

LA SEMÁNTICA CHILENA DEL URBANISMO Y EL CAMBIO DE PARADIGMA

CHILEAN SEMANTICS OF URBAN PLANNING AND THE PARADIGM SHIFT

Waldo López Moya¹

RESUMEN

Este artículo trata sobre la semántica del urbanismo y sus paradigmas a partir de la teoría del hacer ciudad, cuyo esfuerzo admite diferentes connotaciones para diferentes personas, y que cada una de estas versiones distintas se vale de sus propias reglas del juego, o las postula.

El objetivo final detrás de esta tarea, en una primera e importante instancia, tiene por objeto revisar y valorar la última versión de una política urbana nacional formulada en el año 2013, premunidos del acervo cultural dado por las políticas predecesoras; y en una segunda instancia definitiva, anticipar cómo visualizar la institucionalidad que debiera cobijar un mejor desarrollo urbano que el actual.

PALABRAS CLAVES: semántica, paradigmas, política de desarrollo urbano, institucionalidad

ABSTRACT

This article is about the semantics of urban planning and its paradigms in relation of the theory of city making, which requires efforts that admit different connotations for different people, and each of these different versions relies on its own rules, or postulates new ones.

The ultimate goal behind this task, on a first and important instance, is to review and assess the latest national urban policy formulated in 2013, with the cultural heritage given by previous policies, and in a second and final instance, to envisage the institution that should provide a better urban development than the current one.

KEYWORDS: semantics, paradigms, urban development policy, institution



Santiago hacia 1930, en la época del Plan Regulador que plantea Karl Brunner y que define el tipo de "urbanismo de las intenciones". Alameda de las Delicias.

¹ Sociólogo, ex Analista Departamento de Desarrollo Urbano, MINVU, Región del Biobío. Miembro Agrupación Defendamos la ciudad, correo electrónico: walop34@hotmail.com

I.- Introducción

Escribir sobre la semántica del urbanismo y sus paradigmas implica empezar por reconocer que la teoría del hacer ciudad admite diferentes connotaciones para diferentes personas, y que cada una de estas versiones distintas se vale de sus propias reglas del juego, o las postula. En línea con este alcance, lo siguiente que agregar es que en el presente caso esta labor apunta a configurar una visión sinóptica amplia de las políticas de desarrollo urbano expresamente formuladas hasta ahora, y por así decirlo, con el fin de reconocer el estado de avance del urbanismo chileno, mirado en su propio contexto histórico.

El objetivo final detrás de esta tarea, en una primera e importante instancia, tiene por objeto revisar y valorar la última versión de una política urbana nacional formulada en el año 2013, premunidos del acervo cultural dado por las políticas predecesoras; y con este bagaje de datos previos, en una segunda instancia definitiva, anticipar cómo visualizar la institucionalidad que debiera cobijar un mejor desarrollo urbano que el actual.

La principal complicación de semejantes intenciones, implica la utopía de contar con una cuota adecuada de aquella *imaginación sociológica* de que hablaba Wright Mills⁽²⁾. En esta ocasión, no solo porque se refieran al amplio ámbito diverso de ideas y actuaciones de personas y organizaciones que interactúan en una geografía también diversa y en diferentes condiciones atmosféricas y climáticas; sino que además, en lo substancial y que importa tener claro y no olvidar, porque el urbanismo al que se refieren consta de dos cuerpos analíticos reales, que muchas veces no marchan de la mano: Un urbanismo de las intenciones, al que pertenecen las políticas y los planes urbanos; y otro, de las materializaciones, donde yacen las obras físicas construidas de toda especie.

Evidentemente, una siguiente complicación sustantiva, precisamente tiene que ver con la institucionalidad que ampara ambos cuerpos ciertos de esta disciplina, que están indisolublemente ligados con la gobernabilidad interior del país; con su espectro político en acción, y con los anhelos ciudadanos de toda índole. Estos últimos, prevalecientes en un ámbito que es substancialmente valórico, sofisticado, y también, a veces, difuso, y a veces, confinado por principios y dogmas de fe.

Sin perjuicio de que se pudiera considerar pretencioso abordar algo tan amplio como lo anterior, forma parte integrante de estas páginas la ninguna pretensión de elaborar

una teoría del urbanismo chileno, ni mucho menos; o algo parecido. La temática que sigue, ni siquiera se ocupa de desentrañar detalladamente nada de lo anterior, sino que ha sido armada para hilar un relato simple y directo, y muchas veces solamente esquemático, de los hechos considerados. Como método, se procede así con el fin de facilitar la construcción de una *visión de futuro* sobre la ciudad y el territorio nacional, donde el urbanismo de las intenciones y el de las materializaciones vayan de la mano, a todo nivel territorial. Vale decir, a nivel nacional, macro regional, regional, inter comunal, intra comunal, urbano, de vecindades urbanas, y de comunidades rurales. Es decir, en todos los escenarios territoriales tipo, ajustados al caso chileno, en los que procede que intervengan la gestión, la planificación, y la programación de todas las actuaciones del sector público, y en especial, aquellas que conciernan al desarrollo urbano. Con precisión absoluta, bastaría con decir: Escenarios territoriales en los que procede que intervenga el Estado.

Si uno se pregunta para qué realmente sirve algo así, que asoma como carente de significado para la gran mayoría de las personas, por ser poco conocido y a veces desconocido, única respuesta apropiada es que sirve para “mejor gobernar”.

Dígame así: Para mejorar la política, para optimizar el gasto fiscal, para agilizar la gestión pública, y en el ámbito del urbanismo, para acceder a esa ciudad más próspera y humana que todos anhelamos y por la cual muchas veces nos angustiamos.

