

LA ADMINISTRACIÓN DEL DESARROLLO URBANO EN CHILE MARCO GLOBAL PARA LA GESTIÓN PRIVADA Y PÚBLICA.

Héctor Guillermo Gaete Feres (*)

INTRODUCCION

El presente documento tiene por objeto aportar, a la discusión relativa a la revalorización del espacio público y su papel en el desarrollo de los asentamientos humanos, entregando los elementos básicos vinculados al tema urbano que permitan comprender y abordar el marco en el cual se desempeñan los agentes que en definitiva construyen la ciudad a partir de la iniciativa privada y pública.

El espacio público constituye un producto social resultante de la síntesis entre las opciones que define la Sociedad en su conjunto (a través de la política urbana y sus instrumentos) y la gestión que los distintos agentes finalmente implementan en la construcción de los asentamientos humanos. Por ello resulta necesario conocer, para los gestores en el ámbito urbano, la relación con el Estado y los marcos globales de regulación que este incorpora a la gestión urbana privada y pública, la estructura administrativa para el desarrollo urbano, el rol de las políticas del sector, de la planificación urbana, de los instrumentos de planificación, de las Direcciones de Obras Municipales y, al unísono, el papel que los agentes en ese marco y mediante proyectos están llamados a desempeñar.

La estructura formal del documento es la siguiente: una primera parte, Conceptos de Teoría Urbana, en que se

define la ciudad con relación a la gestión urbana privada y pública; la segunda, El Desarrollo, la Administración y la Planificación Urbana, que introduce el tema del rol del Estado, su estructura organizacional y el papel que desempeña la planificación como herramienta para la orientación y regulación del desarrollo urbano; la tercera, Las Políticas de Desarrollo, incorporando la función de estas y su articulación con el instrumental legal y técnico operativo.

1. CONCEPTOS DE TEORÍA URBANA.

El fenómeno urbano como tal tiene una triple naturaleza: físico-ambiental, social, y económica, que sólo es posible separar como una abstracción; pero entrelazadas de tal manera que crean una realidad sincrética propia con valores adicionales a los de sus componentes.¹ Es decir, no constituye una simple "suma de partes" sino que estas se integran, se articulan y sus relaciones dan lugar a un todo complejo y dinámico que los especialistas desagregan sólo con fines de análisis.

Las áreas urbanas van tomando forma a través de una de las muchas actividades económicas en el desarrollo de una comunidad: el proceso de urbanización y construcción; el cual se caracteriza actualmente por la tenden-

cia a la concentración de la población en unas pocas grandes ciudades.

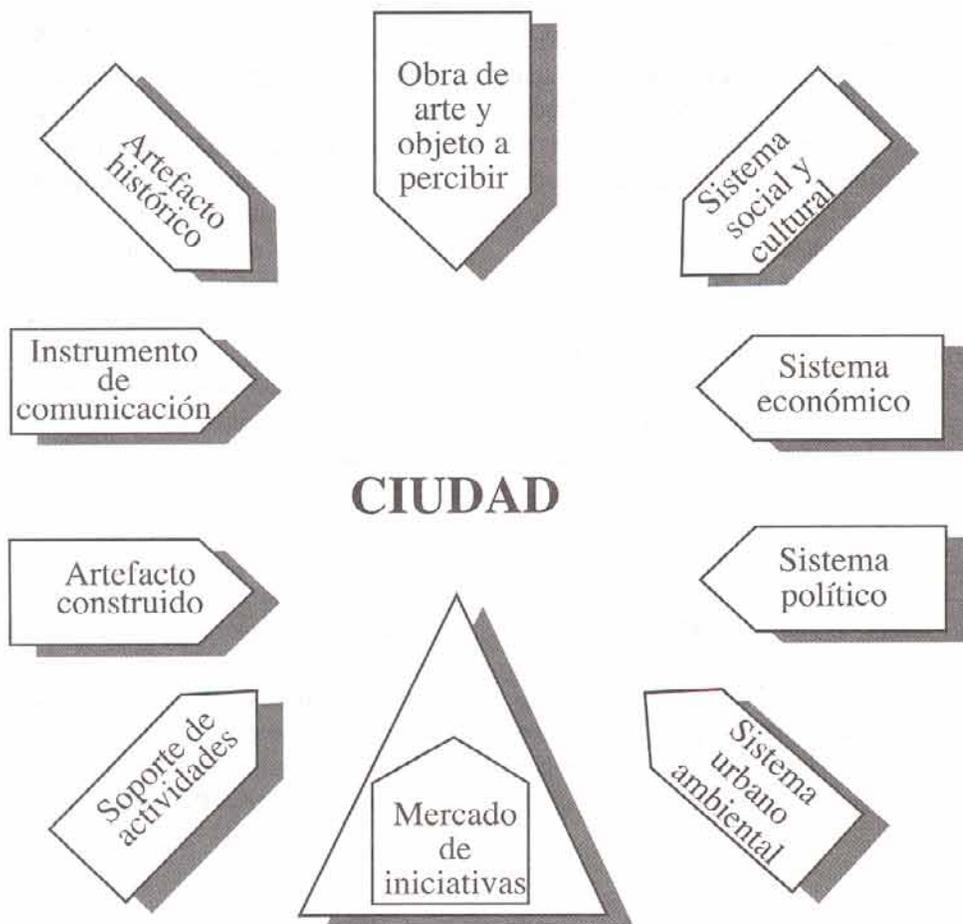
La ciudad puede ser entendida desde numerosos aspectos dependiendo de la especialidad que haga el enfoque y del tema específico de que se trate. Permite, por lo mismo, análisis multidisciplinario debido principalmente a su versatilidad en cuanto artefacto construido (estructura, infraestructura, cálculo, materialidad, etc.); por sus características en tanto soporte de todas las actividades que contiene (esparcimiento, trabajo, producción, circulación); por su localización y relaciones en el sistema urbano al cual se integra (roles, jerarquía, especialización, desempeño, etc.); por sus particularidades como objeto percibido interna y externamente. (imagen urbana, identidad, simbología, status; etc.)

