



La ciudad que queremos



Honorable Diputado Aldo Cornejo González
Presidente de la Cámara de Diputados
Director Manuel Alfonso Pérez Guíñez
Biblioteca del Congreso Nacional

Edición

© Biblioteca del Congreso Nacional de Chile (BCN)
Departamento de Estudios,
Extensión y Publicaciones
Sección Asesoría Técnica Parlamentaria
Verónica de la Paz Mellado

Registro de Propiedad Intelectual N° 250.149
ISBN: 978-956-17-0624-8
Tirada: 500 ejemplares

Concepción Visual

Unidad de Comunicaciones BCN
David Manríquez Godoy

Ilustraciones

Gonzalo Tapia Swett
Agustina Manríquez Jara

Fotografías

Angelo Palli Cea
Marcos Campos Padilla
Gonzalo Tapia Swett

Proceso Editorial

Ediciones Universitarias de Valparaíso
Pontificia Universidad Católica de Valparaíso
Impreso por Salesianos S.A.

HECHO EN CHILE
Marzo 2015

Palabras del Presidente de la Cámara de Diputados Honorable Diputado Aldo Cornejo González	9
Palabras de la Ministra de Vivienda y Urbanismo Sra. Paulina Saball Astaburuaga	15
Introducción	22
Hacia una política de ciudades Sr. Luis E. Bresciani Lecannelier.	27
La movilidad como oportunidad para el desarrollo urbano y territorial Sra. Paola Jirón Martínez	47
Hacia una política de integración social urbana: cinco carencias de la Política Nacional de Desarrollo Urbano Sr. Francisco Sabatini Downey.	63
Algunas reflexiones sobre la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Economía Urbana y el financiamiento de las ciudades Sr. Pablo Trivelli Oyarzún	85
Palabras del Director de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile Sr. Manuel Alfonso Pérez Guíñez	109

Vista al puerto
Cerro Toro, Valparaíso





Honorable Diputado Aldo Cornejo González

Presidente de la Cámara de Diputados

Periodo Legislativo 2014

Palabras del Presidente de la Cámara de Diputados Honorable Diputado Aldo Cornejo González

Quiero, en primer lugar, darles nuestra más cordial bienvenida a todos y todas las personas que hoy nos acompañan. Especialmente a quienes participarán como conferencistas en este seminario.

De lo que ustedes expongan y del debate que esperamos se produzca, nacerá una publicación conjunta entre la Cámara de Diputados y la Biblioteca del Congreso Nacional, la que espero sea una contribución a la discusión sobre el desarrollo de nuestras ciudades y a la necesaria actualización legislativa respecto de una mejor planificación territorial, que permita contar con normativas e instrumentos para el desarrollo urbano más acordes a una sociedad integrada social y territorialmente.

En efecto, en estos últimos años hemos discutido mucho sobre las profundas inequidades que se dan en todos los ámbitos de nuestra sociedad, y especialmente en el ámbito econó-

mico y social. Es por ello que hemos aprobado una reforma tributaria de carácter estructural y avanzamos en una impostergable reforma a la educación. Ambas iniciativas apuntan a generar mejores condiciones para hacer de Chile una sociedad más inclusiva.

Sin embargo, tenemos una tarea aún no abordada y que reclama con urgencia una nueva mirada. Se trata de las desigualdades e inequidades territoriales, reflejo y causa de las que aquejan a nuestra sociedad.

Enfrentar dicho problema requiere de una mirada de país de largo plazo y acordar, con visión de Estado, un nuevo trato territorial que sitúe la problemática urbana en el centro del debate nacional.

Este seminario representa un primer y modesto esfuerzo por avanzar en esta importante tarea.

En efecto, el territorio nacional, como materia de análisis, es un ámbito en donde el país tiene

un largo camino por avanzar, tanto en la escala nacional, como en el ámbito urbano. Evidentemente son temas complementarios, con puntos y objetivos comunes pero difieren en la escala en que plantean sus objetivos y soluciones.

Por una parte, a escala nacional, el país adolece de una política nacional territorial que defina un modelo de desarrollo sustentable entre los distintos “destinos” que manifiesta el territorio y la localización de las actividades en él.

En este sentido, el Ministerio de Bienes Nacionales ha estado trabajando en iniciativas para avanzar en esta materia, desde la perspectiva del patrimonio fiscal involucrado como del desarrollo de proyectos. Pero es un espacio, en donde debemos avanzar; especialmente en el ámbito medio ambiental y de los problemas vinculados a los conflictos territoriales que existen, y de los que podrían presentarse.

Por otra parte, en el ámbito urbano, en marzo del año 2014, se promulgó la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Esta política fue fruto del trabajo de una Comisión Asesora Presidencial que trabajó durante dos años en un proceso de diagnóstico. Como resultado formuló una propuesta de política de Estado, que recogió conceptos e ideas de amplios y diversos sectores de la sociedad.

Con esta política aprobada, se aborda principal-

mente el destino de las ciudades y centros poblados, y los objetivos en materia de la calidad de vida de las personas que ellos deben alcanzar.

Resulta relevante destacar que la Política Nacional Urbana define como sus propósitos fundamentales mejorar la calidad de vida de las personas; apoyar la descentralización del país; fortalecer la participación ciudadana; posibilitar un marco que posibilite la reorganización institucional; generar certidumbre para la convivencia ciudadana y el ambiente propicio para el desarrollo de la sociedad y de las iniciativas de inversión; y un objetivo fuertemente vinculado a la tarea legislativa: dar unidad y coherencia a la reformulación de los diversos cuerpos legales y reglamentarios.

Y teniendo como norte estos objetivos, la Política Nacional de Desarrollo Urbano se organiza en torno a cuatro ámbitos temáticos: Integración Social, Equilibrio Ambiental, Identidad y Patrimonio, y Desarrollo Económico. Además de un ámbito transversal, relacionado con la Institucionalidad y Gobernanza. En cada uno de dichos ámbitos, la política desarrolla objetivos específicos a abordar y propone metas específicas a alcanzar.

Para su proceso de implementación, esta política requiere de importantes cambios legislativos y normativos. Por esta razón, se creó un Conse-

jo Nacional de Desarrollo Urbano, cuya función principal es servir de instancia consultiva y asesora para la implementación de la política. Hoy nos acompaña quien preside dicho Consejo, nuestro amigo Luis Eduardo Bresciani, quien profundizará sobre la Política Nacional de Desarrollo Urbano.

En este seminario, queremos centrarnos en el ámbito del desarrollo urbano, que si bien tiene implicancias territoriales, enfoca sus definiciones en el ámbito de las personas y la calidad de vida que se generan en las ciudades y, en segundo lugar, abordar el desafío que implica para el país, y particularmente para el Congreso Nacional, el desarrollo de un nuevo marco legislativo para la implementación de la Política Nacional Urbana.

Por último, quisiera compartir con ustedes una profunda convicción:

En los últimos años, ha tomado fuerza la idea de que la ciudad no sólo es el escenario físico donde transcurre la mayor parte de nuestras vidas, sino también el resultado de la influencia cruzada de múltiples colectivos o grupos sociales que habitan la ciudad.

Es el espacio de la acción social por excelencia y, por tanto, del cambio, de la transformación y de la innovación social.

En consecuencia, la ciudad pertenece, como proyecto en permanente construcción y reconstrucción, a la ciudadanía. Por lo tanto, el urbanismo debe ser comprendido como una herramienta para una tarea colectiva; por cuanto, desde el acuerdo social se irá sutilmente definiendo la forma que adquiere la ciudad, su propia estructura urbana y sobre ella de la ciudad que se forja. La ciudad, entendida como construcción colectiva incorpora, en su forma, la complejidad presente en la propia sociedad.

Es por ello que hoy es imprescindible hablar de urbanismo participativo, lo que conlleva a enfrentarse a un tema nuevo y complejo, que comprende muy diversas escalas, no siempre abarcables.

Estamos ante una nueva manera de trabajar, una nueva forma de mirar, que se presenta como necesaria en la transformación de nuestro equilibrio social y en la construcción de un mejor habitar en la ciudad.

En el urbanismo tradicional, las decisiones han sido tomadas exclusivamente por técnicos, profesionales expertos en la materia. Estas decisiones han sido fruto de su conocimiento e influencia profesional, sus vivencias personales y también de las presiones e intereses en juego. Así, la ordenación de nuestras ciudades, nuestro

“proyecto urbano” se ha dejado hasta ahora en manos de algunos ciudadanos: los técnicos y los políticos.

En los últimos años, la complejidad de nuestros asentamientos urbanos ha crecido exponencialmente, partiendo de las primeras ordenaciones basadas en intereses sociales hasta llegar a planeamientos dirigidos a la producción de viviendas como valor económico. En las dos últimas décadas, se han duplicado las áreas urbanas y el acicate de este crecimiento han sido las crecientes demandas urbanas, impulsadas tanto por el crecimiento de la población, como por la creciente demanda habitacional, que en parte se entiende desde la transformación de la vivienda de bien básico a bien especulativo y de inversión.

De esta manera, la configuración de los entornos urbanos ha sufrido un gran cambio, quedando relegadas a un segundo plano, cuestiones tan importantes y estructurales como la generación de espacio público, de lugares para el encuentro y el disfrute de la vida cotidiana.

Se ha generado, a lo largo de nuestro territorio y a gran velocidad, desarrollos urbanos estándares, que no dan cuenta de las características naturales y culturales propias de cada lugar y que borran todo signo de idiosincrasia y particularidad territorial.

Todo ello ha establecido un modelo de ciudad

adecuado solo para un ciudadano tipo, y no para una ciudadanía plural y diversa.

Nuestras ciudades, como se ha sostenido anteriormente, son cada vez más complejas, la ciudadanía es cada vez más diversa y nuestras inercias urbanas son cada vez más complicadas.

Es así como se comienza a hablar de la participación como una potente herramienta para el diálogo, pero hay que estar alerta para que los procesos participativos se constituyan en verdaderos procesos constructivos donde se encuentren todos los actores involucrados: ciudadanía, instituciones, técnicos y agentes públicos.

Es imprescindible entender correctamente a las personas o colectivos con los que interactuamos, y romper con la simplificación que se ha hecho del modelo de ciudadano, que dificulta el entendimiento y no permite valorar las propuestas divergentes. En este caso, con las etiquetas impuestas a quienes habitan, por ejemplo, los cerros de Valparaíso o los suburbios de las metrópolis.

Se debe pues cambiar la idea de un único profesional o autoridad a la hora de diseñar nuestras ciudades. Se requiere trabajar en el espacio público, incorporando en el diseño, aprobación, e incluso, en la ejecución de planes urbanos a todos los actores socialmente validados

Toda esta complejidad social conlleva, por un lado, la necesidad de generar equipos de trabajo multidisciplinares que puedan gestionar una comprensión adecuada de las necesidades reales y, por otro, crear y diseñar técnicas participativas que nos ayuden a conocer la percepción y necesidades de la ciudadanía involucrada en el proyecto urbano y social a desarrollar.

En fin, mi convicción apunta a la necesidad de conciliar los intereses de la ciudadanía, cada vez

más heterogénea y empoderada, con la necesaria experiencia técnica requerida para crear espacios urbanos donde la ciudad facilite y potencie una mejor calidad de vida.

Nuevamente agradezco vuestra presencia y les invito a una discusión abierta, franca y, sobre todo, a un debate que se haga cargo de las esperanzas por generar un territorio con ciudades que permitan una mejor integración e inclusión social.

Muchas Gracias.



ALDO CORNEJO GONZÁLEZ



Sra. Paulina Saball Astaburuaga
Ministra de Vivienda y Urbanismo

Palabras de la Ministra de Vivienda y Urbanismo Sra. Paulina Saball Astaburuaga

En primer lugar, quiero saludar y agradecer esta oportunidad y felicitar esta iniciativa de la Cámara de Diputados y de la Biblioteca del Congreso. Para el Ministerio de Vivienda y Urbanismo la ciudad es la principal preocupación y ocupación y vemos con mucha satisfacción que la reflexión acerca de ella empiece a cobrar relevancia no solamente en las conversaciones de los especialistas, sino también en las de sus habitantes, que son quienes las disfrutan y padecen a diario. Esto es lo que más debe importarnos: actualmente la ciudadanía aspira a participar en las decisiones de la ciudad en la cual reside. Preguntarnos “¿qué tipo de ciudad queremos?” significa, necesariamente, que tenemos que explorar, primero, dónde y cómo queremos vivir y, en segundo lugar, qué estándar de calidad de vida creemos que debe garantizar el Estado a todos los chilenos, chilenas e inmigrantes que viven en nuestras ciudades,

asumiendo que actualmente casi el 90% de la población nacional vive en ciudades. Desde ese punto de vista debemos asumir que las ciudades son un potencial motor de desarrollo para el país. Pero esta constatación no nos puede dejar tranquilos sino que, por el contrario, debe hacer que nos planteemos el desafío de cómo abordar esta oportunidad, de cómo hacer crecer y cristalizar ese potencial, especialmente porque en la actualidad la calidad de vida que brindan nuestras ciudades no siempre asegura ese desarrollo. Por eso es preciso asumir que ese gran potencial escondido en nuestras ciudades no se concreta por sí solo, con lo que la primera responsabilidad que nos cabe es mirar con ojos críticos su desarrollo. Caminar y sentir nuestras ciudades como son; como ciudades reales y no como cifras y estadísticas. Identificar sus atributos: el lugar donde se emplazan, sus potencialidades económicas, sus habitantes, su riqueza,



Vista de Playa Ancha
Valparaíso

en fin, su identidad. Pero cuando miramos nuestras ciudades también debemos considerar sus precariedades: la carencia de los servicios, la inequidad, la segregación, problemas ambientales y energéticos, ruido, inseguridad. Todo esto se va mezclando en nuestras ciudades pero de manera muy diversa. Y es que nuestras ciudades son diferentes. No son iguales las ciudades pequeñas, las medianas y las metrópolis, y a veces lo olvidamos y tendemos a asignarles a todas los mismos atributos y los mismos males. Situamos en ciudades pequeñas males que son de las metrópolis y que ellas no tienen, y en otros casos eludimos los problemas que si tienen.

En segundo lugar, creemos fundamental concordar cuáles son los ejes que deben encabezar nuestro desarrollo urbano. Y es que nuestras ciudades también deben ser fruto de un acuerdo social. Por eso, tanto la Política de Desarrollo Urbano aprobada en marzo de este año como la existencia del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano constituyen una oportunidad para forjar ese acuerdo. Esto no quita que también tenemos una responsabilidad directamente como Ejecutivo respecto de coordinar una visión común y una proyección de las inversiones públicas que se desarrollan en el espacio urbano para revertir las inequidades, proyectar y fomentar el crecimiento, garantizar el bienestar y la partici-

pación de quienes las habitan y, por sobre todo, asegurar que nuestras ciudades sean inclusivas. Hoy día, sin duda alguna, si miramos nuestras ciudades con los ojos de los niños, con ojos de los adultos mayores, de las personas que viven con discapacidad, de los migrantes, de los pueblos originarios, encontramos que nuestras ciudades tienden más bien a igualar un conjunto de atributos que no necesariamente permiten que todos y cada uno de sus residentes y habitantes sientan que esa ciudad los acoge. Por el contrario, en algunos casos derechamente hay sectores que son marginados de la ciudad, a veces simplemente por temas de calidad de las infraestructuras o dejación. No es que se diga “aquí no se admiten tales y cuales personas”; simplemente la infraestructura que construimos impide a algunos participar con igualdad de oportunidades.