Sin embargo, aún si se estuviera de acuerdo con una respuesta tan categórica como esta, su información sigue siendo insubstancial. Es demasiado general, y en verdad, nada de “aterrizada”. Lo que implica que continuará siendo insuficiente, a menos que las personas mismas se propongan averiguar y saber más en detalle de qué se trata todo esto, que se refiere a un urbanismo de las intenciones separado del urbanismo de las materializaciones. Más todavía porque a veces, aquel, el de las intenciones, aparece teñido por la demagogia, la figuración y el inmediatez; y a veces, este otro, el que está a la vista en las calles, estigmatizado por la ostentación, el lucro, el amiguismo, el *lobby*, las malas artes, la insensibilidad social, el insuficiente profesionalismo, y acaso, por la simple corrupción. Quiérase o no, aunque sea lamentable, la semántica del urbanismo chileno y sus paradigmas, por ínfimos que sean los casos, no son ajenos a estigmas de esta naturaleza. Aquel “mejor gobernar” que está llamado a borrarlos, forma parte imprescindible de esa *visión de futuro* que necesitan la ciudad y el territorio, su institucionalidad y sus agentes de gobierno. Es lo que interesa a la ciudadanía que suceda.

En la historia del urbanismo chileno, que se inicia con el trabajo del Alarife Gamboa y su trazado de Santiago a lado del río y a los pies del cerro, el Mapocho y el Santa Lucía, sí que hay una teoría ancestral, en este caso, para localizar y

² Charles Wright Mills fue un sociólogo estadounidense. Es mayormente recordado por su libro de 1959 “La Imaginación Sociológica”, donde expone una mirada a la relación entre los hechos, la historia, la teoría y los métodos, como ámbitos apropiados para referir el conocimiento de la realidad, su interpretación, y proyecciones. Aborda la diferencia y la transición entre una *‘inquietud personal’* y un *‘problema público.’*



Iquique en el norte de Chile. A partir de los años 70 del siglo pasado, se dan escenarios territoriales ajustados en los que interviene la gestión, la planificación, y programación de las actuaciones del sector público, en especial, las que conciernen al desarrollo urbano

cuadricular ciudades, donde ambos cuerpos del urbanismo marchan de la mano. En esos tiempos, era una forma del hacer ciudad de la que nadie dudaba: Un edicto real para ser cumplido, y punto.

Desde entonces hasta ahora, luego de quinientos años de vida como país y ahora independiente del dominio territorial español, es suficientemente claro que los planes reguladores no son precisamente un edicto real, y que aquellos estigmas morales recién destacados, no eran parte de la subcultura urbana de esos tiempos. Al menos, el sabio sentido común de la cultura popular se queda con que excepto por el lucro y la fiebre por el oro, el Reino de Chile gastaba su prestigio en otros menesteres urbanos que el ocuparse del hacer ciudad. No obstante que tuviera que ayudar a defenderla de los ataques de nuestros ancestros, toda vez que fuese necesario, en nombre del Rey.

De este modo, como quiera que la historia de las ciudades chilenas se iniciara por esos lejanos días con esta responsabilidad civil y con aquel afán por el oro al que estaban mandatados los conquistadores por cuenta propia, y que su devenir transcurriera durante años y años hasta llegar a la Independencia, pasar por la Guerra del Pacífico,

y sufrir los efectos de de la Revolución del 91, la primera actuación oficial del Estado que se asocia con el urbanismo actual, ya tenía 20 años de vida. Corresponde al Plan de Transformación de Santiago, 1871, de Ernesto Ansart, que el Intendente Benjamín Vicuña Mackenna se encargó de poner en práctica y lograra un muy significativo mejoramiento urbano de Santiago. El paso disciplinar siguiente demoró más de 50 años. Corresponde, al plan regulador propuesto por Karl Brunner a comienzos de los 30, perfeccionado por el arquitecto Roberto Humeres y que en el urbanismo de las intenciones y entre otros, consigue dar forma reconocida y la vista de la Av. Bulnes, el Barrio Cívico y el Centro Histórico de Santiago.

En los tiempos de Vicuña Mackenna, Santiago tenía 400 mil habitantes y ocupaba 400 hectáreas. Hacia los años 50 del Siglo pasado, había triplicado ambas cifras y las 15 comunas que entonces lo conformaban, no tenían un plan director para el desarrollo funcional de la vialidad, la industria y la vivienda ⁽³⁾. Hechos sociales que en definitiva, con

³ Información y datos del Arquitecto Juan Honold, en Prieto M; 2007: 48-51

el Plan Intercomunal de Santiago, de los 50 y el primero de este alcance territorial en Chile, le comienza a entregar responsabilidades como las de ahora al urbanismo de las intenciones, en sus preliminares; y de este modo, a proponerle metas concretas al de las materializaciones.

Esto, sin perjuicio que en el intertanto, la intervención directa del Estado en la vivienda de interés social se había iniciado en 1906, con las viviendas para obreros de la Población Huemules, en Barrio Franklin de Santiago, a las que posteriormente, años después y para este mismo estamento social, le aportara edificios de tres pisos bajo el concepto de “viviendas integrales”, y el primero de los cuales fuera la Población San Eugenio. En ambos casos, nótese debidamente, con equipamiento comunitario en el lugar: Kindergarten y otros servicios comunitarios (“El Mercurio”; 20130303: C13).

Desde este comienzo de Siglo a 1964, que es cuando nace el Minvu con dedicación a la ‘vivienda’ en primer lugar, seguido por el ‘equipamiento’, y el ‘desarrollo urbano’, en tercer lugar, transcurre el período donde se gestan las primeras inquietudes políticas y sociales que anteceden a la ‘política de formular políticas nacionales de desarrollo urbano’: Dos reconocidas y una tercera con otro nombre el Siglo pasado, y otras tres en lo que va del presente, incluida la reciente (2013).

Consecuentes con esta reseña o secuencia en el tiempo de hechos singulares como los mencionados, el primero de los cinco capítulos de este texto completo, se detiene, precisamente, en este período previo a la fundación del Minvu y con algún detalle, en aquellos antecedentes considerados relevantes, y que por esta razón, se les comparan con la situación presente. Esto último, con el fin de visualizar como aprovechar mejor el dato histórico para una definir una política urbana entroncada en sus propias raíces, y en tal sentido, para contar con una base empírica que facilite entender, ponderar y proyectar la recién mencionada última política hacia la institucionalidad, que como se decía poco antes, provea un mejor desarrollo urbano nacional que el actual.

