



¿CIUDADES MAS HUMANAS? UNA APROXIMACION A TRAVES DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION URBANA

Waldo Lopez Moya¹

Fecha de recepción: 01/10/2005
Fecha de aceptación: 10/01/2006

Bajo el slogan “más democracia y más derechos”, en Junio de 1991, se dieron a conocer las *Bases programáticas de la Concertación de Partidos por la Democracia para el Gobierno de Ricardo Lagos Escobar, 2000-2006*. Según esas bases, uno de los puntales en materia de desarrollo sería la de alcanzar “Ciudades más humanas” y en las que hubiera importantes transformaciones en lo concerniente a desarrollo urbano, transporte, medio ambiente, ordenamiento territorial y participación ciudadana.

A fines del año 2005, se publicó en el “Sitio Libertario y Pluralista Gran Valparaíso”, a petición de la Agrupación Defendamos la Ciudad, una invitación para que cada uno de los ciudadanos pudiera verificar por sí mismo la diferencia entre lo que se anunció en esas bases programáticas y lo que realmente se hizo en esos aspectos.

De lo que me consta y por lo que he recorrido, visto y resumido de la información con que cuento, mi balance escueto de esta diferencia es el siguiente:

- Mucho desarrollo urbano laissez-faire en Santiago, y nada en regiones;
- Mucho transporte urbano concesionado en Santiago, y nada que se note en regiones;
- Mucho medio ambiente en regiones, y nada en Santiago (cisnes de cuello negro, alerces ancestrales, hielos eternos, lobos marinos, y tantos otros);
- Nada de Ordenamiento Territorial en Santiago, y nada en regiones; y
- En cuanto a participación ciudadana en la ciudad, lo mismo: Nada en Santiago y nada en regiones.

Sin embargo, no obstante este balance y aunque sea de modo marginal, lo cierto es que cada vez que le levanta la voz para denunciar un error, evitar una arbitrariedad, o reclamar por una simple tontería de alguna autoridad empecinada, algo se avanza hacia el humanismo urbano que nos afana a todos. Así lo ha hecho la ciudadanía muchas veces durante estos seis años, personas y organizaciones, y así lo va a continuar haciendo con toda seguridad, cada vez que estén de por medio el bien común, el cumplimiento de la ley, o la desnaturalización de los valores de la democracia urbana.

Cómo podría ser de otro modo si ese propio Programa, que se nos ofreció en 1999, nos ha motivado y nos ha comprometido emocionalmente cuando nos anunciaba que íbamos a contar con una “política que especifique que la ciudad del próximo siglo y Gobierno de la Concertación debe ser para todos; mejor que la actual, más nuestra, más solidaria, hermosa, donde el bien común y el bien privado sean compatibles, y donde el espacio público y espacio privado se desarrollen en armonía”. Siete características irredargüiblemente bellas. Toda una poesía urbana propiamente tal,

solemne, expresiva, y llena de prometedoras realizaciones, que es inimaginable que alguien pudiera no querer.

El contrapunto obligado de esta ilusión está en averiguar y en saber el por qué esta “ciudad más humana”, con tales atributos formando parte de su *ethos* urbano, no se vislumbra por ninguna parte de nuestro territorio.

El MINVU, que durante estos seis años debió pensar y actuar a la altura de tales bases programáticas y sus propósitos democráticos de bien común, sencillamente no lo hizo. En vez de optar por los demás, optó por sí mismo. Jugó a lograr una imagen corporativa que realizara una pretendida supremacía territorial, y para ello trabajó arduamente en reformular su intento por convertirse en un supra-sector de gobierno en estas materias, hasta que en junio del 2004 ingresó al Parlamento un nuevo proyecto de ley, insistiendo en tal intención. Su primer esfuerzo, que tuvo que retirar, lo había hecho en 1999. El mismo año que surgieron estas bases programáticas de gobierno, y el mismo año en cuyos últimos días terminó por persuadir a la Contraloría que tomara razón de la creación de las hoy día famosas “zoduc”, edificables en una gran parte del Gran Santiago desde entonces.



Imagen típica de la urbanidad actual en un área metropolitana.

¹ Sociólogo, U. de Chile, ex Analista Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, Departamento de Desarrollo Urbano, VIII Región del Bio Bio, E-mail: wlopez@entelchile.net



Ciclovía en la Villa San Pedro y trabajos en Avda. Pedro A. Cerda, San Pedro de la Paz, Proyecto BIOVÍAS. Ejemplo de planificación central.