Otro tema relevante es mejorar la participación de la ciudadanía y los mecanismos de gobernabilidad. Debemos replantearnos el fortalecimiento de los gobiernos locales y, por supuesto, dar vida a los gobiernos regionales. No sólo requerimos descentralizar; simultáneamente debemos desburocratizar y hacer que las facultades y las responsabilidades se sintonicen con los recursos disponibles. La gran queja de los municipios es que sienten que cada vez les

entregamos más tareas y no les damos la cantidad de recursos que necesitan para afrontarlas. A veces generamos competencias y responsabilidades nuevas pero no derogamos un conjunto de cuestiones existentes que ya no son parte de aquello, generando descoordinación y desperdiciando recursos y oportunidades.

Desde ese punto de vista, como gobierno y como Ministerio nos hemos planteado que el eje central de nuestra acción en este periodo tiene que estar puesto en el concepto de la "equidad urbana" y, desde esa perspectiva, ponemos grandes expectativas en la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano como un espacio para ir construyendo las bases de un amplio acuerdo social en materia de desarrollo de nuestras ciudades.

Desde el Ministerio de Vivienda impulsamos también con energía, el funcionamiento del Comité de Ministros de Ciudad, Vivienda y Territorio, trabajando sistemáticamente por generar una visión común y por profundizar la política de descentralización a través de los planes regionales de inversión urbana que coordinen la inversión pública y privada en nuestras ciudades, con una visión de más largo plazo, que aplique el tamiz de los ejes de equidad, crecimiento, integración y sustentabilidad, algo que actualmente no podemos dejar de plantearnos especialmen-

te en lo relacionado con el tema energético, con el uso del suelo y con el cuidado de nuestros recursos naturales.

Hemos aumentado significativamente la inversión urbana y el año 2015 esto se expresará con especial fuerza en materia presupuestaria, lo que es importante para un Ministerio que siempre es mirado y evaluado por la vía de la inversión en vivienda y que muchas veces ha desatendido la inversión en ciudad.

Tenemos el privilegio de conducir, además, programas que apuntan al corazón de la equidad al interior de las ciudades. Un gran ejemplo es el programa de parques urbanos y, en general, el fuerte impulso que se está dando a los parques en el gobierno de la Presidenta Bachelet. Lo mismo ocurre con la rehabilitación de los espacios públicos, la ejecución y mantención de vialidad urbana y de ciclovías. No sólo se trata de espacios para transitar, sino que, en un enriquecimiento de ese concepto, los entendemos también como espacios públicos de calidad y espacios de integración. Otro desafío ineludible e inherente a la idea de ciudades más inclusivas es la recuperación de los condominios de viviendas sociales y de los barrios vulnerables. No basta solamente con la macro infraestructura; se requiere también generar desde la identidad de los barrios

más deteriorados una mayor participación en el desarrollo de las ciudades y un incremento sustantivo en la calidad de vida de sus habitantes.

Finalmente, estamos trabajando en una agenda legislativa cuyo propósito es, precisamente, robustecer los instrumentos destinados al desarrollo de nuestras ciudades, con especial preocupación en el espacio público. Es justo reconocer que el Congreso Nacional tramitó con mucha agilidad y alto consenso la Ley N° 20.791 o Ley de Afectaciones de Utilidad Pública, dando cuenta de un sentido de Estado (unanimidad en el Senado y una gran mayoría en la Cámara de Diputados). Esta Ley resulta trascendental si queremos recuperar la capacidad de planificar nuestras ciudades y proyectarlas como espacios inclusivos. Actualmente discutimos en el Senado el Proyecto de Ley de Aportes al Espacio Público, que es un complemento de la anterior desde el punto de vista de la inversión pública y, además, de la contribución de los privados al desarrollo de las ciudades. Esperamos, además, que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano tenga prontamente propuestas relacionadas con reformas en materia de mercado de

suelo e integración social. Además, trabajamos simultáneamente en las reformas vinculadas a la descentralización y la profundización de la regionalización, con aquellas líneas de inversión, de coordinación y de participación que, desde la gestión del Ministerio, hacen coherente esta mirada centrada en la equidad, en la calidad de vida y en el bienestar de la ciudadanía.

Concluyo agradeciendo nuevamente a los organizadores de este seminario y a los panelistas que van a exponer. Tenemos la firme convicción de impulsar el crecimiento de Chile pero también de que ese crecimiento tiene que traer aparejada equidad y, lo más importante, tiene que repercutir directamente en el bienestar de quienes residen en este país. Las ciudades son una buena medición de si efectivamente ese crecimiento se equilibra con bienestar, con participación y con mayor calidad de vida para todas y todos. Es un gran desafío y día a día lo estamos enfrentando.

Muchas gracias por esta oportunidad para reflexionar y profundizar, y que sea una jornada provechosa.

Plaza Victoria
Plan de Valparaíso



Introducción

Las ciudades son los actuales motores del desarrollo de los países, y el modo de vida urbano es hoy la forma más frecuente de vinculación entre los ciudadanos y su territorio.

Desde esta perspectiva, en las áreas urbanas existen las mejores condiciones y oportunidades para sus habitantes, en aspectos económicos, sociales, culturales, etc., oportunidades que incrementan el grado de atracción que estas áreas ejercen sobre la población. Sin embargo, es también en ellas, donde se manifiestan las peores consecuencias de los modelos de desarrollo que actualmente imperan. La desigualdad, pobreza, precariedad, vulnerabilidad, segregación, congestión, inseguridad, entre una larga lista de conflictos urbanos y sociales, son problemáticas que afectan a una parte muy creciente de la población urbana, promoviendo el surgimiento de graves conflictos y pugnas de carácter social, político y cultural, que ponen en jaque la consolidación de las sociedades y de las ciudades como espacios de desarrollo y convivencia.

Esta problemática también se verifica en las

ciudades de nuestro país, donde en sus distintas expresiones y escalas, es posible distinguir cómo se expresan los conflictos urbanos, que de no resolverse de modo sustantivo ponen en riesgo el desarrollo social y económico del país.

El Estado de Chile, ha reconocido esta realidad, y en la dirección de alcanzar mejores niveles de desarrollo para el país, cada uno de los últimos gobiernos se ha preocupado de abordar el destino de las ciudades y su futuro. Así, la promulgación de una Política Nacional de Desarrollo Urbano, fruto del trabajo de más de un año de una comisión de expertos, da cuenta de esta preocupación. Cabe hacer presente que el país no contaba con este instrumento, y que por tanto su adopción constituye un avance fundamental que permite delinear un camino de equidad por el cual continuar.

Esta política pone de manifiesto la gran cantidad de temas que debe considerarse y la complejidad que cada uno de ellos supone. Por lo tanto se entiende que dicho instrumento se constituye solo en el punto de inicio de un debate que

deberá venir para finalmente transformar sus iniciativas y propuestas en un marco legislativo y normativo que efectivamente comience la transformación de nuestras ciudades.

Para el desarrollo de esta tarea, la Presidenta Bachelet, constituyó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano que ha recibido la tarea de priorizar los objetivos a alcanzar, en base a las urgencias que presenta la realidad nacional, y concretamente abordar y desarrollar, de manera prioritaria, propuestas en el ámbito de la integración social urbana y específicamente en materia de suelo urbano.

En este contexto, el Presidente de la Cámara de Diputados, Aldo Cornejo González, quiso hacer presente su preocupación respecto del devenir de las ciudades, y propuso la realización, en conjunto con la Biblioteca del Congreso Nacional, de un seminario que reuniera a algunos expertos nacionales con el desafío tanto de dar cuenta de su opinión sobre la Política Nacional Urbana así como de plantear algunos indicios del sentido de la discusión por venir.

Bajo este propósito se desarrolló en el mes de diciembre de 2014, un seminario denominado “La ciudad que queremos”, cuyo principal objetivo fue conocer del estado actual de la discusión que ha provocado la Política Nacional de Desarrollo Urbano y escuchar la opinión de algunos

expertos nacionales, tanto respecto del contenido de la política como de los desafíos que plantea en el ámbito legislativo.

El seminario contó con la presencia de la Ministra de Vivienda y Urbanismo, Sra. Paulina Saball A. y del Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, Sr. Luis Eduardo Bresciani L. y con los expertos Sres. Pablo Trivelli O., Francisco Sabatini D. y Sra. Paola Jirón M. quienes, tanto desde el ámbito académico, como profesional han abordado las problemáticas urbanas como su objeto de estudio.

Además, fueron comentaristas en este evento los señores Julio Alegría G., en nombre del Colegio de Arquitectos de Chile, Alberto Texido S. y Enrique Rajevic M., quienes con su aporte contribuyeron a enriquecer el debate.

Con el material de este seminario, más la contribución de los especialistas invitados, se recopiló valiosa información, que se espera sirva, por una parte para posicionar esta discusión en el Congreso Nacional, y por otra, para acercar a la ciudadanía a este debate, que nos convoca a todos, permitiendo contribuir a su participación activa.

En este libro, se ha abordado, por una parte, la situación actual de la discusión sobre el desafío que hoy se debe abordar, que es la implementación de la Política Nacional Urbana y su transformación en una realidad, y por otra, las distintas miradas que entregan los expertos respecto de

cómo se debe precisar sus objetivos para resolver efectivamente las problemáticas que generan las particularidades de la realidad urbana nacional.

Tanto el Presidente de la Cámara de Diputados como la Ministra concordaron en la importancia de posicionar los temas vinculados con el desarrollo de las ciudades, tanto a nivel ciudadano como entre otros actores y ámbitos de la agenda nacional.

En su participación, el presidente del Consejo de Desarrollo Urbano nos mostró la necesidad que tienen las ciudades nacionales de un nuevo contexto que permita la resolución de los grandes conflictos urbanos: la segregación social, la desigualdad urbana, las demandas por mayor participación y cohesión social, el deterioro de la movilidad y del transporte público, así como la necesidad de revisar los paradigmas que definen el progreso urbano, aspectos que de no abordarse pueden dañar permanentemente las bases de nuestro sistema social y democrático.

Con el foco puesto en los objetivos prioritarios y considerando la necesidad de que estas temáticas se transformen en reformas en la gestión urbana, las atribuciones de los organismos, los instrumentos disponibles y sus alcances, se espera configurar una nueva mirada respecto a la construcción de las ciudades chilenas y lo que ellas significan en el desarrollo del país, y en la

vida de cada uno de los ciudadanos, que concreten los anhelos expresados en la Política Nacional Urbana.

Por su parte, los otros expertos invitados abordaron los desafíos y precisiones que requiere y plantea la transformación de estos principios en un nuevo marco regulatorio.

Francisco Sabatini, desde la mirada de la Integración Social Urbana, nos develó cinco aspectos que requieren precisión y cuyos alcances pueden hacer la distinción para la efectividad de las nuevas políticas públicas y cambios legislativos que se requiere implementar.

Desde esta perspectiva propone la necesidad de una política que se enfoque en la homogeneidad social como variable fundamental para la calidad de vida de los sectores populares; que aborde todas la complejidades de los mercados del suelo y sus externalidades; que considere las particularidades culturales de los chilenos y chilenas; que entienda los procesos de segregación y sus gradualidades e implemente formas para intervenir estos procesos; y, por último, que apoveche las ventajas de la información y las estadísticas espaciales como herramientas para diagnósticos precisos y eficaces de los fenómenos urbanos de las ciudades del país.

Por su parte, Paola Jirón abordó la relación entre la movilidad urbana y la Política Nacional Urbana. En este marco, nos señala la necesidad de de-

velar una nueva forma de mirar la ciudad desde la movilidad, entendiendo este proceso no solo en su dimensión de movimiento, sino como significados y experiencias que unifican, integran y permiten develar nuevas formas de entender la ciudad.

Hace hincapié en la necesidad de entender las actividades de las personas en la ciudad, porque esta información puede entregar herramientas de importancia para entender los efectos que las políticas y otros instrumentos de diseño urbano tienen sobre los ciudadanos. Desde esta perspectiva, destaca tres temáticas por considerar: comprensión de la intermodalidad a través de la trayectoria que viven los usuarios; la accesibilidad; y la interdependencia entre las experiencias de cada uno.

Plantea la necesidad de mejorar la coordinación de la Política Nacional Urbana con otros instrumentos como, por ejemplo, la Política Nacional de Transporte; y también respecto de los instrumentos con los que se están diagnosticando y analizando los temas vinculados a la movilidad y su vinculación con los otros ámbitos del diseño urbano.

Por último, Pablo Trivelli hizo hincapié en la importancia de abordar el funcionamiento y gestión de las ciudades para hacer efectiva una nueva política urbana. Destaca la importancia

de las ciudades como hechos urbanos de gran complejidad, cuyo valor radica en su carácter público.

Revisó la situación actual del financiamiento de los municipios y, particularmente, la dependencia de estos con los recursos y decisiones, de carácter sectorial, provenientes del gobierno central. Ejemplificó esta situación con los impuestos territoriales y el desfase que ellos presentan entre los objetivos que persiguen y su real aporte. Situaciones como las deficiencias en la tasación de las propiedades, su retasación y la correspondencia entre el valor real en el mercado y el utilizado para el cálculo impositivo, constituyen aspectos cuyo perfeccionamiento permitiría a los municipios proveer recursos para un mejor desempeño urbano y con ello, para mejores ciudades y mejor calidad de vida.

Finalmente, vale mencionar que este libro no tiene como objetivo entregar una conclusión, ya que difícilmente existe una observación única y definitiva que cierre este debate. Por el contrario, cada uno de los textos que conforman este libro, se espera que sean una senda abierta a la discusión en los distintos ámbitos de aplicación, que suscite interrogantes de interés, y permita posicionar y ampliar la reflexión sobre el futuro de las ciudades de nuestro país.

Hacia una política de ciudades



**Sr. Luis Eduardo Bresciani
Lecannelier**
Presidente del Consejo Nacional de
Desarrollo Urbano

Mi agradecimiento al Presidente de la Cámara de Diputados Sr. Aldo Cornejo, a los organizadores y a los encargados de la Biblioteca del Congreso Nacional por promover este seminario.