Con idéntico enfoque y fines analíticos, los dos capítulos siguientes abordan lo medular de las políticas urbanas formuladas del Siglo pasado, y luego, aquellas otras dos del actual, o que anteceden a la del 2013. De este modo, los dos capítulos finales entran de lleno, en primer lugar, a sistematizar los datos de esta última, con miras a visualizar las actuaciones urbanas requeridas por la ciudadanía en los diversos niveles de agregación territorial identificados previamente; y enseguida, en el capítulo final, a construir una hipótesis esquemática acerca del tipo de cambio institucional requerido, abstraída con el fin primordial de: 1) identificar sus componentes clave; 2) concitar una *visión* de futuro sobre las estructuras de gobierno por activar;

3) incorporar *valores* propios a la *praxis* del urbanismo e identificar las *misiones* que esta *praxis* requiere materializar, apoyada por políticas urbanas y regionales respaldadas por la ley; y por último, 4) por vía de lo anterior, plantear una *inquietud* política y social que necesita escalar a convertirse en un *problema público*, y desde luego, a que sea solucionado. Como país desarrollado, es una condición previa que cumplir.

Evidentemente, en todo este afán, que por definición es solo preliminar, subyacen una semántica y unos paradigmas que no necesariamente son los preestablecidos por alguna doctrina particular del conocimiento en boga en estos asuntos, y por lo mismo, esta evidencia representa una debilidad para ahondar en la viabilidad práctica de tal cambio institucional mayor. Contando con ello, al final se incluye un glosario de los conceptos sustantivos utilizados y su connotación en el texto, con lo cual se espera poder esclarecer y precisar sus respectivos alcances y contenidos. Es decir, a objeto de que no haya dudas con el léxico utilizado, o dicho de otro modo, con su semántica. En un plano analítico y comunicacional de igual intencionalidad, se ha destacado y enumerado algunas de las principales ‘ideas fuerza’ (“If”) del relato, como una forma práctica de remarcar e insistir en la importancia de su incidencia directa en la realidad, o cuando cambia su connotación debido a la dinámica propia del lenguaje, o porque sea pertinente aplicarlas en otras circunstancias, con igual o diferente alcance al inicial.

Sin perjuicio de lo anterior, y aunque sin salvaguardas como estas, es del caso citar que estas mismas ideas acerca de la institucionalidad del urbanismo y su modernización fueron sumariamente presentadas en la Revista URBANO N° xx de la Universidad del Bio Bio (4). Vale decir, exactamente el mismo tema precedentemente descrito como capítulo cinco, pero con otro acento y sin el detalle de sus capítulos previos. Aquella vez, con arreglo a las prioridades mundiales de acción redefinidas en el Informe 2010 de la Agencia UN-Hábitat; y ahora, para hacerse cargo de *la política de formular políticas nacionales de desarrollo urbano*.

Al mencionar este detalle, el supuesto es que el urbanismo nacional no puede sino que marchar acorde con lo que Naciones Unidas visualiza a favor de los países miembros, dado por tales prioridades redefinidas, y con ello, para que el cambio institucional que requiere el mejor desarrollo urbano que el actual no las pierda de vista. En el hecho, son el producto de una profunda revisión de sus labores anteriores frente a las necesidades actuales del mundo urbano global, que pone énfasis en ‘el desarrollo sustentable’ y que para materializarlo ahora postula diferenciar tres campos de acción: 1º) *una nueva planificación urbanística*, –ligada a la

⁴ López M., Waldo; 2012: xx-xx

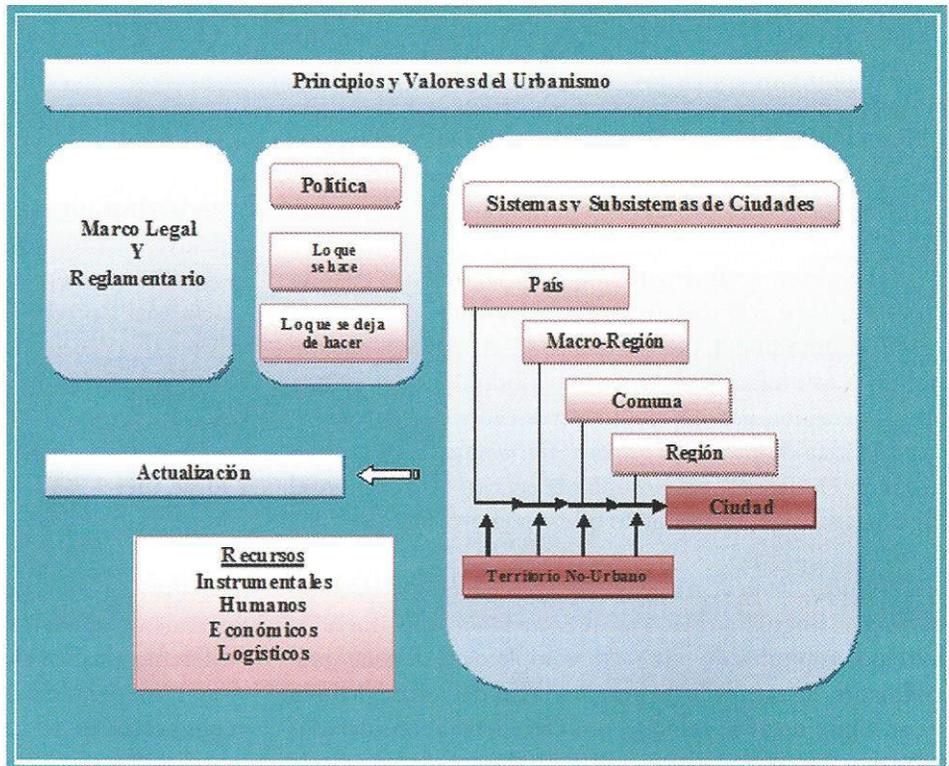
gestión urbana y ambiental; 2º) *la institucionalidad, la gobernabilidad y la legislación*, y 3º) *la economía y el financiamiento en el plano urbano*. El artículo de URBANO recién citado, en efecto, se inserta en este marco de referencia global y sus énfasis, y exactamente lo mismo ocurre con las hipótesis del último capítulo del presente trabajo.