En términos amplios y en el marco del modelo socioeconómico vigente en Chile, podemos entender la ciudad como un área territorial a la cual concurren múltiples agentes y en donde se expresan necesidades, factibles de convertirse en demandas e iniciativas, factibles a su vez de convertirse en ofertas. Es decir, la ciudad entendida como un mercado de iniciativas reguladas por el Estado.

En el marco de la gestión privada; impulsada a través de proyectos inmobiliarios y su evaluación; podemos,

* Arquitecto, Magister en Urbanismo, Diplomado en Gestión de Servicios Públicos y Urbanos, Profesor Investigador, Director Boletín Mercado de Suelo Urbano en el Gran Concepción, Depto. Planificación y Diseño Urbano, Universidad del Bío-Bío; Consultor Naciones Unidas; Agencia de Cooperación Alemana (GTZ); Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Vicerrector Académico Universidad del Bío-Bío. E-mail h_gaete@apolo.dci.ubiobio.cl

¹ BRIEVA, A.; Apuntes de Clases, Curso Legislación Urbana; F.A.U., U. de Chile; mimeo., Stgo., 1986



además, entender la ciudad, en cuanto sujeto y objeto de iniciativas, como un área territorial que se caracteriza por una gran concentración de actividades, densamente distribuidas sobre un recurso escaso por excelencia (el suelo urbano), que genera demanda especialmente por localización y a la cual los agentes están dispuestos a responder con determinadas ofertas. La ciudad es por ello, además, un área de inversión tendiente a construirla y, por lo mismo, a recibir los proyectos destinados a producir, preferencialmente, activos fijos (suelo urbanizado y edificaciones) que, por el proceso de crecimiento y concentración de la población en un determinado territorio (proceso de urbanización) y por la dinámica del desarrollo urbano soportado por un recurso escaso (el suelo) están, generalmente, sujetos a valorización creciente generando por lo tanto, en los inversionistas y promotores, amplias expectativas de

ganancia. De allí el incentivo a la inversión en el ámbito urbano.

Desde esa óptica, la ciudad capitaliza las inversiones, efectuadas a través de las generaciones de habitantes, llegando las edificaciones y el recurso suelo a incrementar su valor por sobre su valor natural propio. Gravita, además, en el mayor valor, la potencialidad y expectativas futuras de uso del suelo debido a la demanda permanente derivada, a su vez, del crecimiento y concentración de la población y de las actividades productivas. Todo ello hace de la tierra urbana un recurso escaso por su alta deseabilidad, transformándose en un bien acumulable y transable en el mercado de acuerdo a las leyes de oferta y demanda. Por lo anterior, el proceso de urbanización es parte del proceso general de producción en el cual la división técnica del trabajo promueve la concentración.²

2. EL DESARROLLO, LA ADMINISTRACION Y PLANIFICACION URBANAS.

El desarrollo urbano, síntesis y resultado de múltiples procesos derivados tanto de las actividades de la acción privada y pública, individual y colectiva; como de las interacciones de los distintos sistemas que actuando en la ciudad la crean y recrean constantemente; puede generar un crecimiento urbano (modalidad que adquiere el área urbana por el proceso de urbanización y construcción) inorgánico (desarticulado, no integrado, incompatible en sus usos de suelo, etc.) que produce efectos no deseados (externalidades negativas) para el conjunto o parte importante de los ciudadanos en cuanto personas individuales o personas jurídicas (instituciones y empresas). Efectos que posteriormente se traducen en ineficiencias que afectan a la ciudad misma disminuyendo su potencialidad para ejercer las funciones que le son propias, dificultando así el ejercicio de las actividades que las personas, instituciones y empresas realizan. Por ejemplo: las deseconomías para el conjunto de las personas (impuestos crecientes) y costos que se derivan de la contaminación, congestión, riesgos potenciales (inundación, deslizamientos, etc.), segregación socio-espacial (los grupos sociales localizados según su capacidad de acceso al suelo urbano y sin puntos de encuentro ni áreas de contacto entre ellos) y conflictos sociales asociados, disfuncionalidades (conflictos entre usos, especulación, etc.), entre otros. Este aspecto es de particular relevancia si se tiene presente que, actualmente en Chile, cerca del 50% del Producto Geográfico Bruto (PGB) se genera en áreas urbanas. Ello implica que la necesidad de mantener tasas de crecimiento económico a un ritmo adecuado para la creación de riqueza del país en su conjunto, pasa por contar con centros urbanos eficientes y funcionales al proceso de producción de bienes y servicios.