La principal prioridad del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano es poner las políticas públicas urbanas no solo en la agenda pública sino además en la agenda ciudadana, ya que los problemas y desafíos de nuestras ciudades y barrios han dejado de ser un problema técnico, para pasar a ser parte de los problemas cotidianos de nueve de cada diez chilenos, los cuales dependen de las oportunidades y calidad de vida que las ciudades.

Enfrentados a los cambios económicos y sociales de este siglo, es en las ciudades donde están las mayores oportunidades de innovación, progreso, empleo y educación. Más aun, en un escenario global de decreciente importancia de crecimiento económico basado en la explotación de recursos naturales, es en la interacción

social y de ideas de las ciudades donde están las mayores posibilidades de desarrollo económico para el país.

Podemos asegurar que estamos a las puertas de un nuevo ciclo y un nuevo contexto nacional. Que exista hoy una Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), después de 30 años sin consensos en la materia, y que la Presidenta Michelle Bachelet creara el Consejo Nacional del Desarrollo Urbano, ente de carácter multisectorial y diverso en representantes de la sociedad civil, pone las políticas urbanas en nuevo contexto, donde las agendas de mejoramiento urbano dejan de ser patrimonio de algunos alcaldes o ministerios, y se transforman en un tema nacional. Se ha vuelto evidente a estas alturas del siglo, que un sector público altamente sectorial, municipios atomizados o un sector privado carente de visión integral, no son capaces de responder por separado a los desafíos que las ciudades y los ciudadanos plantean.

Un nuevo contexto

El debate sobre las ciudades que habitamos y las reformas necesarias para generar un desarrollo más inclusivo y justo parten del reconocimiento de nuestros avances y nuestras deudas con los chilenos y chilenas.

Chile registra importantes progresos en materia de acceso a la vivienda y la urbanización. A partir de una situación base de alto déficit y allegamiento habitacional durante los años 80s, las políticas habitacionales y de infraestructura de los últimos 25 años redujeron sustantivamente estos déficits y dotaron a gran parte de las zonas urbanas de servicios básicos e infraestructuras, que han facilitado estándares urbanos superiores a muchos de los países de la región.

Si uno observa el debate internacional, particularmente en el resto de Latinoamérica, cuando se habla de ciudad, la discusión se centra en el acceso a la vivienda propia o a la infraestructura, lo que implica que mientras las personas no accedan a la dignidad de tener una vivienda o un techo, las otras demandas urbanas quedan postergadas. En esto, el país ha tenido un avance sustancial en los últimos años que nos permite un nuevo marco de discusión, más ambicioso.

Entre estos avances podemos destacar la reducción del déficit habitacional, que a principios

de los años 90s afectaba a cerca del 40% de la población y hoy no afecta a más del 10% de familias, lo que se ha traducido en una alta formalidad de la construcción y urbanización, facilitando la creación de políticas de recuperación de barrios, de organización social y mejoramiento de la infraestructura. De la misma forma, la cobertura universal de servicios básicos urbanos, como agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas servidas y transporte público, han logrado que prácticamente el 100% de la población urbana considere estos servicios como derechos garantizados.

En materia de planificación urbana también se deben destacar avances, no solo por las condiciones de alta formalidad en materia de urbanización y respeto a las normas, con menos del 1% de la población habitando en asentamientos informales o campamentos, sino también porque las políticas urbanas han garantizado una amplia cobertura de planes reguladores del suelo, lo que ha facilitado el ordenamiento del territorio. En la actualidad, más del 70% de las comunas de Chile tiene un plan urbanístico actualizado y existen cerca de 500 barrios vulnerables en todo el país que están implementando planes de recuperación urbana, a través de programas públicos de regeneración urbana como Quiero Mi Barrio, Programas de Mejoramiento de Barrios (PMB) y otras iniciativas públicas.

No obstante la magnitud de estos logros y la re-

ducción significativa de la pobreza a menos del 14% de la población, los avances en materia de equidad urbana han sido menos alentadores. Por el contrario, los avances económicos y sociales en algunos casos han hecho aun más evidentes las desigualdades urbanas. Estas deudas para lograr ciudades **más justas** y equitativas en el acceso a calidad de vida pueden ser resumidas en cinco problemas endémicos de nuestras urbes:

1. Altos grados de segregación social o discriminación territorial

Esto se manifiesta en una marcada concentración territorial de la pobreza y sectores vulnerables en solo algunos sectores y comunas de las grandes ciudades, la ruralización o expulsión fuera de los límites urbanos de los conjuntos de vivienda social y la creciente marginalidad de cientos de pequeños poblados, lo que fuerza a nuevas migraciones hacia las capitales regionales. Como consecuencia, es el ingreso per cápita la única variable que define donde uno puede vivir.

La segregación social es en gran parte el resultado de un poco regulado mercado de suelo, donde la lógica económica ha generado un mapa de guetos y territorios separados en clases sociales. Este mapa de desigualdades no ocurre en otras ciudades latinoamericanas de la forma tan dramática como ocurre en nuestro país.

Más allá del acceso a determinados servicios o equipamientos, esta condición es reproductora de guetos. Esa exclusión se traduce no solo en problemas urbanos, sino también, más gravemente aun en violencia, que finalmente afecta a la propia institucionalidad democrática.

La segregación o exclusión social urbana no ocurre solo en las grandes metrópolis —como los casos emblemáticos de las comunas de Puente Alto o Quilicura—, sino que afecta a todas las ciudades chilenas, y en algunos casos con expresiones tan dramáticas como las de los cerros de Valparaíso, la comuna de Alto Hospicio en Tarapacá o el sector de Alerce en Puerto Montt. En muchos de estos casos, la segregación de las familias más vulnerables se expresa en los riesgos de habitar zonas vulnerables a peligros físicos o contaminación. La lógica de mercado que domina el funcionamiento de nuestras ciudades, ha forzado a los más pobres a vivir solo en los peores lugares, los más baratos, los más riesgosos.

2. Fuerte desigualdad urbana

Se expresa en altas desigualdades en los estándares, dotación y acceso a bienes públicos entre diferentes zonas urbanas y comunas. Nuestras ciudades, que en los promedios lucen bien, son ciudades altamente desiguales, donde los bienes públicos, las infraestructuras de calidad, los



Cerro La Cruz
Valparaíso

espacios públicos, los equipamientos sociales o la seguridad difieren diametralmente entre un barrio y otro, entre una comuna y otra. Esta condición urbana es inaceptable, más aun cuando el acceso a bienes públicos no debiera depender del ingreso per cápita, sino del Estado.

Diversos estudios muestran que la segregación y desigualdad urbana es un mecanismo de reproducción y amplificación de las desigualdades socioeconómicas de la sociedad, y no un resultado de ella. Ya que el aislamiento territorial de los más pobres y vulnerables genera un contexto cotidiano de pobreza, donde se limitan las redes y oportunidades de movilidad social, se reduce el acceso a educación, se debilita el capital social y la convivencia democrática, y se reproducen conductas y sentimientos de exclusión, desconfianza y violencia.

Un ejemplo de esto es que el mapa de segregación social coincide completamente con las oportunidades y calidad de la educación. El mapa de los resultados de los puntajes SIMCE obtenidos por los niños en Santiago calza completamente con los mapas de segregación de las ciudades. Es decir, los mismos niños de familias más pobres obtienen mejores puntajes en comunas más integradas que en comunas solo de pobres. La máxima podría ser “dime dónde vives y no solamente te diré que tipo de ciudad tienes, sino que te diré que tipo de oportunidades educativas tienes”. Y, por lo tanto, el tema territo-

rial debe ser también un tema relevante dentro de la reforma educacional porque tiene que ver también con la equidad.

3. Demandas por mayor participación y deterioro de la cohesión social

Uno de los efectos de segregación social de la población, se expresa en el incremento en muchos barrios vulnerables de la violencia, pérdida de capital social e incremento del temor y desconfianza social. Esto se traduce en el debilitamiento de las redes sociales y la participación, lo que no solo daña la sustentabilidad de nuestras ciudades, sino que además afecta a las bases mismas del sistema democrático y económico.

Como acertadamente ha mencionado el Presidente de la Cámara de Diputados, las demandas por participación han pasado de ser una mera demanda por recibir beneficios del Estado, a demandas de la ciudadanía por que la democracia vaya más allá del voto, más allá de decir sí o no, sino por ser copartícipe y constructores de las decisiones que se toman. Son ciudadanos que no quieren simplemente ser consultados al final de un proceso de toma de decisiones en planes o proyectos públicos, sino que quieren participar desde los inicios en lo que se quiere hacer, en la visión que se quiere tener y en las decisiones que se quiere tomar.

Esta situación se agrava aun más con el marcado

centralismo del país. Esto ha sido abordado recientemente por la Comisión Presidencial para la Descentralización. Para ejemplificar, gran parte del gasto público urbano en Chile se concentra fuertemente en la acción de los ministerios y del gobierno central. Situación que no solo marca la falta de autonomía de las ciudades para gobernar sus territorios, sino que todavía hace inviable la participación de ciudadanos.

4. Debilitamiento progresivo de la movilidad y el transporte público

Este cuarto problema o tendencia se expresa en el crecimiento exponencial del transporte privado por sobre el transporte público. Solo en Santiago, los viajes en automóviles privados han crecido al 8,1% anual, frente a solo el 2,6% del transporte público. Esta creciente demanda por movilidad privada ha impulsado el crecimiento de las grandes infraestructuras, que más allá de satisfacer durante un tiempo las demandas de transporte, finalmente genera segregación en algunos barrios, exclusión y conflictos. Conflictos con distintas expresiones (por ejemplo, los registrados en zonas de alta congestión urbana como los centros de empleo de las grandes ciudades), producto de la total falta de sincronía entre la inversión pública, la regulación del suelo, la construcción o la gestión de transporte.

5. Finalmente, el fuerte crecimiento de la construcción ha hecho que en algunos lugares el desarrollo urbano no sea símbolo de desarrollo

Aunque la población chilena ha crecido en cerca de un 30% en 25 años, el volumen de construcción inmobiliaria anual se ha duplicado. Esto se traduce en fuertes transformaciones de barrios y comunas, a una velocidad que supera la capacidad del Estado de planificar e invertir, lo que se traduce en conflictos. El caso del mall de Castro ejemplifica estos conflictos de visiones. Podríamos decir que ese desarrollo urbano ya no es símbolo del desarrollo. Hace algunos años, la clásica imagen de progreso se representaba en ciudades llenas de grúas de construcción, pero esta se ha convertido en una imagen de conflicto y degradación, lo que nos obliga a retomar formas de hacer compatible el desarrollo con la calidad de vida urbana.

¿Cómo responder a estas nuevas demandas entonces?

Para responder a estas demandas nacionales, es evidente que no basta con más de lo mismo. Las políticas públicas del pasado han sido eficaces en muchas áreas pero no han logrado resolver estos déficits de las ciudades.

Esta es la tarea que planteó la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), aprobada en marzo del 2014. Es una carta de navegación de amplio consenso, que define objetivos y metas comunes en materias donde hasta hace algunos años no era posible encontrar acuerdos, y que sienta las bases para poder hacer avances sustantivos.

La PNDU no es una ley, tampoco es una norma o un instructivo público sobre las acciones del Estado. Pero aunque no tiene efectos legales o prácticos, la gran ventaja de la PNDU está en que es un consenso sobre una meta común. Plantea oportunidades políticas para poner en la agenda de la gente, de las comunidades y el Estado, la necesidad de reformas y de desarrollar una visión integrada sobre las ciudades, y no una visión sectorial. No es una política de vivienda, no es una política de transporte o de obras públicas, es una política integrada que pone acento no en los medios sino en el objetivo, que es el bienestar de las personas que habitan en las ciudades; no la producción de viviendas o de infraestructura.

Eso es un cambio paradigmático, y en la medida en que se manifieste en reformas legislativas a nuestra institucionalidad e instrumentos públicos, podría ser un cambio radical en las oportunidades de país y los chilenos hacia el futuro.

Para responder a estas expectativas, la PNDU plantea cinco ámbitos que dan cuenta de esta visión integrada de las ciudades y sus comunidades:

Los cinco ámbitos de la PNDU

- **El primer y prioritario ámbito de acción de la PNDU es la integración social.** Esto es relevante porque la integración social como estándar y meta durante mucho tiempo logró ser una prioridad compartida entre actores políticos, públicos y privados. Temas como resolver el déficit habitacional o el de infraestructura dominaban el discurso público y privado. Que la integración social como un eje de las políticas urbanas haya sido tomado en consideración en una política elaborada en el anterior gobierno, es un avance sustancial que abre espacios políticos para reformas en la materia.
- **La segunda prioridad es la gobernanza urbana,** entendida como la necesaria institucionalidad democrática y descentralizada para responder a las demandas urbanas. No basta con tener buenos instrumentos o buenas políticas sectoriales, se requiere además de gobernabilidad descentralizada, amplia participación ciudadana e instituciones capaces de conducir estos procesos con liderazgo y sin la actual dispersión de decisiones y responsabilidades.
- **La tercera prioridad que surge es la del patrimonio.** Este ámbito surge como una demanda urbana emergente en nuestras ciudades. Supera el ámbito restringido y sectorial

comúnmente asociado al Consejo de Monumentos Nacionales y se levanta como un eje transversal al desarrollo urbano, cuyo objetivo es incrementar y resguardar la identidad y la cultura de las comunidades, lo que crea vínculo social con la ciudad y el barrio, constituye un valor económico y facilita el funcionamiento de las ciudades.

- **La cuarta prioridad se asocia a la sustentabilidad económica de las ciudades.** Las ciudades son la principal fuente de desarrollo económico e innovación del futuro. Las personas habitan en ciudades pues ahí están las oportunidades de empleo. El desarrollo urbano no solo debe cuidar esta condición, sino también integrar en su gestión y planificación las acciones que potencien las oportunidades de generación de riqueza y actividad económica, garantizando el acceso equitativo de todos a esas oportunidades.
- **Finalmente, una quinta prioridad urbana se asocia a la sustentabilidad ambiental.** Las ciudades son una de las principales fuentes de consumo de recursos naturales, tales como el suelo, el agua y las fuentes de energía. También por su condición de aglomeración generan mayor concentración de contaminación. Es por esto central que el modelo de desarrollo urbano que implementemos sea capaz de minimizar esos impactos, mejorar el

acceso urbano a un medio ambiente limpio y, sobre todo, promover prácticas que permitan al país usar en forma eficiente sus recursos, en particular la energía y el agua. Las ciudades son la solución a los desafíos ambientales, pues no solo facilitan la aplicación de nuevas políticas dadas sus economías de escala, sino además porque la aglomeración siempre será más eficiente que la dispersión de actividades en el territorio.

El Mandato Presidencial

¿Cuál es nuestro mandato presidencial frente a estos desafíos y problemas?

La Presidenta nos ha dicho *“Si asumimos que la buena ciudad es un derecho de todos no podemos seguir construyéndola con las mismas diferencias que hay en los ingresos. El Estado debe ordenar el acceso a los bienes urbanos para todos”* (Programa de Gobierno, Presidenta Michelle Bachelet. Decreto N° 68, de 29 de abril de 2014 que designa el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano).