De este modo, en síntesis, se tiene un texto general resultante, ordenado en el tiempo, y con una *visión de futuro* de un cierto escenario posterior a la última política nacional de desarrollo urbano chileno, o del 2013, cuya expectativa es que pudiera servir para emular pasos ciertos con el fin de modernizar la institucionalidad que rige en estas materias. Pasos cuyas formas jurídicas y disciplinares, o de despliegue de técnicas profesionales específicas, son de talante ajeno al carácter esquemático y preliminar de estas páginas. Sin embargo, aún así, la expectativa es pudieran ser de alguna ayuda para que los temas pre considerados sean conocidos, internalizados y reflexionados a escala equivalente de un “problema público”, que como tal y desde antes, de todos modos le interesa a los estudiosos y estudiantes de la ciudad y del desarrollo urbano nacional. De igual modo que nos importa a todos quienes aspiramos a que se levanten nuevas y fructíferas opciones democráticas de cambio social en el ámbito del urbanismo, y con ello, que finalmente se logre perfeccionar un camino común, eficaz, y conducente a que Chile se convierta en un país desarrollado en plenitud.

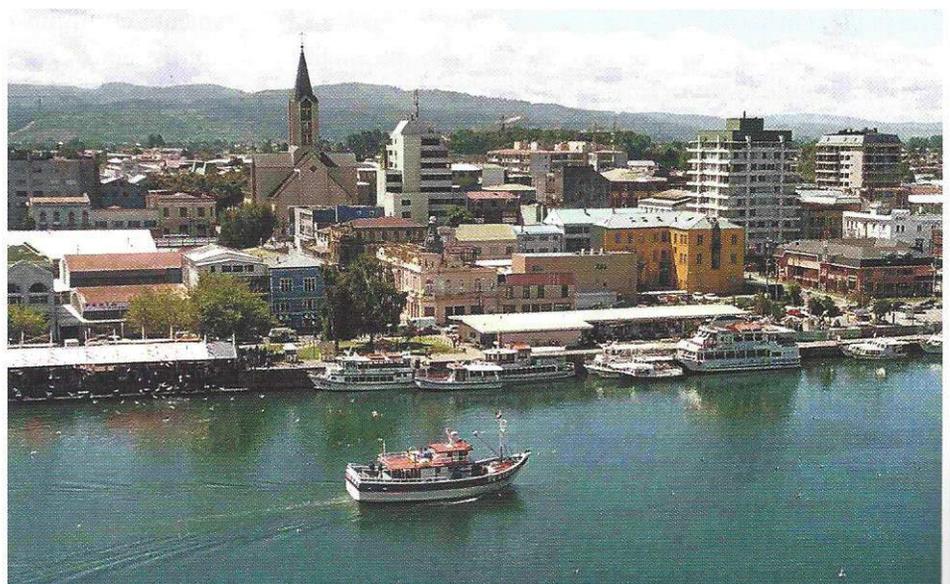
II.- Paradigma global

En los tiempos que corren, el predominio generalizado de las metas y redes económicas que operan en el mundo globalizado, redonda en

un diverso desarrollo sostenido de los países, pero al mismo tiempo, en que surjan y aumenten las brechas entre ricos y pobres. Por su parte, algunas subculturas en expansión, tales como la tecnología de las comunicaciones y la información, el interés por el cambio climático, o el desarrollo sustentable, han pasado a ser trascendentes preocupaciones de la sociedad mundial. En este ámbito, por compromiso y lealtad con sus afiliaciones, pactos, y acuerdos internacionales, los Estados-nación restringen el manejo autónomo de sus actuaciones y de los fines que las motivan, sin perjuicio que al mismo tiempo, en su interior, haya un foro mucho más amplio y complejo



Esquema del autor sobre principios y valores del urbanismo.



Valdivia, ciudad de Región de los Ríos, capital fluvial del sur de Chile, una ciudad sustentable, con calidad de vida y carácter “más humano”.

que antes para concordar el bien común. O si se quiere, para poder actuar de modo que predominen *la democracia, la equidad, y la libertad*, en armonía con *la seguridad, la justicia social y la participación*, como los pilares del desarrollo.

En tales circunstancias, a los gobiernos se les plantea la ineludible tarea de tener que actuar como especies de ‘embriagues’ entre la marcha del mundo exterior y sus vaivenes, y las vicisitudes y demandas de su propio mundo interior, que se hallan indisolublemente conectadas entre sí. Una abrumadora tarea, cuya primera de cambio está a cargo de las secretarías de Estado que manejan el tesoro nacional, y que necesitan saber responder acertadamente a lo cotidiano igual que a lo abrupto y casuístico, a partir de que existan razones de impacto social o interés público, indistintamente que provengan de causas en el mundo exterior o que se originen en terreno propio. Es lo que sucede, por ejemplo, cuando circula más dinero contable que fondos reales en el mercado de la vivienda y aparece la peligrosa presencia de una burbuja inmobiliaria, o como ocurre con la devastación que provoca un desastre natural, o acaso, por causa de un conflicto de intereses contrapuestos que sea visiblemente latente o sea manifiesto, y que sin que importe cuál sea su naturaleza o su origen, la hacienda pública tiene que saber estar presente, —aunque solo sea para suplir los gastos corrientes de la situación de que se trate, y a veces, los honorarios de las asesorías consultadas.

