ciudad y el territorio que habita, garantizando su efectividad y legitimidad mediante la creación de nuevos instrumentos y la participación informada, vinculante, con tiempos y presupuestos adecuados ■

Crédito fotografías en este número:

- Portada: "Parque La Castrina" por Gobierno de Chile. Flickr <https://www.flickr.com/photos/gobiernodechile/>.
 - Contraportada: "" por Gobierno de Chile. Flickr <https://www.flickr.com/photos/gobiernodechile/>.
 - Presentación del libro "Propuestas para una nueva Constitución (originada en democracia)": Imagen de Instituto Igualdad
 - 1492-2015: 523 años y todo sigue (casi) igual: Dominio Público.
 - Clodomiro Almeyda, Político e intelectual de excelencia: -
 - El suelo urbano, fundamento del hábitat y los negocios: Comité Editor Revista Igualdad y Democracia.
 - Poder, política y territorio: Revista Igualdad y Democracia.
 - Cinco mitos sobre las ciudades "Vila do Mar (CE)": de Programa de Aceleração do Crescimento. Flickr <https://www.flickr.com/photos/pacgov/>
 - El por qué de una política de suelo: Maricarmen Tapia
 - Construyendo el derecho a la ciudad: "PaseoAhumada" por Carlos yo. Foto en Wikipedia <https://commons.wikimedia.org/wiki/File:PaseoAhumada.jpg>
 - Normas y acuerdos en la ciudad: Maricarmen Tapia
 - Política de suelo: De las reformas de probidad y transparencia al proceso constituyente:
 - Propuesta para la organización de Servicios Regionales del Desarrollo Urbano: "Av. Los Carrera - Copiapó - 30-03-2015" por leone1600. Foto en Wikipedia https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Av._Los_Carrera_-_Copiap%C3%B3_-_30-03-2015.jpg
 - Actores en la ciudad y la región: El desarrollo de Chile, ¿Con qué sustentabilidad?: "Antofagasta vue du quartier Chango Lopez" por Bachelot Pierre J-P. Foto en Wikipedia https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Antofagasta_vue_du_quartier_Chango_Lopez.jpg
 - Repensando la institucionalidad político-administrativa territorial para potenciar el desarrollo: "Viñedo Colchagua, Chile" por Rojavnegon. Foto en Wikipedia https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Vi%C3%B1edo_Colchagua,_Chile.jpg Sepúlveda. Flickr.
 - Tradición y modernidad en el desarrollo urbano: "Restauración Palacio Aristía" por Gobierno de Chile. Flickr <https://www.flickr.com/photos/gobiernodechile/>.
 - La ciudad en tres programas de gobierno de 1970. Una mirada actual: "Ahumada en 1970 de Sergio Marras". Flickr Santiagonostalgico.
 - Desarrollo territorial y urbano en la nueva Constitución: "Parque Lo Vara" por Gobierno de Chile. Flickr <https://www.flickr.com/photos/gobiernodechile/>.
 - Nueva Constitución: Notas sobre el derecho a la educación y libertad de enseñanza: Memoria Chilena
 - Reseña al Premio Nacional de Ciencias de la Educación 2015: -
 - Desarrollo económico y sustentabilidad en Chile: Vector público
 - "En torno a lo político" de Chantal Mouffe: -
 - Inside Job dirigido por Charles Ferguson: Poster del documental
- * Las fotografías en este número fueron obtenidas en Flickr o Wikipedia, bajo la licencia Creative Commons, en sus distintos niveles, a excepción de las expresamente señaladas. Esto implica que los dueños de las fotografías pueden no estar necesariamente de acuerdo con lo que diga esta revista.



revista

igualdad y democracia

IDEAS SOCIALISTAS PARA UN NUEVO CICLO

NÚMERO 3

AÑO 2
DICIEMBRE 2015

El tema de la ciudad pensada desde los valores socialistas anima este número. El próximo año son las elecciones municipales. Es un momento clave para pensar el tema de la ciudad. Para sentar las bases de una ciudad construida desde una ética distinta y desde un principio de sustentabilidad, igualdad, integración y cohesión social.

Comité Editor

revista igualdad y democracia

instituto igualdad
centro de estudios