Es decir, la calidad de vida y el acceso a la ciudad, como han sostenido algunos, el “derecho a la ciudad”, el acceso igualitario a los bienes públicos, no puede depender del ingreso per cápita y la condición social.



Camino Cintura
Valparaíso

Sabemos que aun enfrentamos brechas lamentables en el ingreso familiar en Chile y que nuestra capacidad de consumo de bienes privados está sujeta a los ingresos individuales. Pero el acceso a los bienes públicos no debiera depender de la condición socioeconómica de los ciudadanos, porque estos bienes los provee el Estado. Es, por lo tanto, el Estado el que debe garantizar el acceso a esos bienes para todos.

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano responde a este mandato. El CNDU es, entonces, un espacio de amplia convergencia entre actores públicos, privados y de la sociedad civil. En él se encuentran representantes de instituciones públicas, ministerios, sector privado, universidades, organizaciones sociales, Cámara de Diputados y Senado, municipios y expertos.

Dado que la PNDU tiene cinco ámbitos y cerca de 170 objetivos, la clave para avanzar en reformas urbanas está en cómo construir una agenda de implementación, tarea de responsabilidad de Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. En esta línea, el CNDU se ha propuesto abordar prioritariamente las más difíciles. El primer problema de las ciudades chilenas es la desigualdad y la segregación social, por lo que el mandado presidencial debe traducirse en reformas estructurales de políticas de suelo e integración social.

En segundo lugar, debemos cooperar y apoyar los procesos de reforma del Estado para tener

instituciones más capacitadas para llevar a cabo estas transformaciones y la ejecución de estas nuevas políticas. Esto implica reforzar la tarea de descentralización.

Y, por último, se requiere de los instrumentos necesarios para que el Estado pueda abordar las nuevas tareas y desafíos. Se necesitan mejores y más poderosos instrumentos, para que las nuevas instituciones puedan ejecutar las demandas que los ciudadanos van teniendo en las ciudades.

Reformas para una ciudad integrada y equitativa

La primera y más importante reforma es la de una Política de Integración Social Urbana, también la prioridad número uno de la PNUD. La Presidenta, en su Mensaje Presidencial del 21 de Mayo de 2014, afirmó: *“Solicitaré al Consejo de Desarrollo Urbano que formule propuestas de reforma en materias de suelo que nos permitan implementar una política que garantice integración social y se prioricen los fines sociales sobre los particulares”.*

Este fue el mandato al Consejo. Generar los consensos para avanzar en las reformas legales que impidan seguir reproduciendo los fenómenos de segregación y desigualdad urbana, comple-

mentado con reformas del Estado que permitan resolver con más inversión pública la deuda histórica que tenemos con los barrios y comunas más segregadas y desiguales.

Entendemos que la integración social no puede ser entendida como mera aspiración, sino como un estándar de ciudad que debemos garantizar. En el pasado hemos definido estándares respecto a transporte, áreas verdes, urbanización o equipamientos sociales. La Integración o Diversidad Social urbana es también un estándar que hace que las ciudades funcionen mejor, se reduzcan los largos viajes en transporte, genere paz social, sean más equitativas y progresen de manera adecuada. Por lo tanto, la segregación social de los sectores más vulnerables es un problema de todos los que habitan en una ciudad y afecta a todos por igual.

Las metas que la política se ha planteado son básicamente tres. Esto es lo que hemos discutido en el Consejo en algunas regiones:

1. Ampliar las capacidades públicas para la gestión del suelo. Se requiere la intervención directa del Estado. El rol subsidiario del Estado ha sido no solo insuficiente, sino que en algunos casos contraproducente, pues ha exacerbado los comportamientos segregados de los mercados del suelo. Para lograr esta meta requerimos regular mejor el mercado de suelo y sus deficiencias, ya que hoy en día

el desarrollo urbano es altamente dependiente solo del valor del suelo, con normativas urbanas que lo distorsionan aun más o simplemente refuerzan la exclusión social.

2. Garantizar estándares de equidad urbana. Los estándares de desarrollo urbano deben ser equitativos entre barrios y comunas. Deben asegurar que las diferencias de ingreso no se reflejen en la calidad de los espacios públicos. Se requiere resolver los pasivos de las ciudades que ya hemos construido, es decir, regenerar la ciudad segregada. Eso implica intervención del Estado en materia de suelo y de inversiones de infraestructura.

3. Impulsar ciudades más inclusivas y democráticas, que garanticen más participación y comunidades que se sientan más vinculadas con las decisiones que allí se toman. Se requiere de comunidades fuertes e inclusivas, fomentando y financiando la capacidad de la sociedad civil de involucrarse directamente en la gestación de proyectos y planes. No basta con consultar, se requiere de herramientas que permitan a los vecinos ser protagonistas de sus barrios sin que ello se traduzca en actitud de segregación y bloqueo al desarrollo, con un Estado mediador que debe garantizar que existan los programas que permitan que esto ocurra.

Desde la perspectiva de estas tres metas o di-

menciones de lo que podríamos llamar una ciudad más equitativa y justa, el CNDU ha debatido una serie de mecanismos para lograr estas metas:

1. Nuevo rol del Estado en la gestión de la ciudad

- **Gestión directa del Estado.** Un Estado con capacidad de acción directa sobre la ciudad y eso se resuelve con un Estado más protagónico en el mercado de suelo. Esto implica institucionalidades nuevas. Algunos han planteado incluso la creación de lo que fuera la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) en los años sesenta. Creado durante el gobierno de Eduardo Frei Montalva, es una institucionalidad con las capacidades concentradas, actualmente dispersas en materia de infraestructura, equipamientos, servicios, vivienda y suelo, para gestionar proyectos de desarrollo urbano e integración social.
- **Sistema unificado de gestión de suelo público,** porque a pesar de que el Ministerio de Bienes Nacionales tiene una cartera, hoy otras empresas del Estado y otras instituciones como el Ejército, también disponen de terrenos, pero se carece de una gestión unificada del suelo público con fines sociales.
- **Proyectos públicos de regeneración urbana e integración social.** Se requiere crear planes, hoy inexistentes, para viabilizar la pla-

nificación y focalización del gasto público para la renovación y recuperación de los territorios más vulnerables. Se requiere también facilitar la renovación de los barrios, desde la escala pequeña, con la iniciativa de los residentes.

- **Incrementar la inversión en espacios públicos.** Son los espacios públicos las infraestructuras con mayor capacidad de crear condiciones de integración social en las ciudades. Esto requiere que el Estado priorice estas obras en los presupuestos regionales y nacionales.
- ## 2. Proyecto de ley del suelo para la integración social
- **Regular los estándares de integración social en la ciudad.** Establecer mecanismos que garanticen estándares de diversidad social por comuna o por proyectos. Los instrumentos posibles van desde cuotas de vivienda por proyecto como ocurre en algunos estados de los Estados Unidos a cesiones de terrenos de los proyectos inmobiliarios que garanticen suelo municipal disponible para generar proyectos de inclusión social en las comunas.
 - **Corregir las desigualdades urbanas que genera el mercado de suelo.** Esas se corrigen con algunas de las normas urbanísticas que generan inclusión de viviendas, pero

claramente, creemos que hay que insistir respecto de algunas reformas tributarias vitales, particularmente en la Ley de Impuestos Territoriales. Se requieren dos cambios fundamentales para garantizar equidad urbana y regular los procesos especulativos que las propias acciones del Estado generan:

Primero, corregir la tributación de los terrenos urbanos eriazos o con uso agrícola. En la actualidad, estos terrenos aunque estén normados para uso urbano, no siempre están disponibles para el desarrollo, creando efectos artificiales de escasez, o lo que algunos denominan como “terrenos en engorda”. Para corregir en parte estas distorsiones, estos terrenos no solo deben tener sobretasas de impuestos que corrijan su bajo valor, sino que además deben pagar contribuciones en función del valor urbano que tienen y no del uso que se les da. Hoy un terreno urbano que esté siendo usado transitoriamente como agrícola, paga impuestos de suelo rural, lo que no tiene ninguna relación con el avalúo real de estas propiedades. Este tipo de distorsiones genera procesos especulativos, lo cual finalmente no solo provoca segregación social, sino que además reduce la oferta de suelo en la ciudad.

Segundo, es urgente corregir las desigualdades de financiamiento entre comunas. En Chile, el 78% de los hogares urbanos no paga

contribuciones, lo que se suma a avalúos de las propiedades muy bajos debido a su lenta actualización. Esta condición desfinancia a los municipios, agudiza las diferencias de calidad urbana entre las comunas ricas, donde se paga contribuciones de bienes raíces, y el resto de las comunas que dependen de los aportes del Fondo Común Municipal y el gobierno central, lo que finalmente también debilita la democracia y la autonomía local. Se requiere bajar sustancialmente el límite de las excepciones tributarias vigentes y actualizar periódicamente el avalúo de las propiedades, de manera que pueda recuperarse parte de las plusvalías creadas por la acción pública y equilibrar de mejor forma a las comunas.

Tercero, nada de lo anterior es viable y tendrá el efecto esperado de generar ciudades más justas y cohesionadas, sin el fortalecimiento de las comunidades. Para mejorar la organización social, fortalecer a la sociedad civil como gestora de proyectos y garantizar participación temprana y efectiva en todos los ámbitos del desarrollo urbano, se requiere democratizar nuestras ciudades. Esto tiene que ver con aumentar los niveles de democracia en las ciudades, con descentralizar la gestión, tiene que ver con garantizar niveles de equidad en los territorios e institucionalizar a las organizaciones de base y de vecinos como actores del desarrollo.



Plaza Echaurren
Valparaíso

Reformas para el gobierno de las ciudades

Uno de los problemas de eficiencia en el gasto público y la inversión en las ciudades es nuestro marcado sectorialismo, lo cual hace que los ministerios deban hacer enormes esfuerzos para coordinarse. La coordinación es compleja y lenta. No es solo un problema de voluntad política, tiene que ver también con los instrumentos y con la estructura de poderes. Gran parte de esta debilidad de nuestro sistema institucional se resolvería en la medida en que las facultades vinculadas con la gestión y con la planificación fueran descentralizadas, y concentradas en los niveles metropolitanos y regionales, y eso es lo que planteamos.

Proponemos un sistema de institucionalidad de ciudades que permita utilizar las capacidades existentes para responder más directamente a los ciudadanos. Para superar el actual esquema de organización de la gestión del desarrollo urbano, donde la mayor parte de las decisiones las toman los ministerios y el Presidente de la República, incluso hasta el límite de decidir sobre obras locales, se requiere un esquema nuevo.

Un esquema nuevo implica fortalecer el nivel nacional en términos de formular políticas, normas, programas nacionales e infraestructura de

carácter estratégico; para traspasar, en forma progresiva, todas las capacidades de planificar y gestar a niveles descentralizados. Estamos hablando de gobiernos regionales y metropolitanos más fuertes, lo que en gran parte sería gatillado por la elección directa de intendentes. Pero para evitar que los nuevos gobiernos regionales repliquen los vicios del centralismo y sectorialismo en su estructura, debemos fusionar o integrar todas esas facultades de desarrollo urbano que hoy día están dispersas en distintos servicios.

Concordamos con la Comisión Presidencial para la Descentralización, en que las potestades sobre la infraestructura urbana, el equipamiento, la vivienda, el suelo y el transporte se agrupen en un solo gran servicio de desarrollo urbano e infraestructuras, que tenga la capacidad de planificar y gestar proyectos en forma integrada, cosa que hoy es mucho más difícil con la actual estructura. Se requiere, además, que los municipios sean fortalecidos, y cuenten con financiamiento y mayores capacidades.

Reformas de la planificación urbana para hacer ciudad

Una tercera reforma tiene que ver con algo que es menos seductor para el debate público, pero urgente y necesario. Se necesita de mejores instrumentos públicos para planificar y desarrollar en forma equitativa nuestras ciudades. Tanto en la PNDU como en el Consejo, tres grandes líneas y metas han sido planteadas:

Primero, que las decisiones de planificación sean integradas y no instrumentos dispersos y contradictorios. Debemos evitar que unos planifiquen el suelo, otros la vivienda y otros la infraestructura de transporte, con objetivos distintos, plazos distintos y acciones que se debilitan mutuamente.

Segundo, perfeccionar los espacios de asociatividad, es decir que los instrumentos permitan un mayor nivel de asociación con los municipios, entre los municipios con la sociedad civil, con los vecinos. Que los instrumentos de gestión urbana permitan ampliar los espacios de iniciativa y la participación, transformando al Estado en un articulador.

Tercero, necesitamos más y más diversos instrumentos. Los actuales instrumentos públicos no reconocen las enormes diferencias entre metrópolis, ciudades, pueblos y barrios. Las áreas

metropolitanas pueden ser donde los problemas son más visibles, pero la diversidad de tipos de ciudades que tenemos, de grandes ciudades como Santiago con siete millones de habitantes, hasta pequeños poblados de cinco o dos mil habitantes, requiere de instrumentos distintos. Por ejemplo, el mismo tipo de Plan Regulador que se usa para planificar Santiago o Las Condes, es el mismo que se usa para planificar Los Muermos o Quillota. Las diferencias entre estas ciudades son diametrales, sin embargo, carecemos de elementos diferenciadores y de la posibilidad de integrar instrumentos de manera distinta. Esto, hoy, no es posible en nuestra legislación.

Cuarto, requerimos de nuevas potestades para nuevas demandas. Nuestra legislación urbanística data por lo menos desde principios del siglo XX y sin cambios significativos en los últimos años. Materias como la integración social, el patrimonio, el diseño urbano, la gestión de riesgos o la planificación de las infraestructuras y el transporte, son materias que no están presentes en la legislación que regula la planificación.

Por lo tanto, aunque disponemos de regulación del uso del suelo, de proyectos de vivienda, proyectos de transporte, proyectos de infraestructura, proyectos de edificación pública, proyectos de equipamiento, estas materias no forman parte de un plan de ciudad que integre y coordine estas acciones, y las valide con la comunidad.

Proponemos los planes de ciudad que puedan integrar objetivos de desarrollo económico, social y ambiental, y que se cuente con los instrumentos necesarios para materializarlo, permitiendo la flexibilidad de que existan distintos tipos de planes según las demandas de las ciudades. En algunas ciudades, la regulación va a ser más crítica o compleja porque el desarrollo inmobiliario domina las demandas; pero en otras ciudades donde el crecimiento es menor, la inversión pública será la prioridad como catalizadora del progreso de esas comunidades.

Esto requiere de planes que sean participativos, transparentes, que puedan generar certidumbre respecto a la inversión y a los resultados, que permitan generar control ciudadano respecto de lo que se ha planteado y planificado, que puedan generar presupuestos plurianuales, que permitan establecer compromisos de largo plazo y que estén zanjados en las discusiones del Presupuesto Nacional, y que al mismo tiempo puedan garantizar a los ciudadanos, de alguna manera, que las expectativas que ellos tienen se pueden materializar.