En el caso de Chile, puesto de cara a su territorio continental y de mar afuera, nada como lo anterior le es ajeno a su urbanismo, ni al estadio en que se encuentra su dispar desarrollo urbano, ... con un haber de logros constructivos y arquitectónicos indesmentibles, y en su cuenta al debe, con diversos errores previsibles y no forzados (como la segregación residencial) o con obcecaciones e incertidumbres en sus políticas del hacer ciudad (como el centralismo, la primacía de la cantidad por sobre la calidad, el silencio administrativo con interés propio, o la inacción en dominios elegidos por la oposición). Lo uno y lo otro, el haber y el debe, acomodado bajo marcadas condiciones de sismicidad y demás riesgos naturales, de la escasez de institucionalidad, y de liderazgos temporales y probos en administrar el curso natural del día a día, así también como el *lobby*, las urgencias, el respeto a la ley, y por sobre todo, una buena llegada al justo reconocimiento por el servicio público entregado.

En este escenario y dicho en grueso, la globalización, las comunicaciones, el ciber espacio, el cambio climático, los recursos naturales, y las redes económicas, son parte infaltable de aquellas imágenes que desde lo internacional, y de algún modo, inciden directamente en el rol ‘intermediario’ del Estado cuando actúa en el urbanismo nacional. Corresponden a ese tipo de conceptos primigenios y universales que quiérase o no, hoy día, forman parte de las reglas del

juego formales e informales que la gobernabilidad local está en condiciones reales de entregar al servicio de la ciudadanía.

Una gobernabilidad que para el urbanismo, en el plano interno y por estos días, en su parte negra, se topa con el desprestigio de la política, el oportunismo utilitario, la corrupción, la delincuencia, y el desempleo, que emergen como sombras que inquietan; y en su lado opuesto, en el horizonte a la luz, con que sean el medioambiente, la productibilidad, y las regiones, aquellas de sus perspectivas infaltables de la agenda política por administrar, a la que como es sabido, se le agregan las demandas cotidianas por inclusión, transporte, salud, educación, trabajo, vivienda, recreación y comunicación. Todo lo cual, como también es sabido, forma parte crítica de las actuaciones urbanísticas, del ordenamiento del territorio, y de los financiamientos requeridos; y por ende, de cuál sea la política nacional de desarrollo urbano que se halle en aplicación. De la política real. No de aquella de meras intenciones declaradas.

En este sentido, bajo el paradigma global que postula un desarrollo sostenido y sustentable, con el PIB nacional como “la” vara del progreso, Chile posee la fortaleza de un crecimiento sostenido, a la par que una cierta debilidad en que también sea sustentable. Particularmente, esto es lo que viene ocurriendo con el dispar y extenso territorio lineal del desarrollo urbano nacional y sus brechas. Vale decir, con lo que hace y deja de hacer la *praxis* del urbanismo real, en cada hábitat humano, apoyado por la institucionalidad y las reglas del juego en práctica. Dicho en rigor: actuando con arreglo ‘a la ley y a las políticas urbanísticas que esta ley faculta y permite’.

En este escenario, recién ahora último, en abril del 2013, se ha dado a conocer una nueva política nacional de desarrollo urbano que por la trascendencia propia que un bien cultural de esta naturaleza lleva consigo, valida por completo averiguar si se trata de una política de Estado, que apuntala el urbanismo real y a la sustentabilidad del desarrollo urbano y regional, o si por el contrario, propicia otra política distinta, que quisiera instalar un posicionamiento que optimice los réditos del cortoplacismo del mercado, en desmedro de una inversión en la sustentabilidad del desarrollo urbano en cada una de sus regiones, y que este énfasis se postule como una ‘política de Estado’. Desde luego, se trata de un hilo fino y enredado, difícil de cortar, pero que no por esto haya que dejar así, sin intentarlo.

Consecuentes con lo dicho, los apuntes que siguen recogen un recuento general de lo que ha sido la institucionalidad de la política urbana y sus versiones declaradas formalmente, seguida por una exploración que busca establecer cuánto de Estado posee la política recién dada a conocer con una especial atención; luego de lo cual y por último, plantea cuánto de institucionalidad aún falta por

edificar, conforme a una decena de conceptos sustantivos, que se glosan someramente al final.

Conforme con estos contenidos generales, los tres primeros capítulos recuerdan algunos de los hitos memorables de la historiografía urbanística chilena, que fueran curtidos hasta antes que apareciera esta política reciente, y se encuentran organizados de modo que el primero de ellos sea una reseña del período temprano, antes que naciera el Minvu, donde se trae al tapete algunas de las expectativas trascendentes a que éste dio origen traídas a tiempo presente, seguido por un comentario de las innovaciones que echara a andar, y cerrado por aquello destacable que la CORMU le aportara al país en aquellos años.

A continuación, el segundo capítulo recoge lo substancial de las dos primeras políticas urbanas chilenas, formuladas el siglo pasado, seguido por lo que con respecto a tal política pública y años después, el Plan de Acción Nacional informara a la ONU. Luego de lo cual, concluye con el listado de los nuevos ‘productos’ de la política urbana en terreno, habilitados en aquel lapso.

Enseguida, en el capítulo tercero, se reseñan los enunciados de las dos políticas urbanas siguientes y previas a esta del 2013, y se vuelve a listar los ‘productos’ surgidos de la política real, o que está a la vista en el terreno, en este otro lapso. En breve, aquí se acotan sus respectivos fines y los temas propuestos para canalizar su aplicación, con la idea de configurar aquello que se dice que se ha de hacer (‘orden normativo’), con lo que se hace en la realidad (‘orden factual’).

De este modo, o con tales antecedentes a la mano, a continuación, en el capítulo cuarto, se revisa la propuesta de política urbana del gobierno actual en los términos antedichos; y por último, como contrapartida analítica del caso, en el capítulo quinto, se enuncia una serie de elementos sistémicos conducentes a habilitar aquel tipo de institucionalidad descentralizada que necesita una política de desarrollo urbano que sea de Estado... sostenida y sustentable.