De este modo, logrado lo anterior y una vez instalado el nuevo gobierno, su frente de actuaciones importantes pasó a ser denominado “reforma urbana”, y bajo este epígrafe, en este nuevo proyecto de ley, se encuentra postulando a que se le entregue la tutoría oficial de la totalidad del territorio nacional en todo lo que concierna a la ocupación y el uso del suelo; a que toda iniciativa privada que cuente con su anuncia pueda planificar, normar y ejecutar proyectos inmobiliarios del tipo “zoduc” en el área rural de cualquier comuna del país; a que se apliquen otros planes de regulación territorial, con contenidos distintos a los actualmente en uso y vigentes, donde queden expresados y puedan ser materializados ambos afanes anteriores; y además, en plena coherencia con todo lo anterior, está intentando que se apruebe y que se haga exigible por el imperio de ley, una cierta tipología cerrada de tamaños prediales y usos del suelo rural, exigible por igual en todas las comunas país.

Aunque usted no lo crea, una reforma urbana de este tipo y tal envergadura, con estos fines y con las precisiones en que cae, no es otra cosa que un intento formal por instaurar en Chile una espe-

cie de “planificación central de la ocupación y el uso del suelo”, tal como si estuviéramos en una democracia popular de mediados del siglo pasado.

Puntos más, puntos menos, un trasfondo doctrinario como este, o muy similar, es el que parece apadrinar el quehacer de más trascendencia en que ha estado imbuido el MINVU durante la presente administración. Tanto es así que aún cuando aquel proyecto de ley que trasunta esta doctrina no ha sido aprobado, se ha preocupado abiertamente de empezar a poner en práctica sus propuestas de interés inmediato, por la curiosa vía de interpretar la ley según su propio entender, sin consultar a nadie. Veámoslo con un ejemplo real, que aunque lato, es decidor:

Refiriéndose al Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) señala textualmente lo siguiente:

Artículo 31°. - La Planificación Urbana Regional se realizará por medio de un Plan Regional de Desarrollo Urbano, que fijará los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.

En la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), equivalente al reglamento de la LGUC, el MINVU interpreta esta disposición, para lo cual modifica su letra; define los documentos que han de constituir el PRDU, y establece cuáles son los temas que se le deben incluir a cada uno. Lo hace así:

Artículo 2.1.5. La Planificación Urbana Regional orientará el desarrollo de los centros urbanos de las regiones a través de un Plan Regional de Desarrollo Urbano que estará conformado por los siguientes documentos:

1. **Memoria explicativa**, que deberá contener: [*Define siete temas determinados*]
2. **Lineamientos** de desarrollo urbano regional, referidos, entre otros a: [*Define seis temas*]
3. **Planos**, que grafiquen los contenidos del Plan.²

Sin perjuicio de la legitimidad de lo actuado por el MINVU al interpretar que de este modo se cumple el Art. 31° de LGUC, asunto que nadie ha puesto en dudas hasta aquí, recientemente y mediante un simple “oficio circular”, la Circular N° 155 de su División de Desarrollo Urbano, del 12 de septiembre recién pasado, se aboca a re-interpretar todo esto que se cita y que reglamenta la OGUC, para que quede debidamente bien concordado con sus afanes de “reforma urbana” en esta materia, contenidos en aquel proyecto de ley en trámite. Lo hace como sigue, refiriéndose a los cuatro aspectos que se destacan (en negrita):

• **La naturaleza del PRDU:**

Esta re-interpretación dice que este plan es indicativo, y que por esta razón “serán los instrumentos de nivel intercomunal y comunal los que recogerán (sic) sus lineamientos, estableciendo las disposiciones obligatorias que corresponda” (sic). [*O sea, se pasa de algo que en la ley es indicativo a algo que ahora, para efectos de tener que aplicarlo en planes más detallados de regulación territorial, se convierte en normativo*].

2 Modificado por D.S. 89-D.O. 29.07.98



Áreas urbanas deprimidas socialmente, proclives a "reforma urbana".