El ciudadano no demanda un plan regulador o un plan de transporte. Demanda movilidad, acceso a empleo, a oportunidades y calidad de vida. Los planes son solo los instrumentos para lograrlo.

Si estos instrumentos no van combinados, como proponemos en el Consejo, será muy difícil satisfacer las reales demandas ciudadanas.

Un nuevo enfoque para las ciudades

Construir una nueva mirada, un nuevo consenso sobre la importancia del lugar donde vivimos como base del desarrollo nacional, significa pasar de los temas o demandas individuales que han exacerbado la privatización, a poner el eje en garantizar equidad y no solo obras de transporte, infraestructura o vivienda. Pasar de la cultura asistencial del Estado a la cultura de la cooperación, es decir, tener la capacidad de sumar actores a los procesos urbanos, cediendo poder. Para pasar de lo centralizado y sectorial, al gobierno de las comunidades y las ciudades.

Esta es, de alguna manera, la aspiración que está contenida en la Política Nacional de Desarrollo Urbano y que como Consejo de Desarrollo Urbano esperamos alcanzar. Que estas recomendaciones puedan traducirse, desde el Ejecutivo, en las reformas urbanas que hagan realidad esta visión y sueño de un país de ciudadanos y ciudades.

Plazuela Ecuador
Plan de Valparaíso





Paola Jirón Martínez

PhD en Planificación Urbana y Regional, London School of Economics and Political Science, Reino Unido; Ms Sc Vivienda en Desarrollo, University College London, University London; Bachelor of Commerce, Concordia University; Diploma en Políticas y Planificación de Género, University College London, University London; Diploma en Economía Urbana, Pontificia Universidad Católica de Chile. Profesora Asistente, Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.

La movilidad como oportunidad para el desarrollo urbano y territorial

Paola Jirón Martínez



La movilidad como oportunidad para el desarrollo urbano y territorial

A primera vista, los contenidos de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, pueden parecer genéricos o lugares comunes para algunos, con consideraciones como equidad, competitividad, patrimonio, medio ambiente, gobernanza y en general un poco de todo. Pero si se observa con más detalle y se reconoce las posibilidades, entonces puede resultar un instrumento de gran utilidad para la planificación urbana en Chile. En este contexto, esta instancia ofrece oportunidades para avanzar en ciertas temáticas como la movilidad que aún se encuentran en estado bastante básico tanto en la normativa e instrumentos de planificación, como en las metodologías y sobre todo en las prácticas del urbanismo en Chile.

Es necesario precisar que, pese a que se presenta como una mirada nueva, los problemas de movilidad siempre han existido, tanto a nivel urbano como rural, a nivel nacional como internacional, en términos de velocidad, distancia, mo-

dos, costo, consecuencias, entre otros, y siempre ha existido alguna mirada que ha abordado estos distintos fenómenos. Lo nuevo e innovador de mirar la ciudad y el territorio desde la movilidad, es que comprenderla no solo en su dimensión de movimiento, sino también en sus significados y experiencias, unifica, integra y permite develar formas de hacer ciudad que hasta ahora están separadas, fragmentadas, inconexas o simplemente invisibles. Parte del desafío que se presenta hoy en día tiene que ver con que aquellas políticas públicas e intervenciones con algún impacto territorial no siempre funcionan de manera integral, muy por el contrario, se implantan en el territorio de manera aislada sin embargo, su impacto en el territorio y en sus habitantes es bastante dinámico y genera grandes problemas en su implementación. Parte de las consecuencias de su impacto es que muchas veces son las personas que habitan estos territorios las encargados de zurcir las inconexas formas de intervenir el territorio.

La mirada de la movilidad también es útil porque por medio de su aplicación es posible visibilizar y problematizar muchos aspectos que se ocultan en los diagnósticos tradicionales, ya que al ser miradas parciales, no logran develar lo que sucede precisamente en esos espacios liminales entre distintas disciplinas, intervenciones y políticas. La mirada de la movilidad permite develar esos puntos ciegos que resultan tan difíciles de ver. El presente documento intenta, por un lado, sistematizar la discusión existente sobre la movilidad, explicar en qué consiste y las implicancias que esta puede tener. Por otro, propone dimensiones por medio de las cuales la movilidad puede dar luces sobre lo que sucede en el territorio. Finalmente, indica algunos de los aspectos en los cuales la movilidad puede ser utilizada para mejorar la gestión e intervención en el territorio.

Enfoque de movilidad

El enfoque de movilidad cotidiana no solo hace referencia al desplazamiento físico de las personas desde un espacio a otro en el territorio, sino que también se refiere a los significados que estas movilidades generan en términos de sus consecuencias sociales, culturales, económicas, físicas, entre otras y por otro lado, las experiencias de las personas sobre estos despla-

zamientos. Este enfoque resulta fundamental para entender la relación entre sociedad y tiempo-espacio ya que la movilidad es un elemento dominante y constitutivo del vivir contemporáneo y del espacio urbano. Al examinar de cerca la forma en que se vive este movimiento, las ideas de fijación, permanencia y dualidad presentes en la mayor parte de los análisis urbanos comienzan a ser cuestionadas y las experiencias móviles emergen como procesos fluidos y multiescalares en su complejidad situada. Esta manera de analizar las prácticas es parte del giro de la movilidad (Urry, 2007; Cresswell, 2010) que está permitiendo avances considerables en términos teóricos, metodológicos y prácticos para comprender las sociedades contemporáneas.

En general el desplazamiento no ha sido lo suficientemente investigado, excepto por el trabajo de ingenieros, geógrafos y economistas de transporte que tienden a examinar el movimiento de las personas y cosas. Sin embargo, comprender tales conexiones requiere concentrarse, además, en las consecuencias y experiencias que estos movimientos generan, ya que la movilidad es más bien un medio para lograr actividades de naturaleza social y no el objetivo de tales actividades.

Al mismo tiempo, mientras que la investigación en el área de transporte desatiende los procesos sociales involucrados en los viajes y cómo estos

afectan las vidas de las personas, gran parte de las investigaciones en las ciencias sociales han sido a-móviles, es decir, ignoran los movimientos que las personas hacen para llegar al trabajo, el estudio, la familia, los lugares de ocio y las actividades de placer. Un enfoque comprensivo de las prácticas de movilidad requiere comprender la realidad contemporánea del movimiento y el impacto que éstas generan en términos de la construcción de lugares urbanos, es decir, de la apropiación y significación del espacio urbano.

Por otro lado, una de las experiencias cotidianas que más inciden en la calidad de vida urbana es la de la movilidad cotidiana. Esto se debe a que la vida urbana contemporánea se encuentra cada vez más impactada por la movilidad, sea ésta física o virtual, en autobús o en automóvil, a pie o en bicicleta. Del mismo modo, la *no* movilidad, o la movilidad restringida, puede ser uno de los aspectos que más certeramente refleja las desigualdades que se viven en nuestras ciudades, debido a las diversas dinámicas que afectan los centros urbanos en la actualidad.

Hoy en día las experiencias de movilidad reflejan una accesibilidad diferenciada a espacios de educación, empleo, salud, recreación, entre otros. Además, se basan en distintas condiciones sociales que también inciden en la posibilidad de encuentro o desencuentro durante la experiencia. Es decir, la movilidad cotidiana es relevante para la calidad de vida urbana, por un lado en

cuanto al acceso a diferentes espacios en la ciudad, pero por otro lado, también es significativa en relación a cómo, cuándo y con quién se lleva a cabo o no esta movilidad.

Cabe resaltar que la experiencia de movilidad tiene implicancias en la vida de las personas que no son homogéneas; estas experiencias urbanas se viven de manera diferenciada por hombres y mujeres, niñas y niños. Lo que hace que la práctica de habitar la ciudad sea distinta y tenga diversas implicancias, así como en las posibles recomendaciones de políticas para superar las desigualdades. Existen en esta práctica formas diferenciadas de experimentar la ciudad que surgen, entre otras cosas, por las diferencias de género, que se cruzan con diferencias de edad, ciclo de vida, etnia, ingreso, habilidad, entre otras. Las diferencias de género, es decir cómo hombres y mujeres experimentan de manera diferenciada la movilidad, tienen consecuencias en la vida cotidiana y la calidad de vida urbana.

Comprender las actividades diarias de las personas en el tiempo y el espacio es útil, por tres razones. Primero, porque las intervenciones urbanas actuales no incorporan la forma en que las personas experimentan la ciudad, ya que la planificación urbana y de transporte se informa principalmente por medio de datos abstractos sobre la ciudad, a lo que se suma el hecho de que existe poco reconocimiento de cómo la vida cotidiana retroalimenta las políticas y viceversa.

Existe el peligro de instrumentalizar lo cotidiano al catalogarlo de tal forma que la planificación mecanice la vida cotidiana, al intentar modificar el comportamiento como una forma de ingeniería social. Segundo, puede ser entendida como la manera más cercana de entender lo que realmente está sucediendo, cómo las vidas se ven afectadas por eventos, en vez de números abstractos y teorías que muchas veces están desvinculadas de lo que hacen las personas. Finalmente, el uso de metodologías adecuadas incide en cómo se puede entender la movilidad cotidiana, y la incorporación de metodologías que observen tanto las experiencias, como la espacialidad que estas generan pueden ser de gran utilidad para la forma en que se implemente una política de desarrollo urbano

A continuación se presentan cuatro temáticas en que la mirada de movilidad puede dar luces al momento de implementar una política de desarrollo urbano: la intermodalidad, la accesibilidad, el espacio y la fragmentación urbana, y la interdependencia.

1. La intermodalidad

Uno de los aspectos fundamentales de la movilidad comprendida desde su práctica, es que ayuda a unificar la forma en que la planificación separa los espacios, pero que las personas unifican a través de su experiencia espacial. Cuando

se analiza la forma en que las personas viajan todos los días, se puede observar que ellas no separan los modos en los que viajan, es decir, sus trayectos incluyen generalmente una serie de modos de viaje que determinan su experiencia. Por ejemplo una persona que utiliza el transporte público en ciudades como Santiago, generalmente camina desde su casa al paradero, espera hasta que llegue el bus, toma el bus, muchas veces se baja en una estación intermodal y toma otro bus o un metro, al salir del metro puede que camine otro tramo y puede que también tome un colectivo que lo lleve cerca de su destino y luego camine otro tramo final. Esto mismo puede sucederle a un ciclista, a un automovilista o a un peatón, que pese a que en la persona predomine un modo de viaje, sus trayectorias son mixtas. Al comprender la movilidad a partir de la trayectoria y no solo el modo, se genera una comprensión de la intermodalidad a la que son sometidas las personas diariamente y se puede detectar que muchos de los conflictos pueden suceder en el cambio modal o que muchas de las soluciones a problemas pueden ser intervenidas comprendiendo la intermodalidad. Esto también implica que quizás gran parte del malestar que muchos usuarios del transporte público viven, no solo se inicia en el metro, por ejemplo sino que es un cúmulo de experiencias difíciles que se inician desde el momento en que se sale del hogar.

Actualmente la planificación de la movilidad se realiza según modos, y se define el funcionamiento del metro o el tren por un lado, los automóviles por otro, el sistema de buses por otro, las bicicletas por otro y los peatones por otro, sin considerar que los usuarios de todos estos modos pueden ser los mismos. En este sentido, automovilistas, ciclistas, peatones o usuarios del transporte público enfrentan dificultades permanentes en los intercambios modales.

Si comprendemos que las necesidades de movilidad en la ciudad han aumentado debido, por ejemplo, a las nuevas formas de empleo flexible, los nuevos patrones de consumo, la expansión urbana, la segregación social, entonces también aumentan las demandas por mejores y nuevas formas de moverse y las dinámicas de movimiento en sí mismas. Los viajeros muchas veces cambian del auto al metro, caminan y estacionan bicicletas, y estas son parte de las prácticas intermodales cotidianas.

Existen importantes esfuerzos por generar intervenciones que intentan disminuir los tiempos de un modo de viaje, incrementar su seguridad y servicio, disminuir la congestión, pero existen pocas iniciativas para analizar y promover una mejora en la relación entre estos distintos modos. La principal dificultad radica en pensar que los viajeros son mono-modales, mientras que la vida cotidiana se desarrolla, definitivamente, de forma intermodal.

Ciudades como Santiago, que son intensamente segregadoras, aglomerando deficiencias urbanas y desigualdades territoriales, generan poca posibilidad de mejorar la accesibilidad a las oportunidades que ofrecen. Desde la movilidad, esto genera una doble segregación: encontrarse aislados en la localización residencial y con serias dificultades para acceder al resto de la ciudad, y cuando se hace, este acceso es en sí mismo segregado.

En este contexto, existe un desafío importante para planificadores: conocer cómo es la experiencia de moverse por la ciudad. Las intervenciones urbanas deben considerar cómo las personas se mueven, incluyendo el reconocimiento que las personas se mueven en más de un modo y responder así en sus diseños. Esto significa que, más que disminuir los tiempos de viaje, es imprescindible vincular mejor los distintos modos en que el viajero se mueve. Esto también implica utilizar las intervenciones en el territorio vinculadas a la movilidad para integrar a los habitantes.

2. La accesibilidad

Lo anterior nos lleva a la segunda temática de gran relevancia desde la movilidad: la accesibilidad. La literatura vinculada a estos temas, indica que el transporte, la movilidad y específicamente la accesibilidad han sido reconocidos como

aspectos significativos de procesos de desigualdad y exclusión social en la ciudad. Dentro de los factores que ejercen mayor incidencia en este proceso incluyen, por un lado, aquellos vinculados a aspectos socio económicos y culturales de los individuos como ingreso, edad, género, etnia, ciclo de vida o discapacidad, y por otro lado, aquellos vinculados a la infraestructura de accesibilidad como la provisión y disponibilidad de transporte público o privado y las condiciones que la estructura urbana presenta. Lo que aún no ha sido suficientemente investigado, según Lucas (2012) tiene relación con cómo sucede esta exclusión, cómo se vinculan ambos factores, cómo la viven los habitantes urbanos y cuáles son sus consecuencias en los estilos de vida y oportunidades de los individuos, así como los efectos más amplios en la sociedad (Jirón y Mansilla, 2013).

Cuando se reconoce la accesibilidad como uno de los principales aspectos de la exclusión social en la ciudad, las intervenciones urbanas intentan aumentar la dotación de transporte como una forma de solucionar el problema. Sin embargo, un análisis detenido de las prácticas de movilidad cotidiana revela que si bien el transporte puede ser un gran obstáculo para la accesibilidad, es necesario generar una aproximación a otros tipos de barreras que den cuenta de la multiplicidad de obstáculos que las personas enfrentan cotidianamente, comprendiendo los

ritmos, rutinas y hábitos propios de la vida diaria que dan una “espesura” a la accesibilidad (Jirón y Mansilla, 2013).