Lo común y curioso de todas estas políticas urbanas formuladas, de las cinco, es que cada una de ellas ha sido redactada de modo independiente del ‘desarrollo regional’; el cual, cuando más, aparece ‘congelado’ por una zonificación estática e indicativa del destino adscrito al uso del suelo regional. Es decir, se deja ahí; sin siquiera mencionar el paso siguiente, relativo a vincular sus enunciados con los sistemas regionales de ciudades, su poblamiento, su productividad, y con la gestión del desarrollo urbano en la región. Como hecho de la causa, esta aseveración constituye una hipótesis de trabajo, que informa de una cierta carencia de institucionalidad que procede subsanar.

Lo cual, dicho en dos palabras, levanta la tesis que si Chile no mejora su institucionalidad urbana-y-regional con una mira inclusiva, de potestades diferenciadas y recursos reales y asequibles,... seguirá a la espera de esas *ciudades más*



En la nueva política, destaca la Participación ciudadana como un derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan y en que la institucionalidad garantiza esa dimensión del desarrollo urbano sustentable

humanas que se le prometió en la campaña presidencial de 1999, y que resultó triunfante en las urnas.

Bajo la meta global de procurar el desarrollo sostenido y sustentable, los contenidos ya anticipados del capítulo quinto trazan un esquema político general, que precisamente apunta a este fin. Es decir, a partir de un cierto marco analítico previo, desagregado por tiempos políticos significativos, expone un formato general de las estructuras de gobierno en vigor, pero readecuadas para que sean descentralizadas, sistémicas, claras y expeditas para todos los actores, públicos y privados, personas y organizaciones.

Así no obstante, es perentorio aclarar que este ‘formato’ está planteado con la pretensión de servir como guía simple y directa a todos quienes de la opinión pública se interesen por curiosear o simplemente por discernir y conversar sobre las ‘visiones’ y los ‘productos’ reales del desarrollo urbano de antes y de ahora, con miras a que no se pierda de vista sus valores inmanentes, ni sus elementos constitutivos meritorios, ni aquellas experiencias truncadas, que hoy día pudieran ser recicladas y llevadas a cabo en beneficio común. Dicho de otro modo: este ‘formato’ no es una propuesta, es una ‘tabla’ de la sesión... en estas materias. No entra en profundidades. Su mejor expectativa es la de cualquier ‘introducción’ a un tema amplio, como lo es la política urbana y sus avatares, y, en este sentido, su interés substancial es práctico, y como tal, proviene de la siguiente analogía irredargüible y no bien reconocida:

- “Si el *aire* no puede faltar cuando de *vivir* se trata, tampoco puede faltar el *urbanismo* cuando se trata de *convivir* cada instante, cada día”. En un caserío a pleno campo, donde cada individuo se vale de sistemas particulares de aguas, alcantarillas y basuras, y acaso, de transporte; al igual

que en una gran metrópolis, donde ocurre que los ciudadanos conviven bajo los monopolios que transforman en renta estos mismos insumos, convirtiéndolos en 'sistemas' de ingeniería y de negocios; ciertamente hay un urbanismo que no falta, en ambos casos...

De esta manera, si un diálogo sobre algo así trasunta una comunicación de igual contenido entre emisores de diferentes habilidades cognitivas, cosa que no es fácil conseguir, y estos apuntes pudieran acercarlos, más todavía si se trata de la 'política nacional de desarrollo urbano' que también tiene que ser 'regional', su misión estaría siendo cumplida, aunque su escenario de aplicación sea sofisticado y complejo. Posee habilidades, competencias y poderes diversos, cuyos actores actúan con el libreto de una *semántica chilena del urbanismo* que es diversa, que les da identidad, y que se expresa en obras físicas e intelectuales que son producto de principios y valores enraizados, nunca fáciles de ser innovados. El hilo fino y enredado que cortar pasa por esta rigidez, y por cierto, lo mismo le ocurre a estos apuntes.

III.- Proyecto Ministerial

Respecto de la noticia reciente sobre un tema trascendente para el buen gobierno urbano del país; y que es la propuesta de creación del Ministerio de Ciudad, Vivienda y

Territorio, sin duda significa una nueva institucionalidad que termina con los Serviu y reduce las reparticiones de ambas carteras a cinco divisiones.

Tal vez esto suene bien, si hay economías, probidad, y eficiencia en las labores a cargo, al costo de eliminar dos ministerios y 15 servicios con patrimonio propio distinto del fisco, abocados a la materialización de la vivienda de interés social, como ocurre con los Serviu de hoy. Por el contrario, no suena igual, sino que suena muy mal, si el haber fuese desalojar a funcionarios de planta, centralizar aún más las decisiones sobre el manejo y uso del suelo, o trabar la participación ciudadana en asuntos que la afectan directamente.

Sin perjuicio que la misma crónica cite al final que "... la propuesta es absolutamente insuficiente para fortalecer las capacidades de planificación y gestión de las ciudades del futuro. (...) (: Si se quiere hacer un ministerio de la ciudad, los temas vinculados con infraestructura y transporte se ven ausentes en este esfuerzo"; lo que procede preguntarse desde ya, es lo siguiente: ¿Cuál es la función de utilidad de un sector de gobierno que concentraría para si mismo todos los asuntos de planificación y gestión urbana y ambiental en todo el *territorio* y mar territorial chileno; en toda *ciudad* y demás entidades pobladas de este territorio, y en cada *vivienda* de todos los loteos urbanos y rurales donde participa el Estado?