Por otra parte; el objetivo declarado del Estado, entendido este como la Nación jurídicamente organizada, es asegurar el Bien Común o Interés General (Capítulo N.º 1, Art. 1º Carta Fundamental de 1980-CHILE). Para ello, el Estado actúa en distintas dimensiones y momentos intentando corregir los efectos negativos del proceso de producción en su más amplia gama. Esta intervención, puede hacerse "ex-ante", es decir, previo al desarrollo de los procesos, para prevenir resultados no deseados a través de políticas, leyes, ordenanzas, instrumentos de planificación, reglamentos, normas técnicas, incentivos, etc.; o bien "ex-post", es decir, sobre los resultados de los procesos de producción tratando de corregirlos a través de políticas redistributivas, sanciones, etc.

En ese marco, la política, legislación y planificación urbanas constitu-

yen instrumentos del Estado en su dimensión orientadora y/o reguladora, inscritos en su actuación "ex-ante", que intentan prevenir resultados no deseados provenientes tanto del estilo de desarrollo urbano que se impulse como del tipo de proceso de urbanización y construcción y su materialización en las áreas urbanas. Por ello, el tema de los espacios públicos pasa por su evaluación previa a la luz del papel que se le asigne en el desarrollo de la sociedad para, posteriormente, introducir iniciativas que redunden en una materialización coherente con dicho rol.

En el ámbito urbano, el objetivo del Estado de asegurar el Bien Común o Interés General se traduce en alcanzar en los asentamientos humanos, a través de la planificación urbana y sus instrumentos, niveles adecuados y crecientes de HABITABILIDAD en tres aspectos: en las construcciones, en la

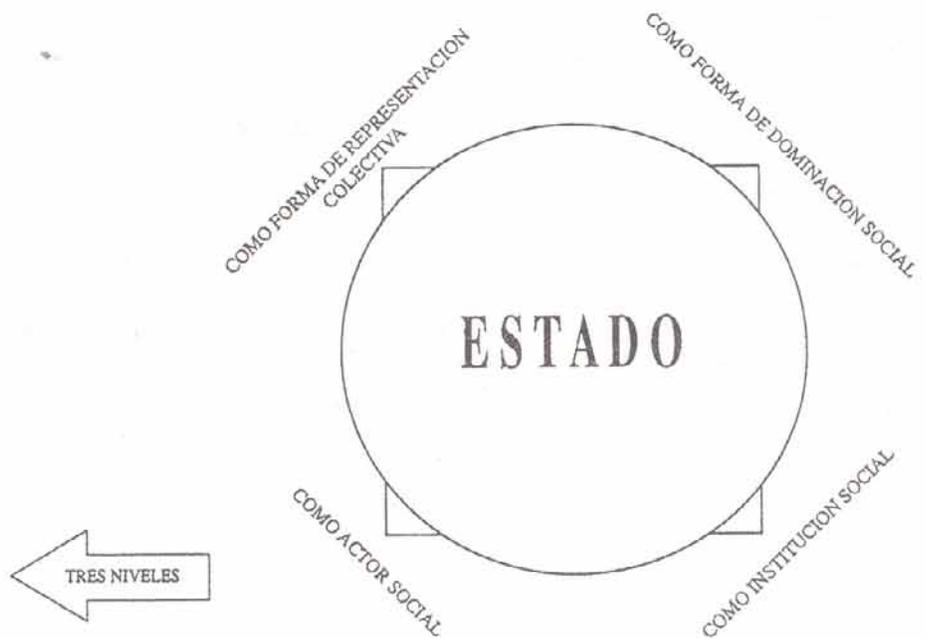
subdivisión predial y en el espacio urbano. Es decir, para el caso del ámbito urbano, el Bien Común puede ser entendido como la propensión hacia el mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios, haciendo cumplir ciertos estándares definidos en la normativa y que intentan conseguirse por medio objetivos a cumplir, de variables a controlar para asegurar esos objetivos y de indicadores o medios que permiten medir esas variables; todo ello para asegurar una adecuada calidad de vida. Respecto a esto, en el cuadro siguiente se indican los componentes específicos que se involucran.