• Los contenidos de los documentos del PRDU: Esta re-interpretación parte de que el PRDU está conformado por una Memoria Explicativa, por Planos y por Lineamientos. Repite aunque no exactamente igual los mismos siete temas de la Memoria Explicativa que define la OGUC; establece que los Planos "constituyen la base referencial para la aplicación de los lineamientos de desarrollo urbano regional" (sic), en los cuales "se grafican las áreas según aptitud, potencial, y usos preferentes o interés (ej: turístico)", [*desglóse que la OGUC no contiene*]; y además, cambia la letra de los "lineamientos" que define la OGUC y agrega dos temas nuevos [*lo cual, en los hechos, anticipa aplicar un proyecto de ley que aún se encuentra en trámite*]. Con esta re-interpretación, los lineamientos de desarrollo urbano del PRDU, ahora, serían los siguientes, transcritos textualmente:

- a) Propuesta de estructuración de sistemas de centros poblados, su conectividad y sus relaciones espaciales y funcionales, identificando los territorios según aptitud, uso preferente o potencial para acoger actividades.
- b) Definición de los asentamientos que pueden requerir tratamiento prioritario.
- c) Propuesta de estructura referencial de conexiones del territorio regional mediante una proposición de dotación de vías de comunicación terrestre, especialmente los caminos nacionales y las vías expresas, las vías ferroviarias, los puertos aéreos, marítimos, terrestres y los pasos fronterizos (sic). [*lo cual, aunque se agregue el párrafo aclaratorio que sigue, es*

equivalente a "trazar" un plan regional de transporte que posteriormente, el MOP y/o SECTRA utilizan como dato oficial consolidado]

Sobre esta materia se debe tener presente que el artículo transitorio de la ley 19.939 del 13.02.04, no permite establecer declaratorias de utilidad pública en el área rural, por lo tanto estos instrumentos solo expresan la necesidad de estructura de conexiones del territorio que debe considerarse al momento de establecer normas para la planificación de las áreas de extensión urbana y para los proyectos aprobados por la vía del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.

- d) Dotación y requerimientos de infraestructura sanitaria, energética, de telecomunicaciones, de equipamiento y de actividades productivas, tanto para la elaboración de IPT como para la evaluación de distintos proyectos del área rural [*por ejemplo, proyectos inmobiliarios tipo "zoduc"; sin perjuicio de todos los demás que no son localizables en ciudades*]
- e) Definición de prioridades de formulación de los Instrumentos de Planificación Territorial necesarios para la implementación del Plan Regional de Desarrollo Urbano.
- f) Metas estimadas de crecimiento de los centros poblados, a fin de establecer las demandas para la planificación del suelo
- g) Condiciones o requisitos que debe cumplir la planificación de nuevas áreas o zonas urbanas, teniendo en consideración su estructuración como nuevo centro urbano; su relación con el medio ambiente en que se inserta, y sus

relaciones espaciales, funcionales y de conectividad, de manera de asegurar su debida inserción en sistema regional [*Estas nuevas áreas urbanas son las "zoduc", que por la vía de esta Circular, se tornan entonces emergibles en todo el país desde ya, en cada PRDU que se apruebe*]

h) Condiciones y criterios para la aplicación del artículo 55° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en el ámbito del Plan, ya sea a nivel regional o por zonas [*Esta condiciones y criterios son los usos del suelo por tamaños prediales del áreas rural comunal. Es decir, la tipología de usos del suelo rural que contempla que se instaure el varias veces mencionado proyecto de ley en trámite*]

Quiénes aprueban y quienes suscriben el PRDU:

Temas en los que esta re-interpretación introduce la norma según la cual la firma del Jefe DDU que debe llevar este plan según la OGUC, equivale a la aprobación de esta instancia central, y que para obtenerla, se le debe presentar un expediente idéntico al que la Seremi-MINVU entregue al Consejo Regional para su aprobación y la subsiguiente promulgación del Intendente. [*Lo cual, en efecto, corresponde al ejercicio del mayor poder jerárquico central que posee la DDU, por encima de las Seremis regionales del MINVU*].