No se necesita ser un cientista político capacitado en análisis de sistemas, o un docto en urbanismo y desarrollo

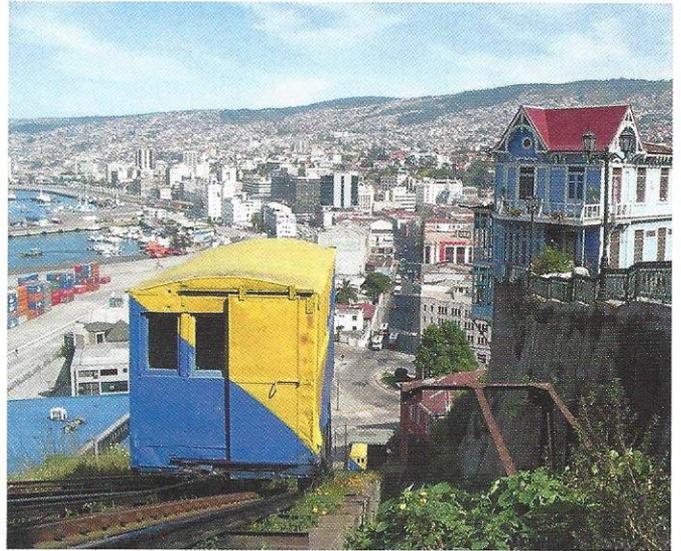


La nueva política ve al transporte público de calidad como la única solución para que la vida de la ciudad sea agradable. En Chile, el Minvu lo plantea como un tema de competitividad, calidad de vida y equidad. Concepción, Chile.

urbano, para despejar esta incógnita comenzando por catastrar qué sectores de gobierno se ocupan hoy día del ámbito nacional concerniente al *territorio* y el mar; ...cuales hacen lo propio en la *ciudad*, el pueblo y las aldeas del país; y desde luego, cuales son todos aquellos que actúan en la *vivienda* de interés social y en la vivienda en general, contando con que en estos tres desgloses participa significativamente el sector privado, con su propia función de utilidad. Se sabe que para el poder económico es aquella que optimiza el mercado, y que para el pensamiento socialdemócrata, es la que el Estado tiene que controlar, lo que es una difícil disyuntiva.

Si uno hace un recuento aritmético de cuantos sectores arroja el catastro anterior que ocupa el Estado hoy para atender *vivienda, ciudad y territorio*, con el aporte del sector privado incluido, y ocurre que el país está como está con su centralismo y con las debilidades de su desarrollo urbano, p. e. en equipamiento comunitario, inclusión residencial, transporte, tiempos de viaje, casas de rehabilitación y acogida, o áreas verdes; y esto es el resultado de tal cantidad de organismos especializados, y tan especializados como el SERNAGEOMIN, o el IDIEM, o la DGHA, la pregunta que huelga por sí sola es la siguiente: Las cinco Divisiones que contempla este proyecto de ministerio, con las funciones del Serviu y de Bienes Nacionales acopladas a su responsabilidad, ¿serán las suficientes para atender oportuna y cabalmente ‘todas’ sus demandas, con la restricción de tener que coordinar su oferta de bienes y servicios en este universo catastrado y no menor de entes colaboradores públicos y privados; o más bien será que tendrá que haber una atomización de oficinas dependientes de estas cinco Divisiones? El dato es que hoy día hay 15 en el Serviu (una por región), 7 de Bienes Nacionales y 11 del Minvu. La ecuación equivalente es $15 + 7 + 11 = 33$ (ahora) = 5 (después), sin contar las 30 Seremi’s de los dos ministerios que se perderían. Si tal expansión se hiciese después de la puesta en marcha de este nuevo y eventual ministerio, por la presión de los hechos, como en el Transantiago, sería una trampa más a la fe pública. En particular, si el día de mañana se tuviera que recurrir a contratos extraordinarios con asesores y oficinas del sector privado, o se halle previsto por anticipado que se va a usar el *outsourcing* y esto sea ocultado al conocimiento público. (De nuevo, menudo tema, ¿verdad?).

Un siguiente tema que discernir con mirada hacia el día de mañana, tiene que ver con la pérdida de transparencia por causa de la *gestión de bienes* que tendría a su cargo este nuevo ministerio, la cual, por género y definición, es una función social indiscutiblemente distinta a la de planificar y gestar el desarrollo urbano y ambiental, que le corresponde asumir a diversos otros sectores de gobierno. En manos de un solo sector, esto no solo le da un poder monopólico sobre estos *bienes* (que constituyen riqueza de la ciudadanía), sino que omite la garantía de probidad a que alude el principio del