Por otra parte, para el cumplimiento de sus obligaciones, el país se da un soporte organizacional que se expresa en una estructura administrativa para la gestión pública del desarrollo urbano. En Chile la administración urbana se estructura a partir del Presidente de la

ESTADO: Nación jurídicamente organizada.
 Cara organizada del poder en la sociedad

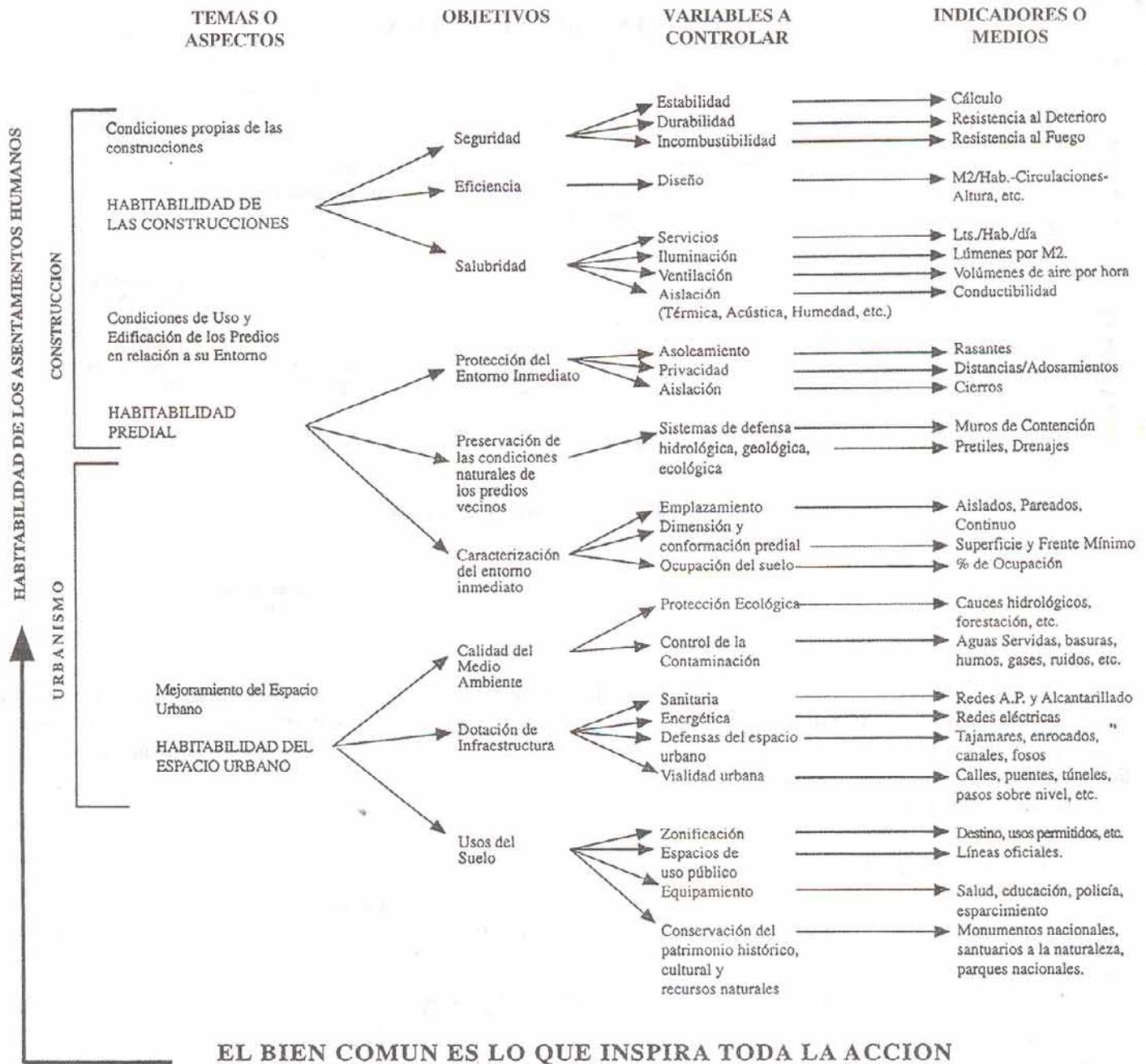
Es Polifacético:

Es decir, existe simultáneamente en diversos planos de la realidad social.



LA PLANIFICACIÓN URBANA ES UN INSTRUMENTO DEL ESTADO QUE SE ENMARCA EN SU ACTUACIÓN COMO ACTOR SOCIAL A NIVEL TERCARIO.