El concepto de accesibilidad se ha vuelto un término polisémico, producto de que las diversas miradas que se han abocado a su estudio (arquitectura, geografía, ingeniería del transporte, entre otras disciplinas). Cerda y Marmolejo (2010) identifican tres formas conceptuales mediante las cuales se ha enfrentado el estudio de accesibilidad: la concepción física, la económica y la social. Pese a que la manera de analizar la accesibilidad en los enfoques físicos o económicos ha resultado ser de gran utilidad para reconocer las implicancias de la movilidad en la exclusión social, ella no presta adecuada atención a las reales prácticas individuales que se llevan a cabo diariamente o a la forma en que las personas hacen uso de la movilidad para propósitos ajenos al transporte. Asimismo, tal como lo sugieren Cass et al. (2005), no existen muchas referencias a la manera en que las personas acceden a sus redes de relaciones.

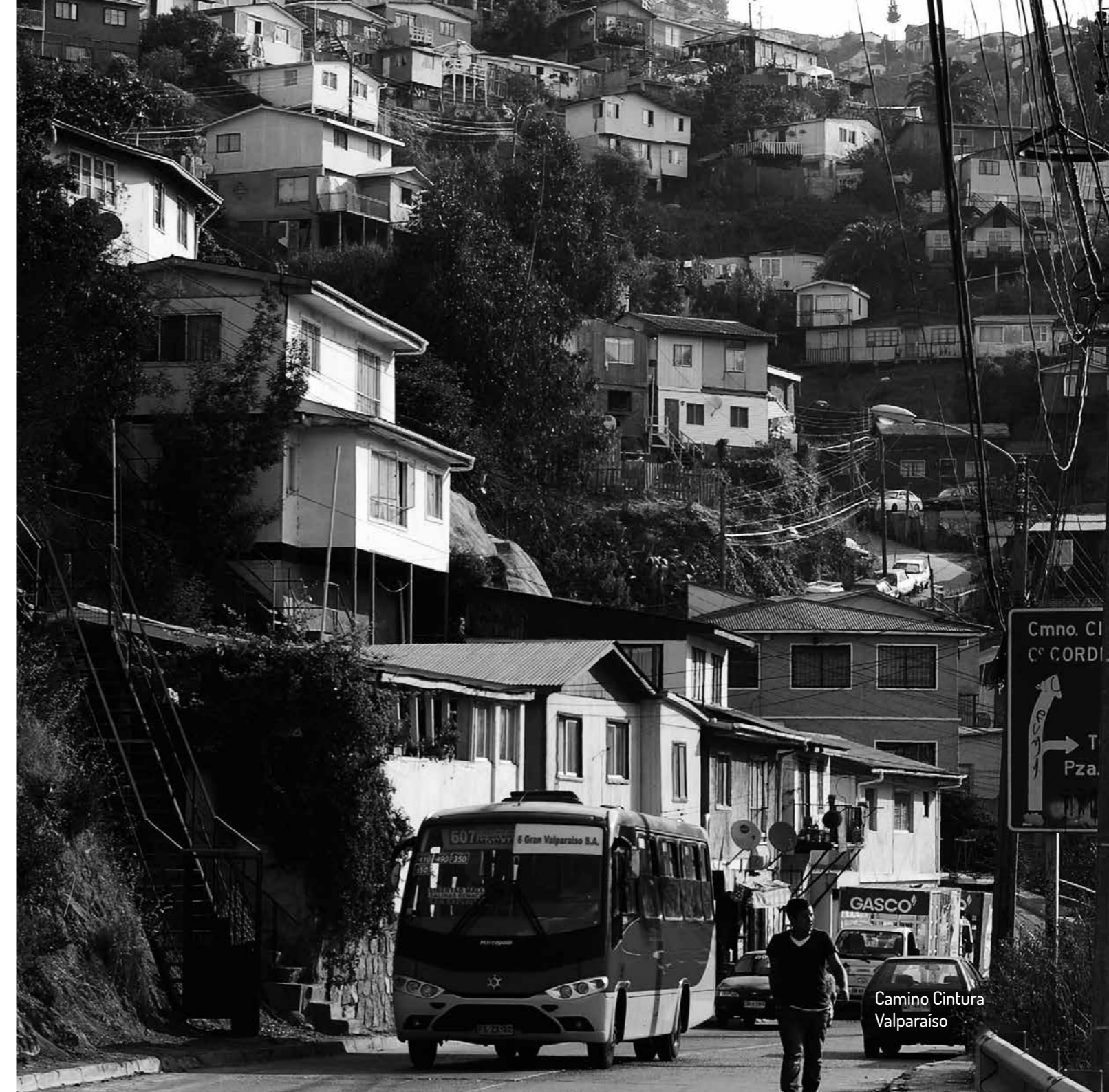
Por otro lado, un aspecto que explica la importancia de la movilidad es la gran influencia que tiene en la vida cotidiana de las personas, puesto que las vidas no quedan suspendidas durante el desplazamiento diario. El tiempo que se utiliza en desplazarse no es tiempo perdido, ya que diversas situaciones ocurren en los momentos móviles y en los espacios en que las personas

se mueven, muchas veces otorgan significado y sentido de apropiación para los viajeros (Jirón e Iturra 2011). Al mismo tiempo otorgan oportunidades, en el bus, el metro, el automóvil o desde estos espacios, para apropiarse y acceder a otras experiencias y oportunidades en la ciudad.

Así, para poder comprender la forma en que la movilidad influye en la exclusión social, y adaptando el trabajo de Cass et al. (2005), se propone aquí analizar la accesibilidad como **la habilidad de negociar el tiempo y el espacio para cumplir con actividades cotidianas, mantener relaciones y generar los lugares que las personas necesitan para participar en sociedad.** Si bien esta definición no captura todas las dimensiones de la exclusión social, entrega una mayor comprensión respecto de las implicancias de lo que significa estar conectado o desconectado, de las capacidades que las personas tienen para entrar o salir, las consecuencias de ser excluido o el hecho de escoger donde vivir; de este modo, se observan los tipos de conexiones, de tiempo, espacio y de relaciones (Jirón y Mansilla, 2013).

Aquí se sugiere que la accesibilidad a las prácticas diarias, relaciones y lugares sea analizada de acuerdo a barreras financieras, físicas, organizacionales, temporales, de habilidades y tecnológicas. Las barreras de tipo **financiero** pueden afectar, por ejemplo, el costo de utilizar distintos medios de transporte, la capacidad o

disponibilidad para pagar peaje, estacionamiento, por ejemplo. Las dimensiones **físicas** pueden estar relacionadas con la distancia recorrida, con el aspecto físico o condición de los espacios con los que se interactúa, como por ejemplo calles, aceras, paraderos de buses, buses, metros, andenes, caminos para bicicletas o parques, o con la facilidad de orientación que ofrece el espacio, entre otros. Las restricciones **organizacionales** están relacionadas con las actividades múltiples que las personas llevan a cabo regularmente para coordinar su vida diaria, estas tareas incluyen realizar compras, asistir a servicios básicos (salud, educación, etc.), el pago de cuentas, el acceso al lugar de trabajo, etc., muchas veces estas actividades están entrelazadas con obligaciones como las familiares, especialmente hijos, o amistades. Las dimensiones **temporales** involucran la forma en que el día, la noche, las estaciones, los horarios de apertura y la duración de los viajes afectan la toma de decisiones en lo que a movilidad se refiere. Las limitantes relacionadas a la **habilidad** hacen referencia a las capacidades que tienen las personas para desplazarse en formas específicas, por ejemplo, saber conducir o poseer una licencia de conducir, ser capaz de cambiar neumáticos, saber cómo montar una bicicleta, ser capaz de reparar una bicicleta o sentirse cómodo conduciendo una motocicleta. Las barreras de tipo **tecnológico** involucran la posibilidad y capacidad de utilizar la tecnología,



así como la disponibilidad de esta para ampliar o facilitar los viajes o sustituir la necesidad de realizar viajes físicos mediante el uso de internet o teléfonos móviles, entre otros (Jirón y Mansilla, 2013).

Cada una de estas limitantes se ve alterada cuando se observa a través de condiciones socioculturales individuales o grupales que pueden ser de tipo etario, de género, étnico, de etapa dentro del ciclo de vida, entre otros. Estas características socioculturales se consideran otro tipo de barrera que, además de condicionar todas las limitantes mencionadas anteriormente, tienen un gran impacto sobre las formas diferenciadas en que se experimenta la movilidad.

La Figura 1. Marco de Accesibilidad desde la movilidad cotidiana, muestra estos tipos de limitantes

para poder analizar, por ejemplo, en qué punto el acceso a movilidad se ve afectado si un paradero de bus no se encuentra ubicado en un lugar adecuado. Esta complicación se agrava si personas mayores con dificultad para desplazarse se ven forzadas a minimizar o renunciar a utilizar un determinado medio de transporte. Asimismo, la disponibilidad de transporte en determinados momentos puede convertirse en un problema para gran parte de los usuarios, pero se convierte en limitante en el caso de mujeres o niñas adolescentes que temen por su seguridad cuando viajan solas de noche. Del mismo modo, una madre con un bebé en coche puede tener mayores dificultades debido a la conjunción de barreras físicas, temporales y organizacionales que hacen más difícil viajar (Ibid).

Figura 1. Marco de Accesibilidad desde la movilidad cotidiana (Jirón, 2009).

Barreras/ Dimensiones de Accesibilidad Cotidiana	Condiciones socioculturales					
	Financieras	Físicas	Habilidades	Temporales	Organizacionales	Tecnológicas
Actividades (empleo, educación, salud, recreación...)						
Relaciones Sociales (redes)						
Lugares (móviles, fijos, transientes)						

3. El espacio y la fragmentación urbana

A partir de la movilidad, se devela cómo la forma en que se hace urbanismo hoy en Chile fragmenta no solo aspectos físicos de la ciudad, sino también la forma en que las personas viven ese espacio (Jirón y Mansilla, 2014). Se devela cómo las ciudades de hoy están siendo pensadas para los automóviles y no las personas y eso se refleja en las intervenciones relacionadas con las autopistas, los estacionamientos, los *strip centers*, por poner solo algunos ejemplos. Por otro lado, las intervenciones vinculadas por ejemplo al transporte público muchas veces son de baja calidad en las áreas más desfavorecidas y sobre todo inconexas, dejando los espacios residuales con poca calidad y generando, al final, espacios públicos de muy mala calidad.

Es importante reconocer que hoy en día los espacios de movilidad resultan ser los espacios esenciales para la vida de hoy, y resultan ser los espacios públicos por excelencia, donde gran parte de la lugarización sucede (Jirón e Iturra, 2011). Esto requiere mayor dedicación al pensar en las formas en que se diseña este espacio, y no solo de manera funcional, sino también con muy buenas calidades que respondan a las necesidades específicas de cada área de la ciudad. E implica también pensar en el diseñar y proponer nuevas formas de pensar el espacio de la movilidad.

4. La interdependencia

Resulta importante analizar las prácticas y experiencias de movilidad de una persona dentro de un complejo sistema de relaciones con otras personas u objetos que forman parte de sus decisiones, prácticas y experiencias respecto a los desplazamientos cotidianos. El concepto de interdependencia resulta adecuado para describir, discutir y comprender las condiciones y consecuencias de las formas de movilidad cotidiana entre los habitantes de una ciudad (Jirón y Cortés, 2011).

Observar las prácticas de movilidad involucra no solo mirar a las moviidades de los adultos, sino también las de otros miembros del hogar o las redes sociales, ya que se encuentran inherentemente vinculadas a las moviidades individuales. Las investigaciones sobre movilidad revelan que las relaciones de los niños con los adultos no son unilaterales, es decir, que no solo son los hijos dependientes de sus padres para llegar al jardín infantil o el colegio, sino también los padres dependen de ellos para poder lograr actividades productivas, recreacionales, reproductivas y otras. En este sentido resulta más pertinente hablar de interdependencia que de in/dependencia. Es más, la interdependencia no se refiere de manera exclusiva a la relación entre niños y adultos, sino también a los distintos tipos de relaciones familiares, de amistades, vecinos, colegas entre otros. En terreno, al intentar com-



Ascensor Reina Victoria
Valparaíso

prender los viajes de una persona, es casi imposible separarlos de los viajes de otros miembros del hogar o sus redes parejas, hijos, sobrinos, tíos, amigos, colegas, trabajadores domésticos, entre otros, ya que éstos son siempre parte de los viajes en algún momento u otro, en el intento de lograr encajar todas las necesidades, responsabilidades y tareas de la familia o el círculo más cercano, dentro de un solo viaje. En este sentido, las decisiones de movilidad casi nunca son individuales, sino que están mermadas por una serie de decisiones y negociaciones previas, que suceden mucho antes del salir de la casa.

La interdependencia genera la necesidad de organizar movilizaciones diferenciadas según necesidades específicas al interior de un hogar. En este contexto, se reconoce la baja autonomía de movilidad que tienen los menores de edad, por ejemplo, o la necesidad de acompañamiento que requieren los adultos mayores, o la dificultad de movilidad de discapacitados o mujeres embarazadas. Lo anterior genera que se desarrollen estrategias basadas en eficiencia de recursos económicos, tiempo, etc. Y esto tiene un directo impacto en la vida cotidiana de las personas donde se hace explícito que las decisiones respecto a los trayectos y medios de transporte no son individuales y se hacen en relación al conjunto de miembros de un hogar, y siempre hay alguien al interior del hogar que asume el rol de responsable de la movilidad familiar. En

este sentido, las relaciones sociales devienen en recursos para permitir la accesibilidad y por eso es que resulta tan importante el rol de las redes sociales para la movilidad, cuando el capital de movilidad es muchas veces reducido.

Movilidad y desarrollo urbano y territorial

Las experiencias de movilidad pueden dar luces sobre procesos más específicos respecto a cómo las personas organizan sus viajes cotidianos, las complejidades que se enfrentan y cómo acompañan o no la ciudad y los medios de transporte en este proceso. En este sentido, generalmente la planificación del transporte y la urbana poco conocen de la forma en que los viajeros coordinan su quehacer diario y cómo sobrellevan los obstáculos que puede imponer la ciudad.

Afortunadamente, existe hoy en día en Chile mayor reconocimiento de la importancia que tiene la movilidad en la gestión y planificación de la ciudad y esto ofrece una gran oportunidad para generar cambios en la forma en que esto se lleva a cabo. Tal como indica el informe de la Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana, la movilidad requiere de un *“enfrentamiento planificado sistémico, integral, multidimensional e interinstitucional del problema, donde confluyan integralmente el uso de suelo y la movilidad urbana”*

(Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana, 2014:15). En este sentido, la nueva política nacional de desarrollo urbano es una oportunidad para generar los puentes necesarios para repensar la forma que tenemos de intervenir los territorios desde una mirada de movilidad. Esto implica repensar varias áreas de trabajo como las políticas, los instrumentos de planificación y, sobre todo, las metodologías que se utilizan para analizar las problemáticas que se vinculan de alguna forma a la movilidad. Esto también implica resolver temas importantes referentes a la institucionalidad que existe en Chile para intervenir el territorio, la cual es un impedimento importante para avanzar hacia formas más integradas de mirar el territorio.