- Publicación de los lineamientos del PRDU:

Y por último, luego de recalcar que la parte del PRDU que corresponde que sea publicada en el Diario Oficial son sus lineamientos, esta Circular DDU N° 155 termina con el párrafo siguiente:

"Conforme a lo señalado, los lineamientos del PRDU, que deben ser publicados íntegramente en el Diario Oficial, definen las materias que deben ser consideradas para la formulación de Planes Reguladores Intercomunales y Comunales, y sus modificaciones, así como para la evaluación y aprobación de proyectos en el área rural" (sic)

[*No se olvide que los proyectos inmobiliarios del tipo "zoduc", sin excepciones, se localizan solo en el área rural y entonces, por la vía de un oficio-circular, se legisla extender la aplicación de esta tipología de proyectos a todas las comunas del país que cuenten con un PRDU aprobado antes de que se haya aprobado la ley respectiva, en el Parlamento. El apuro de esta Circular N° 155 pareciera estar en la voluntad que antes del 11 de marzo del 2006, habría que completar los PRDU de todo el país, con estas "zoduc" bajo el brazo. ¿Qué irán a decir las Contralorías Regionales si auditaren este punto al momento de conocer tales planes?*]

No obstante lo anterior, más allá de calificar este peculiar estilo de hacer las cosas que ha venido mostrando en MINVU durante estos seis años y hasta ahora mismo, como se decía, más preocupado de realzar en derecho una pretendida supremacía terri-

torial por segunda vez en pocos años, vale destacar que ha dejado olvidado acoger y haber hecho suyas las bases programáticas del Gobierno del Presidente Lagos sobre el tema de esa "ciudad más humana" que se nos ofreciera. Con este olvido, lo que aquí se está poniendo en dudas es su capacidad de saber y entender lo que significan para bien común el desarrollo urbano, el transporte, el medio ambiente, el ordenamiento del territorio, y la participación ciudadana en la ciudad. Los cinco temas del balance inicial.

En los hechos, el caso sobre el PRDU recién visto, que bien puede ser replicado por otros más, muestra claramente que la normativa para empezar a delinear el encuentro real con aquella "ciudad más humana" que se postula, actuando a través de una Ordenanza primero y a través una "Circular" enseguida, la terminan dictaminando unos ciertos funcionarios a cargo, en la DDU del MINVU. Es decir, se ha invertido la lógica del buen saber y entender los asuntos públicos: Los políticos se han puesto al servicio de los técnicos, han suscrito sus propuestas, y estamos donde estamos: En manos de expertos en planificar centralmente otros intereses que los de esos cinco temas del balance inicial; meter estos intereses propios en una cierta idea de planes de regulación territorial, que cubren todo el país urbano y todo el país rural; hacer de la división del suelo rural una exégesis de visión de futuro, certera, suficiente y necesaria; y convertir todo ello en un proyecto de ley que venere una pretendida supremacía sectorial del MINVU de una vez por todas. ¡Lo que inequívocamente, no es aquella poética meta que se nos ofreciera!

Qué sucedería si en vez de todos estos esfuerzos nos abocáramos en serio, mejor que a fabricar slogans sobre la ciudad, a trabajar primero que nada en elaborar la forma óptima para que el artículo 63 de nuestra Constitución Política reconozca expresamente, en un vigésimo primer inciso que habría que intercalarle convenientemente entre los veinte con que ya cuenta, que también son materia de ley 'las que fijen normas sobre la ocupación y el uso del suelo urbano y rural del país o que se refieran al ordenamiento del territorio y su consecuente planificación reguladora'.

Qué sucedería si a la par con este paso constitucional, o desde ya, nos abocáramos en forma organizada a idear una manera práctica, flexible, eficiente, simple y clara de *hacer ciudad*. Por ejemplo, valiéndonos de nuestra rica experiencia histórica en derecho urbano y en las muchas políticas públicas que este derecho ha suscitado, y que datan desde 1931 hasta ahora mismo. Que sucedería si además y junto con ello, recurriéramos al saber calificado de tantas personas y organizaciones que cada día más entienden bien la ciudad, especialmente en lo económico; pero también y sin dudas, en lo ambiental; en lo social; en lo inmobiliario; en lo satelital; en lo geomorfológico; en lo arquitectónico; en lo político; en lo de las redes de servicios y equipamiento, y en lo comunicacional, por recordar solo algunas de las principales macro-indivisibilidades analíticas del concepto actual de ciudad, y con ello, en lo substancial, para quedarnos con la conclusión que hoy en día, el experto en diseño urbano entra muy al final de la obra ciudad, no obstante que su participación sea imprescindible.