ASPECTOS INVOLUCRADOS EN EL CONCEPTO DE HABITABILIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS



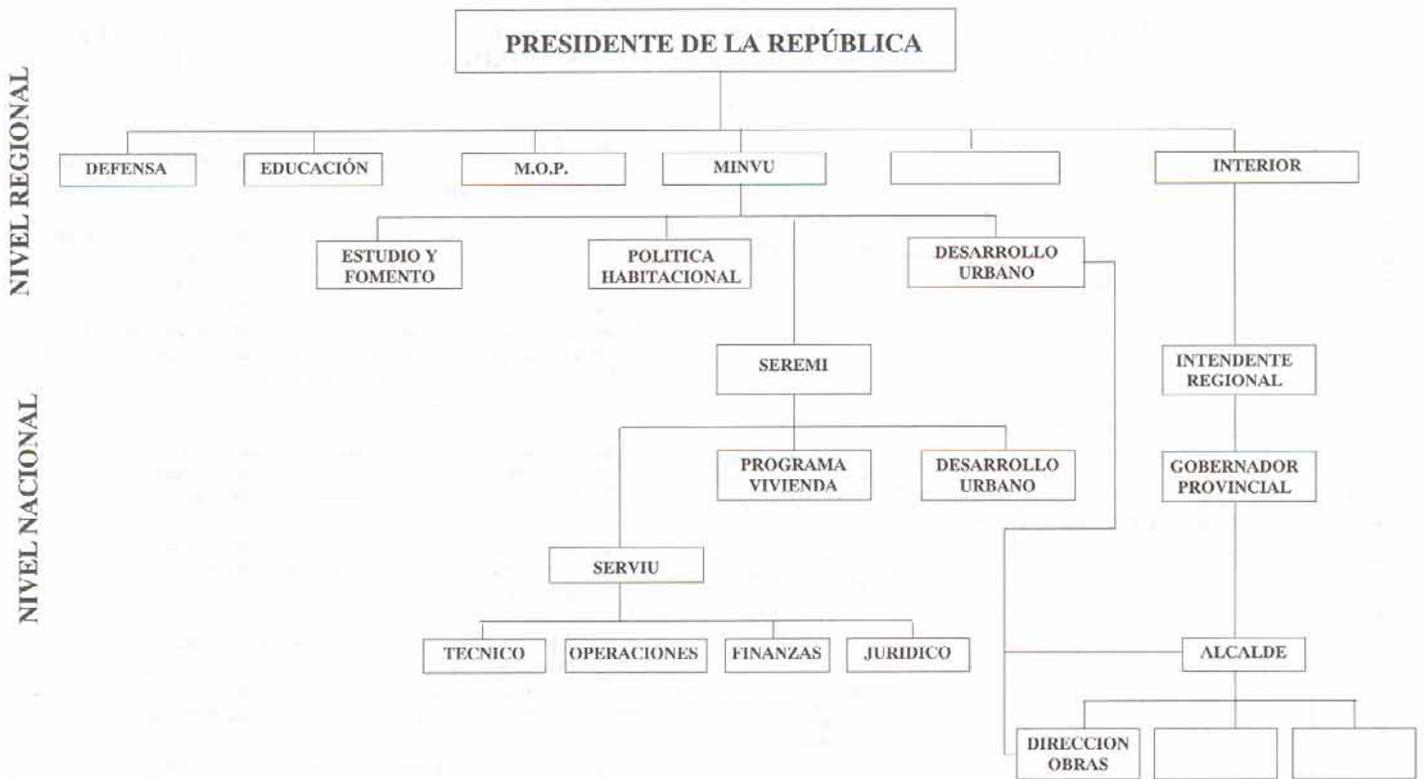
Nota: Diagrama adaptado de BRIEVA, Op. Cit.

República, en el marco de las potestades que la Constitución y la ley le otorgan. El Presidente, para estos efectos, se apoya en una Secretaría de Estado (el Ministerio de Vivienda y Urbanismo - MINVU), a través de la cual se articulan las distintas instancias de administración en los niveles territoriales correspondientes.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) tiene la responsabilidad de orientar el desarrollo urbano del país. Para ello se organiza, en el ámbito nacional, en divisiones y materializa sus funciones de estudio, revisión, proposición y seguimiento a través de la División de Desarrollo Urbano y, en el ámbito regional, por medio de las Secretarías Regiona-

les Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU). Estas últimas se vinculan en el nivel local con las Direcciones de Obras en las municipalidades de las comunas correspondientes a la región respectiva, mediante los Departamentos de Desarrollo Urbano e Infraestructura en los términos y con los instrumentos que se indican más adelante.

ESTRUCTURA ADMINISTRATIVA PARA LA GESTIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO URBANO EN CHILE



En ese contexto y de acuerdo a la Ley General de urbanismo y Construcciones, la planificación urbana es entendida como "...el proceso que se efectúa para orientar y regular el desarrollo de los centros urbanos en función de una política nacional, regional y comunal de desarrollo socioeconómico".³ Ello implica que la Planificación Urbana está subordinada a la política nacional de desarrollo socioeconómico (es un instrumento y no un fin en sí misma) y aquella debe incorporar, en todos sus niveles, los objetivos y metas que para el desarrollo urbano esta última establece. En el cuadro siguiente se resumen los distintos niveles de acción, sus instrumentos, objetivos y articulaciones.