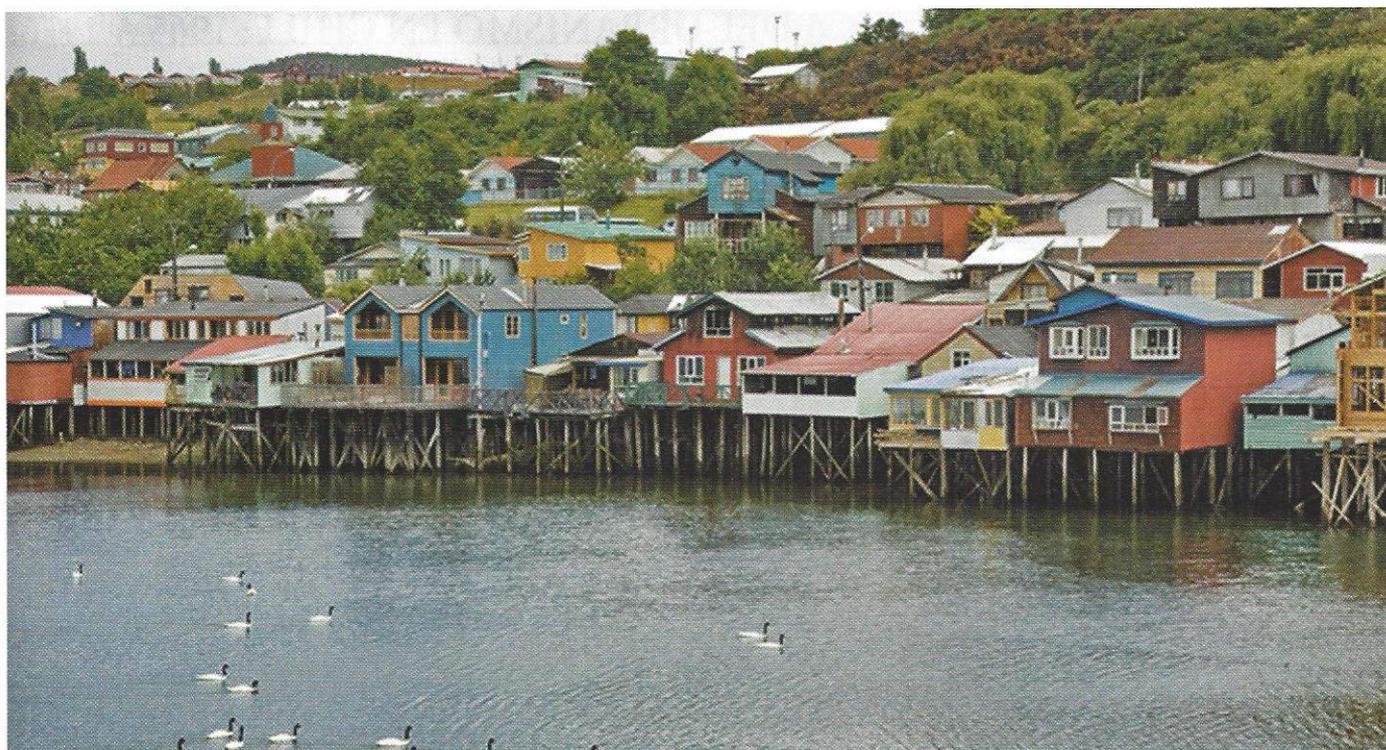
En la nueva política, se ve el patrimonio con una connotación de bien común en que es responsabilidad de todos hacerse cargo de su perdurabilidad. Para ello, se priorizan incentivos tributarios y emprendimientos culturales, turísticos y comerciales. Valparaíso.

doble control de las transferencias, en particular, de terrenos, cuando la ‘propiedad’ y el ‘uso’ son de una misma persona: Si no es así, como en el caso de BB.NN. y el Minvu actuales, el “Uno” entrega a condiciones y precio dados (conforme a derecho y potestades propias) y “Dos” recibe a ese precio y condiciones dadas, *verificadas y conforme con sus potestades propias y distintas a las de Uno*; y ambos responden ante la sociedad por la validez de la transferencia, aunque el precio sea cero (Ref., cesiones a título gratuito y comodatos de suelo fiscal). En una misma mano, esto se pierde.

IV.- Conclusiones

En síntesis, las palabras clave de este proyecto de ministerio en ciernes, según lo diera a conocer la cita de prensa del comienzo, o al menos algunas de ellas, por ahora y según lo visto hasta aquí, son: “función de utilidad pública y privada”; “suficiencia del diseño organizacional”, “implementación”, “probidad, afectada por pérdida del doble control”, “transparencia”, y “bien público superior”.

Todo esto, sin contar con se trata de una iniciativa que incide directamente en el marco legal y reglamentario en vigor, a cuyo mérito habrá que ajustar las funciones que se le adscriban a este nuevo ministerio, o bien, modificarlo. Marco que va desde aquella ley que atañe a la regionalización y el gobierno interior, hasta esa otra, que permite los predios rústicos o “parcelas de agrado”. Por otra parte, y por cierto, habrá que sancionar su propia ley orgánica y su planta funcionaria, su escalafón, su descripción de cargos y



Palafitos en Castro, una tradición de indudable valor turístico, social y constructivo. En la nueva política de desarrollo urbano se postulan ciudades “mas humanas”, en que se de una efectiva integración social, un desarrollo económico, sustentabilidad ambiental, identidad y patrimonio y participación ciudadana.

sus rentas; y más aún, una vez sancionada esa nueva política nacional de desarrollo urbano esperada por estos días, también habrá que chequear que ‘política’ y ‘ministerio’ sean mutuamente funcionales entre sí, con la restricción que prima la ley. En suma, se trata de una iniciativa de un arduo trabajo analítico y legislativo, aún si todos, el gobierno y los parlamentarios, estuvieran de acuerdo en todo, y lo aprobaran durante la actual legislatura, o después, durante el nuevo gobierno y el Congreso renovado. Lo que en todo caso supone tiempo previo para internalizar restricciones, diseñar, negociar, y consolidar el proyecto de ministerio y su debida articulación con la política urbana en espera... Vale decir, significa no empezar por su envío apresurado al Parlamento, y así, que se omita informar a opinión a la pública interesada, privándola de opinar, consultar, sugerir, o expresar objeciones y aceptaciones..

En resumen, en un año de elecciones y campaña presidencial y de parlamentarios, es bastante poco probable que esta iniciativa no se politice y con ello, que una vez más se postergue el cambio substancial que requieren la práctica del urbanismo y el consecuente desarrollo urbano nacional, lo que en la campaña triunfante de 1999 se nos resumiera advirtiéndonos que íbamos tener “ciudades más humanas”. En este camino, cada tema ‘menudo’ de los tres planteados precedentemente, es una buena razón

para avanzar acuerdos e identificar la institucionalidad que Chile requiere y sea viable en materias urbanas, sin dejar de lado que son parte inevitable del desarrollo regional (el cual, dicho sea de paso, no tiene una política expresa; ha de ser sostenido y sustentable, y tiene que tener acceso a financiamiento). Todo lo cual es pura política refinada, que poner en práctica.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- Hacia una política urbana para Chile. Elementos de Diagnóstico, Minvu, Santiago, CHile, 2012.
- Hacia una nueva política urbana para Chile. Estudio de Casos Internacionales, Minvu, Santiago de Chile, 2012
- La Planificación territorial en Chile, avances y desafíos, Minvu, Santiago de Chile, 2011.
- Desafíos de una nueva política de desarrollo urbano en Chile. Centro de Políticas Pçublicas. Pontificia Universidad Católica de Chile. Santiago de Chile, agosto de 2012.