En cuanto a las políticas, la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano presenta luces importantes que requieren ser ahondadas y operacionalizadas de manera urgente. Esta política también requiere articularse con la Política Nacional de Transporte, que es bastante coincidente con muchos elementos de la de desarrollo urbano, pero que al parecer no se está implementando. Por otro lado, esta política y la mirada de la movilidad hace cuestionar seriamente la actual Política Nacional de Vivienda y manifiesta su obsolescencia para enfrentar los problemas y desafíos respecto al hábitat residencial que enfrenta Chile en la actualidad.

En cuanto a los Instrumentos de Planificación

Territorial, estos requieren con urgencia incorporar mayor flexibilidad, simplificación y, sobre todo, una mirada territorial, lo que aplica tanto para los planes regionales de desarrollo urbano, como para los reguladores intercomunales, comunales, seccionales y de límite urbano. La mirada de movilidad hace pertinente plantear la necesidad de contar con planes de Movilidad y Espacio Público. También generan la necesidad de revisar otros instrumentos como los planes de Desarrollo Estratégico Regional, los Estudios de Impacto Sobre el Sistema de Transporte Urbano (EISTU) y, sobre todo, la institucionalidad presente en las intervenciones del territorio.

Finalmente, un aspecto en la gestión y planificación urbana en Chile que merece una seria revisión son las metodologías de diagnóstico y análisis de temas vinculados a la movilidad incluyendo temas de diseño urbano, diseño de espacio de movilidad, estudios de movilidad urbana, la infraestructura y, sobre todo, metodologías que recojan un análisis más complejo del impacto sobre el territorio que tienen las intervenciones públicas y privadas, donde los estudios de costo social son insuficientes para las realidades actuales.

Finalmente, cabe mencionar que una mirada desde la movilidad no necesariamente requiere de intervenciones de movilidad o transporte. Es decir, tal como se indicó anteriormente, la vida contemporánea se encuentra altamente impac-

tada por la movilidad y muchos de los problemas que inciden en la calidad de vida de la población tienen que ver con la invisibilidad de otros aspectos de la gestión de la ciudad que se desarrollan desde la movilidad, como son, por ejemplo, la gestión de la vida cotidiana de los distintos miembros de un hogar, las decisiones laborales,

las decisiones educacionales o el mismo sistema de alimentación. También requiere de políticas que hagan énfasis en la relación entre movilidad, género, envejecimiento o movilidad y problemas ambientales sobre todo referidos a temas de cambio climático y el futuro incierto de las energías que utilizamos hoy en día para movernos.

Referencias

- Cass, N., Shove, E. & Urry, J. Social exclusion, mobility and access. *Sociological Review*, 2005, Vol. 53, N° 3, p. 539-555.
- Cerda, J. y Marmolejo, C. De la accesibilidad a la funcionalidad del territorio: una nueva dimensión para entender la estructura urbano-residencial de las áreas metropolitanas de Santiago (Chile) y Barcelona (España). *Revista de Geografía Norte Grande*, 2010, N° 46, p. 5 - 27.
- Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana (2014) Problemas de la Movilidad Urbana: Estrategia y Medidas para su Mitigación. Gobierno de Chile
- Cresswell, T. (2010) Mobilities I: Catching up. *Progress in Human Geography*, Vol. 35, N° 4, p. 550-558.
- Jirón P. (2009) Mobility on the Move: Examining Urban Daily Mobility Practices in Santiago de Chile. PhD Thesis. London: London School of Economics.
- Jirón P. y L. Iturra (2011). Momentos Móviles. Los lugares móviles y la nueva construcción del espacio público, *Revista Arquitecturas del Sur*, N° 39

Jirón P. y P. Mansilla (2014) Las consecuencias del urbanismo fragmentador en la vida cotidiana de habitantes de la ciudad de Santiago de Chile. *EURE (Santiago)*, vol.40, n.121, pp. 5-28

Jirón, P. y P. Mansilla (2013) Atravesando la espesura de la ciudad: vida cotidiana y barreras de accesibilidad de los habitantes de la periferia urbana de Santiago de Chile. *Revista de Geografía Norte Grande* n.56, pp. 53-74.

Jirón, P. y S. Cortés (2011) Mobile relations, mobile shadows. Understanding contemporary urban daily living through shadowing techniques, paper presented at International Workshop: The Everyday Life of Multi-Local Families. Concepts, Methods and the Example of Post-Separation Families, October 20 - 21 2011, Munich, Germany.

Urry J. (2007) *Mobilities*, Polity. London.



Francisco Sabatini Downey

Profesor del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales e investigador del Centro de Desarrollo Urbano Sustentable de la PUC-Chile. Actualmente, es investigador visitante del Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM en Ciudad de México. El autor agradece al proyecto CONICYT/FONDAP 15110020 el apoyo a la investigación que respalda este artículo, lo mismo que al proyecto FONDECYT 1130488. El autor reconoce el apoyo brindado a su trabajo por el Instituto de investigaciones Sociales, IIS, y la Dirección General de Asuntos del Personal Académico, DGAPA, ambos de la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM.

Hacia una política de integración social urbana: cinco carencias de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Francisco Sabatini Downey



Hacia una política de integración social urbana: cinco carencias de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

Frente a urgencias y desafíos de política pública y trabajo legislativo como el de integración social en nuestras ciudades, es frecuente el argumento de que nos sobran los diagnósticos y que lo que hace falta son las soluciones. La premura y el sentido de eficiencia abonan en la misma dirección.

Sin embargo, este no sería el caso, a nuestro juicio, con la tarea de “integración social urbana” que nos planteó la Política Nacional de Desarrollo Urbano como desafío de primera importancia en los esfuerzos por mejorar nuestras ciudades.

Con base en la investigación que hemos realizado sobre el tema, en estas páginas levantaremos cinco observaciones críticas al diagnóstico que dicha Política hace sobre nuestros problemas urbanos de integración social. Se trata de carencias o cuestiones pasadas por alto por la Política Nacional de Desarrollo Urbano. El afán es, por cierto, el de ser constructivos; y la pretensión, hacer un aporte, por modesto que sea, al dise-

ño de una nueva política que resulte eficaz para hacer frente a nuestros problemas de exclusión socio espacial.

Primera carencia: La Política Nacional de Desarrollo Urbano no define “integración social urbana” con claridad

Al comenzar su trabajo, la Comisión que formuló la Política Nacional de Desarrollo Urbano estableció el objetivo de “integración social urbana” como el primero y prioritario de las cinco que organizarían dicha Política, finalmente aprobada por el Gobierno del presidente Piñera en agosto de 2013. Esos cinco objetivos fueron, en el orden en que aparecen en la Política, los de Integración social, Desarrollo económico, Equilibrio ambiental, Identidad y patrimonio, e Institucionalidad y gobernanza.

De forma concordante, el Resumen de la Política Nacional de Desarrollo Urbano preparado por la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano creado por la presidenta Bachelet, señala en su primera página que “la segregación social urbana es el mayor problema de las ciudades de Chile”.

Sin embargo, no resulta ser secundario que la Política Nacional de Desarrollo Urbano no define con claridad qué entiende por segregación social urbana; ni qué, por integración social urbana. Tampoco lo es el hecho que no se repare en que el fenómeno que se pretende erradicar, la segregación, no es necesariamente negativo, como veremos enseguida.

Esta falta de precisión sobre la segregación como problema tiene una primera expresión en la confusión que cruza el Documento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano entre segregación y pobreza urbana. Se trata de una equivalencia que, no por ser habitual entre los urbanistas, deja de ser poco oportuna para una política como la que nos ocupa.

Una cosa es la pobreza que vemos crecer en las ciudades; y otra, la pobreza que la propia ciudad crea. La falta de recursos de muchos hogares de bajos ingresos para financiar sus costos de transporte en la ciudad, es un problema distinto –que amerita políticas diferentes– que el

empobrecimiento que la congestión del tráfico acarrea a sus residentes. Asimismo, vivir hacinado en una vivienda precaria es una cuestión de pobreza; y otra, vivir geográficamente segregado de las oportunidades laborales y del contacto con personas de otra condición social.

Las primeras situaciones en los ejemplos son manifestaciones de pobreza urbana; y las segundas, problemas de exclusión socio espacial. Que ambos tipos de problemas tiendan a darse juntos, el de pobreza que ocurre en la ciudad y el de segregación que es propio de la ciudad, no significa que sean lo mismo. De hecho, no siempre van aparejados.

En el acápite “Desigualdad y segregación socio espacial”, la Política Nacional de Desarrollo Urbano señala que nuestras políticas de vivienda han privilegiado la cantidad por sobre la (buena) localización, pasando a enumerar una serie de problemas asociados con la localización que se repiten en las ciudades chilenas. Entre ellos, menciona la concentración de la pobreza, el hacinamiento, la inseguridad, la falta de acceso a bienes públicos y los problemas de movilidad, todos los cuales finalmente resume como “situaciones de marginalidad que es urgente revertir” (Gobierno de Chile, 2013 p. 31).

Resulta, por ejemplo, dudoso sostener que el hacinamiento es producto de la mala localiza-

ción de la vivienda; como, asimismo, que la localización concentrada de un grupo social, incluso si es de extracción popular, sea negativa *per se*.

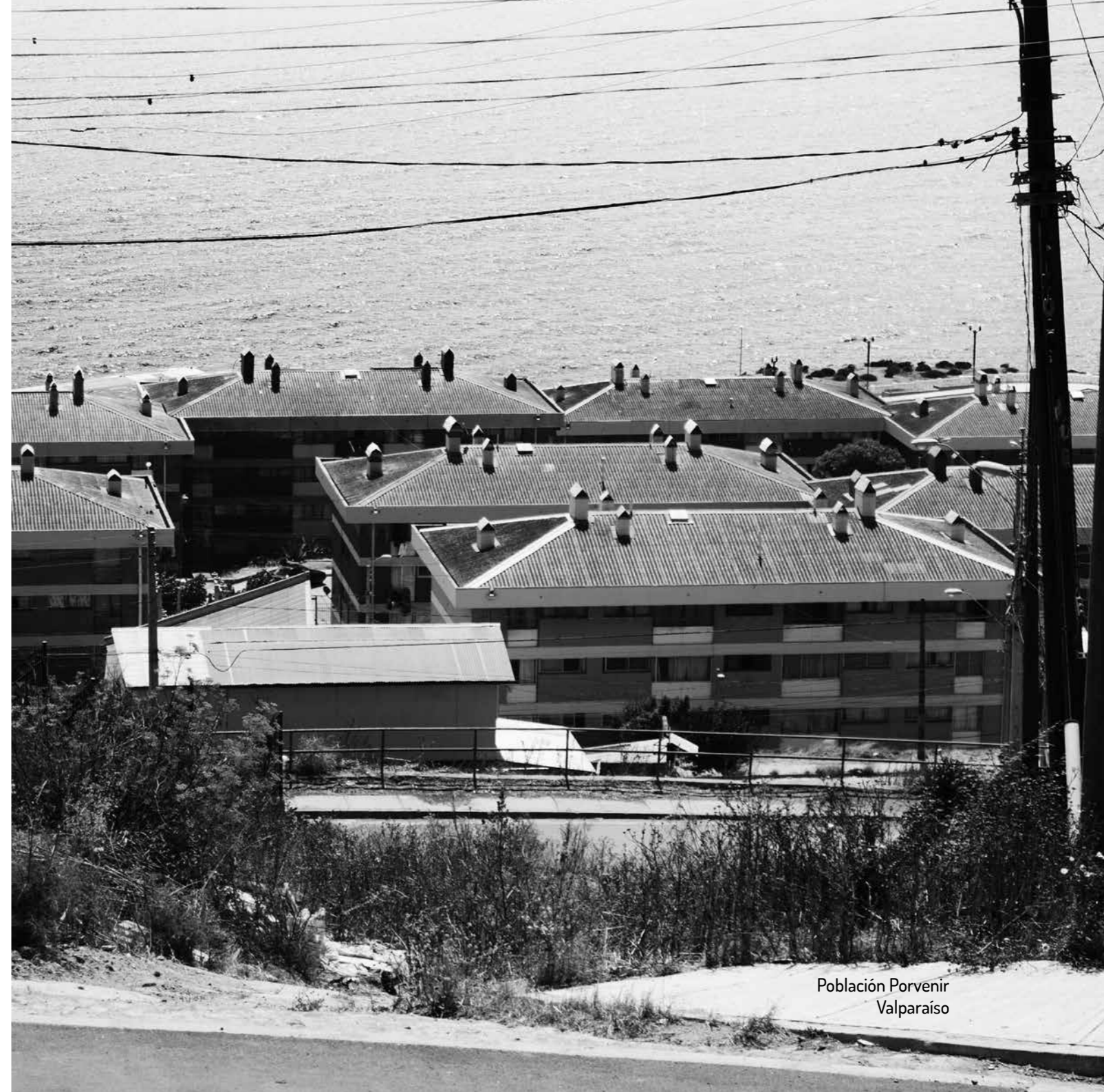
Solo es posible establecer dichas equivalencias entre problemas sociales y localización, entre problemas **en** la ciudad y problemas **de** la ciudad, si damos por descontado que existe una suerte de simetría entre ambos, la pobreza y la segregación. Es usual que se asuma que existe una relación de espejo entre desigualdades sociales y segregación espacial. Las primeras se reflejarían en la segregación residencial. Solo así se vuelve posible intercambiar términos y problemas en los diagnósticos: mientras más pobre más segregado, y viceversa.

En efecto, la Política Nacional de Desarrollo Urbano (2013) señala que “la mayoría de las grandes ciudades presentan **altos grados de desigualdad urbana y segregación social**, con sectores con altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y escasa conectividad” (Gobierno de Chile, 2013 p. 7; ennegrecido nuestro). Sin embargo, hay hogares de bajos ingresos que no viven segregados espacialmente; y hogares espacialmente segregados que no son pobres.

Las desigualdades no coinciden necesariamente con la segregación. Esa falta de coincidencia puede observarse a la escala de los barrios, los

municipios y a nivel de la ciudad. Existen hogares de bajos ingresos en áreas o municipios acomodados; y grupos afluentes pueden localizarse en áreas predominantemente pobres, como ha estado ocurriendo más profusamente con el fenómeno conocido como “gentrificación”, sobre el que volveremos.