El proceso de planificación urbana está normado por la Ley General de Urbanismo y Construcciones (TÍTULO II, Capítulos I, II y III). Se realiza en cuatro niveles de acción que corresponden, a su vez, a igual número de

áreas territoriales: nacional, regional, intercomunal y comunal. Una breve síntesis se indica a continuación.

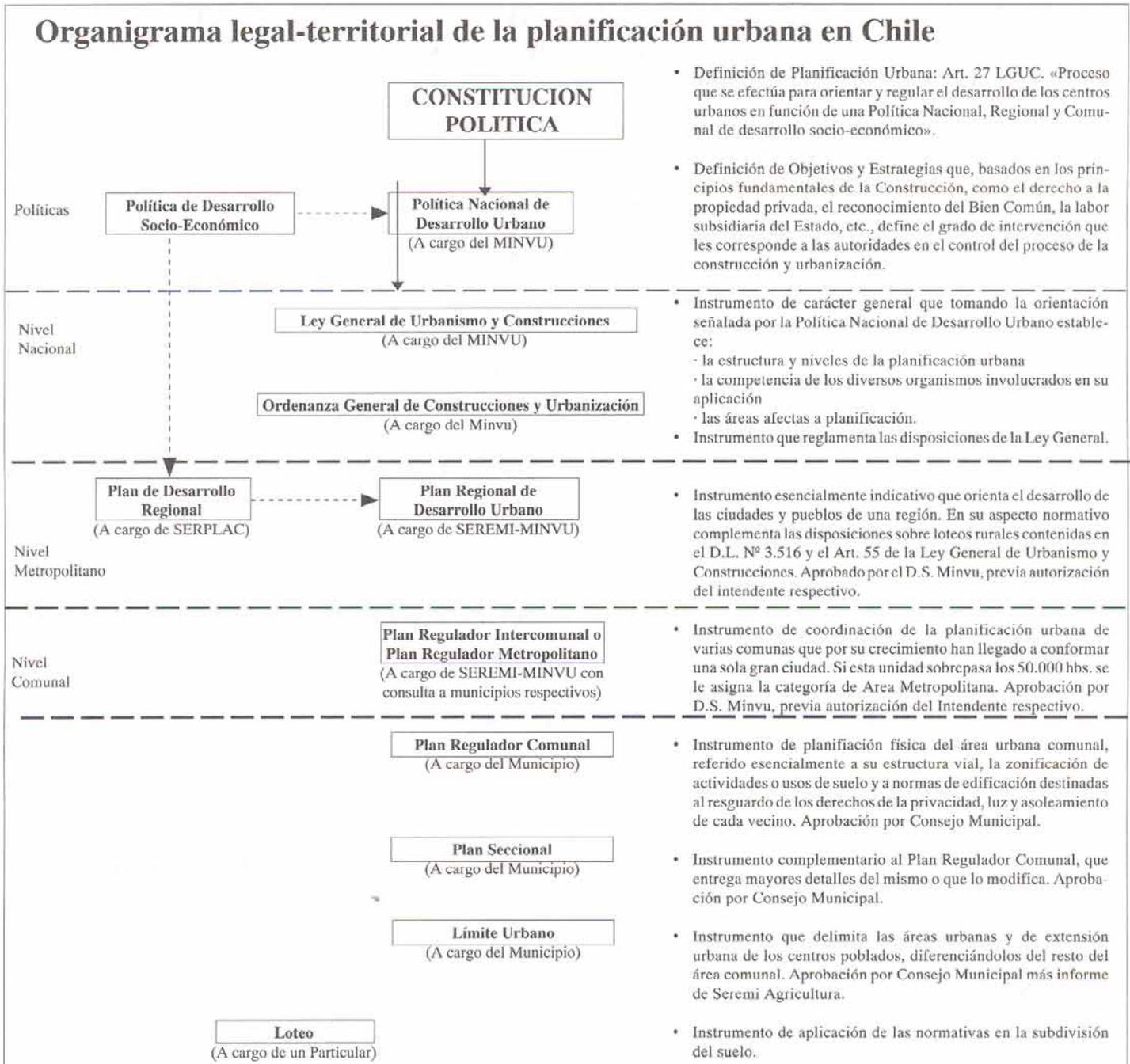
El nivel Nacional: está a cargo del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), su función es orientar el



(Nota: Tomado de la Página WEB del MINVU en INTERNET)

3 Ley General de Urbanismo y Construcciones, DFL N° 458/1975, MINVU, D.O. 13/4/1976. Artículo N° 27.

Organigrama legal-territorial de la planificación urbana en Chile



NOTA: DIAGRAMA ADAPTADO DE BRIEVA, Op. Cit.

desarrollo urbano a nivel país, utiliza como instrumentos la Política Nacional de Desarrollo Urbano⁴, la Ley General de Urbanismo y Construcciones, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones⁵ y normas específicas aplicables a todos los niveles.