Por qué no trabajar por una "reforma urbana" que no comanden ni administren unos cuantos técnicos de mentalidad centralista, en la DDU del MINVU, sino que llegue a ser liderada y dirigida por cada uno de los conciudadanos de cada ciudad del país, actuando de acuerdo con metas, directrices y normas urbanas



Cordones de pobreza, ¿una ciudad más humana?

estratégicas, propias de cada lugar. Acordes con las diversidades presentes en nuestras heterogéneas realidades locales, a las que la imaginación central obviamente que no puede llegar, si ha de actuar con sabiduría democrática. Sabiduría que requiere estructuras válidas compartidas y de acciones libres consecuentes.

Un par de temas prácticos para que nos encaminásemos seguros hacia la “ciudad más humana” que ilusoriamente se nos ofreciera en 1999, tiene que ver con tareas específicas y pragmáticas como las siguientes:

- Materializar y activar una forma organizada, amplia e idónea para abordar la temática de aquellos mismos cinco temas del balance inicial, enraizados en acciones como las que siguen.
- Instituir la planificación ecológica de las regiones y segregar de los planes urbanos de regulación territorial, las consideraciones ambientales del suelo no-urbano.
- Concebir y activar una estrategia nacional de desarrollo urbano, que cada Gobierno que asuma funciones tenga la ocasión de revisar, actualizar, monitorear y continuar fortaleciendo.
- Crear una institucionalidad formal y oficial que enaltezca y regule el ejercicio de la gobernabilidad urbana de las áreas metropolitanas y ciudades de todo tamaño.
- Establecer un código nacional de participación social en la urbe: Ciudades y áreas metropolitanas, separadamente.
- Reemplazar los planes de regulación territorial actuales, a todo nivel, por un sistema nuevo, claro, simple y flexible; y
- Estudiar e implementar la mejor forma jurídica posible para oficializar una reforma urbana de alcance nacional, referida a la temática precedente y materias afines, de manera que reconozca y consigne nuestras diversidades regionales y locales, pertinentes a la ocupación y el uso del suelo.

De estos siete enunciados, el menos explícito es el que se refiere al reemplazo de los planes de regulación territorial actuales por un nuevo sistema. Los supuestos al respecto son los siguientes: Que existe una planificación ecológica, a la que los nuevos planes urbanos se encuentran supeditados; que existe una estrategia nacional de desarrollo urbano en aplicación, que les sirve como marco de referencia político y administrativo; y que se privilegia el proyecto urbano por sobre las restricciones de la zonificación arbitraria, o exagerada, o impropia versus el lugar de emplazamiento.

Contando con aquello, un nuevo sistema podría operar perfectamente bien con solo dos planes reguladores-tipo: El Plan

General Urbano (PGU), de nivel regional y encargado de la materialización de la recién enunciada Estrategia Nacional de Desarrollo Urbano; y el Plan Seccional Urbano (PSU), que entonces vendría en un simple ‘zoom’ de cada centro urbano del respectivo PGU. Las áreas metropolitanas tendrían tantos PSU’s como comunas ocupen en la realidad, funcionalmente aglutinadas entre sí mediante sus sistemas de redes de interacción, debidamente contempladas en el PGU respectivo y de mayor escala.

Obviamente, este PGU no es un plan de regulación territorial que incluya la ocupación y el uso del suelo no-urbano de la región, no obstante que constata la presencia de las macro-redes de urbanización y sus nodos, que existan en el área rural. En lo ambiental, se atiene a las disposiciones ecológicas segregadas que lo afecten, y con ello, además, se legitima en base a su consecuente evaluación ambiental estratégica.

En resumen, si se empezara porque nuestra propia Constitución Política reconozca la importancia de la ciudad en nuestro país, donde 9 de cada 10 de nuestros congéneres son urbanos; y si el MINVU se pusiera a trabajar con visión de futuro y actúa de modo transparente, organizado y participativo para avanzar en temas como los anteriores, sin perjuicio que desarrolle sus funciones y todo otro tema pertinente, en cuatro años más debiéramos estar muy lejos mejor que ahora en aquello de haber cumplido esto: Que con “más democracia y más derechos, efectivamente se ha de llegar más pronto a esas “ciudades más humanas” hechas realidad. Tal como se nos ofreciera que se iba a lograr en estos seis años recién pasados.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. “Ciudades más humanas”, base programática de la Concertación de Partidos por la Democracia. 2000
2. Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcción, Minvu, Santiago, 2002.