El nivel Regional: está a cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SE-

REMI/MINVU), su función es orientar el desarrollo de los centros urbanos de la región, utiliza como instrumento el Plan Regional de Desarrollo Urbano el cual debe estar acorde con las políticas regionales de desarrollo socioeconómico. Se aprueba por el MINVU mediante decreto supremo por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente Regional. Sus disposiciones deben integrarse a

los planes reguladores de los niveles inferiores.

El nivel Intercomunal: está a cargo de las Secretarías Regionales del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (SEREMI/MINVU), su función es regular el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de distintas comunas que, por sus relaciones, se integran a una misma aglomeración. Si esta últi-

4 Política Nacional de Desarrollo Urbano, Decreto Supremo (D.S.) Nº 31/1985, MINVU, 4/3/1985

5 Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, Decreto Supremo (D.S.) Nº 47/1992, MINVU, D.O. 19/5/1992.

SECRETARÍA REGIONAL MINISTERIAL (SEREMI/MINVU) ESTRUCTURA ORGÁNICA TIPO



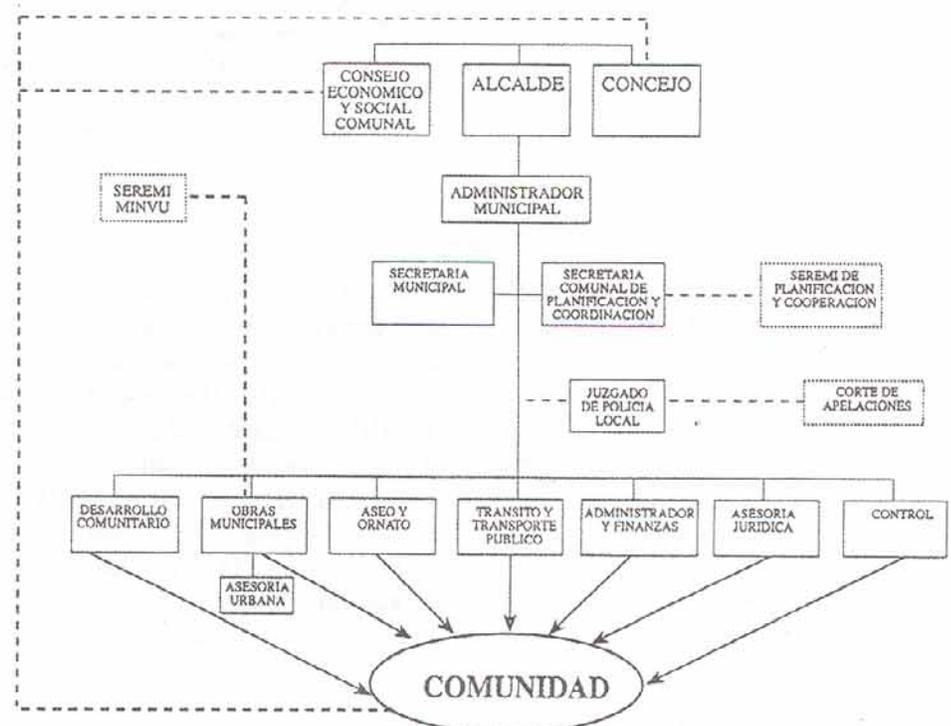
ma sobrepasa una población de quinientos mil habitantes tiene, para efectos de planificación, la categoría de área Metropolitana. Utiliza como instrumento el Plan Regulador Intercomunal o el Plan Regulador Metropolitano. Lo confecciona la Seremi/Minvu, con consulta a los Municipios respectivos y a las Instituciones Fiscales que se estime necesario. Puede, también, ser confeccionado por un conjunto de Municipios afectos a relaciones intercomunales, previa autorización de la Seremi respectiva. Se aprueba por el Minvu mediante decreto supremo por orden del Presidente de la República, previa autorización del Intendente Regional. Sus disposiciones son obligatorias en la elaboración de los Planes Reguladores comunales.

El nivel Comunal: está a cargo de la Municipalidad respectiva, su función es promover el desarrollo armónico del territorio comunal, en especial de sus centros poblados, en concordancia con las metas regionales de desarrollo económico-social. Utiliza como instrumento el Plan Regulador Comunal. Lo confecciona la Municipalidad y lo aprueba de acuerdo a un procedimiento que posibilita participación ciudadana: exposición

al público; aprobación por el Concejo; Revisión por parte de la Seremi/Minvu y aprobación por resolución del Seremi y publicación en el Diario Oficial. En

este nivel de planificación, si para la aplicación del instrumento se precisan estudios más detallados, se utilizan los Planos Seccionales.

MUNICIPALIDAD. ESTRUCTURA ORGÁNICA TIPO



Al interior de los municipios, la Dirección de obras (y dentro de ella, cuando corresponda, la Unidad de Asesoría Urbana⁶) ejerce las funciones de estudio, proposición y ejecución de los distintos aspectos del desarrollo urbano en el ámbito local, en el marco que la legislación urbana y de municipalidades le definen.

3. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO.

Como indicamos, el rol del Estado en el Desarrollo Urbano está orientado a conciliar los intereses particulares con los de la comunidad (bien común o interés general); para lo cual promueve, a través de la Planificación Urbana y sus instrumentos indicativos y normativos, la propensión hacia adecuadas condiciones de habitabilidad. Dichos instrumentos orientan y regulan al sector privado y público, en las actividades de urbanización y construcción.

De allí que esta sea una función asumida por el Estado, ya que este constituye la instancia que, al interior de la sociedad, está en mejores condiciones para armonizar los intereses en juego.

Efectivamente, la Política Nacional de Desarrollo Urbano actualmente vigente plantea el rol del Estado en el Desarrollo Urbano en los siguientes términos: "Dado que las acciones privadas, sean individuales o colectivas, orientadas por los mecanismos de mercado son insuficientes por sí solas para implementar este Desarrollo y para evitar las externalidades negativas que derivarían de un crecimiento inorgáni-

co, corresponde al Estado la irrenunciable responsabilidad de procurar que las áreas urbanas en que vive la gran mayoría de los habitantes, alcancen un estándar aceptable de habitabilidad. Esto sólo será posible mediante una adecuada, estable y eficiente planificación del Desarrollo Urbano, que concilie desde una perspectiva superior los intereses de los particulares con el Bien Común, y que coordine las inversiones privadas con las del Estado, en procura de un óptimo efecto."⁷

Luego de la declaración anterior, el instrumento para indicar y promover los principios generales y las políticas específicas, que para el sector la Nación formula, es la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Su rol principal es servir de pauta y guía para la revisión de la Ley y orientar y regular el desarrollo urbano, coordinándolo con el proceso de regionalización del país.⁸

La Política Nacional actual data de 1985, contiene básicamente tres partes: una primera, Introducción, en que aborda el tema del crecimiento de los asentamientos humanos en las últimas décadas y lo evalúa en términos negativos en tanto generador de problemas graves para las ciudades; y el tema del desarrollo urbano, en que lo define como inseparable del desarrollo integral de país y lo entiende como un proceso de mejoramiento y/o de crecimiento aunque ambos planificados y complementarios. La segunda, Principios Generales, en que se pronuncia sobre cinco temas específicos: el bien común y el rol del Estado, el derecho de propiedad, la libre iniciativa y el mercado, la habitabilidad de los asentamientos huma-

nos y el carácter urbanístico de los asentamientos humanos. Trata en ellos la articulación de la Política Nacional con la Constitución Política, define conceptos, delimita el papel del Estado y de la iniciativa privada. Establece que la planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado y que el sector privado está llamado a ser el principal gestor. La tercera y última parte, Políticas Específicas, en que plantea cinco de ellas destinadas a precisar los objetivos de la Política Nacional y a definir los medios para alcanzarlos: Políticas sobre el suelo (Macro-tipología, Crecimiento, Actividades y División), Política sobre la infraestructura urbana, Política sobre el equipamiento, Política sobre los instrumentos de planificación y Política sobre la participación de la comunidad.

Estos aspectos resultan esenciales para comprender la razón de ser de la definición de políticas y los roles del sector privado y público en el desarrollo urbano, los cuales están llamados a integrarse. En la misma dirección, las Naciones Unidas, en su Conferencia para los Asentamientos Humanos realizada en 1996 indica que: "Aunque las causas estructurales de los problemas (del desarrollo urbano) deben abordarse a menudo a nivel nacional y a veces a nivel internacional, los progresos dependerán en gran medida de las autoridades locales, la participación cívica y el establecimiento de asociaciones a todos los niveles de la administración pública con el sector privado, el sector de las cooperativas, las organizaciones no gubernamentales y comunitarias, los trabajadores y empresarios y la sociedad civil en general."⁹

6 Las funciones específicas de las Direcciones de Obras Municipales y de la Asesoría Urbana se indican en: Ley General de Urbanismo y Construcciones, su Ordenanza y la Ley Orgánica Constitucional de Municipios. (ver Bibliografía)

7 Política Nacional de Desarrollo Urbano, Decreto Supremo (D.S.) Nº 31/1985, MINVU, 4/3/1985, Introducción, pto. 2: El Desarrollo Urbano, tercer párrafo

8 Idem 7, sexto párrafo.

9 N.U./HABITAT II; PROGRAMA, Cap. IV; Plan de Acción Mundial: Estrategias para la Aplicación; letra A; párrafo 56, Estambul, junio 1996.