La falta de coincidencia entre desigualdades sociales y segregación espacial la podemos registrar también a nivel de ciudades. Las de América Latina presentan, de hecho, menores niveles de segregación socio espacial que las de los Estados Unidos, aun cuando las segundas son y han sido significativamente menos desiguales que las primeras. Un estudio reciente de Monkoonen (2012) con datos censales, así concluye al comparar las ciudades mexicanas con las estadounidenses; y Telles (1992) había llegado a igual conclusión al comparar las de Brasil con las de Estados Unidos. Esto que dicen los índices de disimilaridad es ratificado cuando comparamos la composición social de las áreas de concentración de los grupos afluentes. La homogeneidad social de los suburbios de las clases medias y altas de las ciudades de los Estados Unidos, contrasta con la relativa heterogeneidad que caracteriza a los “conos de alta renta” donde se aglomeraron históricamente las elites y grupos medios de la ciudad latinoamericana para el caso de Brasil, ver Villaça, 1998.



Población Porvenir
Valparaíso

Si no hay una relación de espejo entre desigualdades sociales y segregación espacial o residencial, entonces ¿cómo se relacionan ambos fenómenos? Argumentaremos que es el funcionamiento de los mercados de suelo, lo que incluye las inversiones de los inmobiliarios y su marco regulatorio, especialmente las normas de uso del suelo, el mecanismo o factor más gravitante en la evolución de la segregación socio espacial. Coincidentemente, concluiremos que las políticas de suelo son cruciales para enfrentar la segregación y construir ciudades más inclusivas e integradas socialmente. Pero antes, debemos completar nuestra precisión sobre lo que es necesario y útil entender como segregación desde la óptica de la política pública.

Segunda carencia: La segregación que consiste en la homogeneidad social del espacio no es identificada por la Política Nacional de Desarrollo Urbano como un problema a enfrentar

Volvamos a la idea de que la localización concentrada de un grupo social, incluso si es de extracción popular, no es necesariamente negativa. El caso más claro es el de los inmigrantes pobres o de minorías extranjeras o étnicas. Su concentra-

ción en “enclaves” espaciales los fortalece como grupo diferente, les facilita su supervivencia y su presencia en la ciudad, de paso contribuyendo a hacer más rica y diversa la vida urbana. Es más, como el sector o barrio donde se concentran es variado en términos del origen de sus habitantes –incluso los de origen nacional son mayoría–, entonces su segregación les facilita su integración a la vida de la ciudad. Por estar concentrados, la minoría se fortalece y puede “negociar” mejor su integración a la vida social.

Las ventajas que aporta la formación de enclaves étnicos o de minorías en las ciudades contemporáneas no excluyen ni nos libran por cierto, de la ocurrencia de roces y conflictos entre los distintos grupos sociales. Sin embargo, a lo largo del tiempo la presencia de esos grupos, con el apoyo urbanístico y habitacional del enclave, va transformando el tejido social, apuntando a una ciudad más inclusiva y heterogénea.

Toronto es una de las mejores ciudades de Norteamérica, en medida importante, argumenta Jane Jacobs (1993), porque mantuvo sus barrios tradicionales y su diversidad por encima de los prejuicios y discriminación social y étnica que la misma planificación urbana moderna suele canalizar a través del zoning y los proyectos de renovación urbana. Un estudio reciente sobre la integración de grupos indígenas en ciudades

chilenas, basado en una encuesta realizada en el marco del proyecto “Relaciones Interculturales en Chile”, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, concluía sobre el valor positivo que esta forma particular de segregación, el enclave, ha tenido en la integración social de los grupos originarios a la vida urbana.¹

Resulta ser decisivo el que esta forma benigna de segregación consista en la concentración espacial o geográfica del grupo en algunas áreas de la ciudad; y no, en la conformación de barrios o áreas socialmente homogéneas. La primera forma de segregación, la concentración espacial, está asociada al enclave como tipo de barrio; mientras que la segunda forma de segregación, la formación de áreas socialmente homogéneas, está asociada al gueto urbano, sea de pobres o de ricos.

En un célebre trabajo titulado “Enclaves sí; guetos no”, Peter Marcuse (2001), especialista en políticas de vivienda de la Universidad de Columbia, argumenta sobre la necesidad de diferenciar ambas formas de segregación. Lamentablemente, la Política Nacional de Desarrollo Urbano no lo hace y tiende a señalar a la “segregación social urbana” sin más, como hecho negativo.

¿Por qué la segregación que conduce a la ho-

¹ Ver Rasse & Sabatini (2013).

mogeneidad social del espacio es negativa y por qué la que lleva a la concentración espacial de un grupo puede ser positiva? Hay dos líneas de argumentación que conviene diferenciar: la que tiene que ver con las identidades sociales, y la que se refiere a las ventajas o desventajas funcionales y económicas que están vinculadas con la segregación residencial. Desarrollaremos el primer tipo de argumento aquí; y el relativo a la economía urbana en la sección cuarta.

Las consecuencias negativas de la homogeneidad social del espacio las ha experimentado directamente el Estado chileno a través de sus políticas de vivienda social, tan exitosas en lo cuantitativo. La demolición en años recientes de conjuntos de “vivienda básica” sin problemas estructurales de edificación, representa el extremo al que puede conducir esta forma negativa de segregación. La aglomeración de vivienda social y de conjuntos de vivienda social hasta formar grandes áreas residenciales homogéneas en lo social, ha favorecido la instalación allí del fenómeno del gueto.

El complejo de vivienda no es el gueto, como suele creerse. Es más un fenómeno social que un conjunto de edificios residenciales. En un barrio puede enraizarse el gueto; pero el gueto no es el barrio. Es una serie retroalimentada de fenómenos de desintegración social, como

el abandono de las escuelas, la drogadicción, la violencia, el tráfico y el crimen que se instalan en unos barrios y no en otros. El factor sociológico que más favorece el surgimiento y consolidación del fenómeno del gueto, de acuerdo con la investigación internacional, es el aislamiento social.

En los espacios públicos de su barrio, en sus calles y lugares de comercio y encuentro, los residentes de los barrios segregados tienen una alta probabilidad de encontrarse con personas similares a ellos. Debemos tener en cuenta que la ciudad es, en esencia, el encuentro en diversidad; que está hecha por encuentros con el “otro” social, sea éste diferente o desconocido.

La ciudad, como acervo social, se construye en los espacios públicos, allí donde todas las personas, independiente de su diferente origen social, nacional o de edad, se encuentran como ciudadanos con iguales derechos y deberes. Esos encuentros en ciudadanía construyen el sentido de comunidad, la cohesión social.

La ciudad, en lo sociológico, se funda en una tensión permanente entre nuestra resistencia frente al “otro” y nuestra apertura hacia él. “El rechazo al otro, al extraño, al distinto que irrumpe con su presencia nuestro círculo de identidad, es un sentimiento muy humano, pero muy poco humanitario”, destaca en una de sus últimas sa-

las el Museo de la Memoria y la Tolerancia de la Ciudad de México.

Si se trata de personas de bajos ingresos o de jóvenes de grupos populares, el aislamiento social se vuelve más grave. La tradición de investigación especializada en los problemas sociales derivados de la conformación del espacio urbano, es conocida como la del *neighborhood effect* (efecto barrio). El reconocido trabajo de Sampson (2012) corresponde a una puesta al día teórica y empírica del conocimiento científico acerca del “efecto barrio”.

La entronización del gueto en barrios de bajos ingresos, es un problema internacional que se ha agravado en el marco del neoliberalismo económico. Las ciudades de Chile, como las de América Latina, no tenían guetos sino pobreza. El predominio hoy de empleos precarios y de menor duración, y un debilitamiento de las organizaciones vecinales y su inserción en el sistema político, entre otros factores, han contribuido a agravar los efectos sociales de la segregación espacial en homogeneidad.²

² Un estudio empírico que muestra este empeoramiento de los efectos de la segregación, es el de Sabatini, Cáceres & Cerda (2001).

Tercera carencia: La escala de la segregación es un atributo urbano no tratado por la Política Nacional de Desarrollo Urbano a pesar de su importante efecto en los problemas de integración social urbana

La segregación socio espacial, o la segregación residencial, es un hecho relativo a la estructura espacial interna de las ciudades cuya escala geográfica es importante de considerar desde el punto de vista del interés público. La falta de atención a las formas negativas de segregación (la homogeneidad social del espacio) es, al mismo tiempo, falta de atención a la cuestión de su escala. La segregación puede representar distinto grado de problemas, o de beneficios, en distintas escalas territoriales. Esta es una carencia más de la política de desarrollo urbano.

Un niño de origen modesto que asiste a una escuela donde todos sus compañeros son de su misma clase social, enfrenta un problema de segregación espacial que tiene claves específicas diferentes a la segregación espacial del trabajador de la periferia urbana, que debe destinar largo tiempo y escasos recursos a trasladarse a su lugar de trabajo. En la escala de la sala de clases, y también del barrio popular y sus calles, se echan de menos los modelos de rol y la in-

teracción social en diversidad; mientras que a la escala de una gran ciudad –Santiago, Valparaíso, Concepción o Coquimbo/La Serena– la periferia popular homogénea escasea en lugares y oportunidades de empleo y acceso a servicios, generando altos tiempos y costos de transporte. Estos son problemas que la segregación provoca pero deben especificarse a sus respectivas escalas y, asimismo, a sus factores desencadenantes, el “efecto pares” en el primer ejemplo; y la “geografía de oportunidad”, en el segundo.

Lo que estamos afirmando es que la homogeneidad social de los barrios tiene distintos efectos y distinta gravedad según cuál sea su escala geográfica, y que ese hecho es pasado por alto por la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Es más, en una escala pequeña, esa modalidad de segregación no tendría importantes consecuencias. Coincide, por lo demás, con la escala en que la segregación suele ser voluntaria.

En efecto, que las personas tienden a preferir vivir con sus iguales parece una verdad incuestionable. En una muestra estadísticamente representativa de hogares, un 67,5 por ciento de los habitantes de Santiago, Antofagasta y Temuco manifestaron preferir un entorno residencial conformado por familias de su misma condición social.³ Sin embargo, al estudiar esas preferen-

³ Sabatini, Rasse, Mora & Brain (2012, p. 177-9).

cias con metodologías cualitativas, las personas las referían a una escala geográfica acotada, de unas pocas cuadras, resultándoles indiferente si más allá residían personas de otra condición social.⁴

De hecho, la ciudad se va construyendo como suma de conjuntos residenciales relativamente homogéneos. Los constructores y promotores desarrollan y comercializan proyectos dirigidos a estratos más o menos específicos de la demanda. Fuera de hacer posible la focalización de las campañas publicitarias, dicha homogeneidad les reporta economías de escala. De esta forma, la escala de segregación resultante no es alta, a no ser que los proyectos se aglomeren entre sí, como ocurre con muchos desarrollos privados y de vivienda social.

La modalidad negativa de la segregación, la de la homogeneidad social del espacio de que estamos hablando, no sería dañina, entonces, mientras no remonten espacialmente. Sus efectos no serían importantes mientras la heterogeneidad social del espacio público cotidiano de esas personas no esté comprometida. Es usual que los barrios de las ciudades se conformen como conglomerados heterogéneos de conjuntos residenciales internamente homogéneos. Los

⁴ Sabatini, Rasse, Mora & Brain (2012, p. 177-9).

centros de actividad y de comercio, las calles principales y las plazas se erigen como lugares de encuentro de sus residentes de distinta condición u origen social.

En nuestra cultura latinoamericana de sociedades mestizas y abiertas a incesantes “hibridaciones” (García Canclini, 2001), este tipo de barrios son típicos. Las ciudades latinoamericanas han sido tradicionalmente poco segregadas, a lo que ha contribuido la importancia que han tenido las vías ilegales e informales de acceso al suelo urbano (Roberts, 2010).

No es la situación actual de las ciudades chilenas, pero las invasiones de tierras y los loteos ilegales son parte de nuestra historia, como la de nuestro continente, y su consecuencia ha sido tener ciudades desiguales pero poco segregadas. La reducción de las distancias físicas entre los grupos sociales ha existido como una posibilidad y una tradición. Como sostendremos más adelante, son los mercados de suelo los que hacen crecer la segregación, llegando a exacerbar sus consecuencias negativas bajo el predominio del capital de promoción inmobiliaria.

Con tono crítico, el historiador Gabriel Salazar (2011) nos relata cómo en el siglo XIX miembros de la elite santiaguina no tuvieron problema en integrar a la ciudad a las clases sociales más bajas de entonces, los peones rurales, cuando ello



Población Ramón Cordero
Valparaíso

fue fuente de renta inmobiliaria, y a pesar de las invectivas que ellos mismos dirigían contra los “rancheríos” que contribuían a formar (p. 339).

Aunque no hay significativos impedimentos sociales ni culturales en nuestro medio urbano para que las clases sociales vivan más cercanas, existen dos tipos de factores que empujan hacia una mayor escala de homogeneidad social del espacio, o segregación negativa. A uno lo podemos denominar “adolescencia urbana” y se trata básicamente de un fenómeno sociológico; y el otro es parte del funcionamiento de los mercados urbanos y es reconocido en los estudios especializados como “emergencia caótica”.

Cuando un grupo está en ascenso social, busca crear y consolidar una nueva identidad colectiva. Como en las crisis de identidad de la adolescencia, echa mano de recursos y estrategias que le permitan separarse de su identidad previa. Los grupos “emergentes” buscan diferenciarse de las clases trabajadoras; y quienes quieren integrarse a las elites tratan de marcar distancia con las clases medias. Ambos grupos en ascenso social suelen recurrir a la segregación residencial para afirmar sus nuevas identidades; buscan segregarse en áreas socialmente homogéneas de las cuales sean especialmente excluidos aquellos, de clase trabajadora y de clase media, respectivamente, con quienes podrían ser confundidos. Eso es lo que hemos llamado “adoles-

cencia urbana”; sin duda, una fuerza poderosa de exclusión, o segregación por homogeneidad social del espacio.⁵

La “adolescencia urbana” es un fenómeno ocasional. Cobra intensidad, paradójicamente, cuando las desigualdades y diferencias sociales son débiles o las fronteras entre los grupos son borrosas. Es un sentimiento que empuja hacia escalas de segregación mayores, incluyendo también los espacios públicos de encuentro, como calles y espacios comerciales, que buscan ser drenados del “otro” que amenaza el proyecto de movilidad social.

Un segundo factor de aumento de escala de la segregación radica en la peculiaridad de “emergencia caótica” que presentan los mercados inmobiliarios. La segregación residencial es un orden espacial que no resulta de la mera suma de las preferencias y acciones de segregación de los hogares, como demostró teóricamente el economista Thomas Schelling (1978), ganador del Premio Nobel de Economía. La segregación observada en una ciudad es mayor que las preferencias promedio de segregación de quienes pueden elegir donde vivir –argumenta el autor–, destacando que se trata de una buena noticia

⁵ Más sobre la “adolescencia urbana” y su relación con las desigualdades y el clasismo, en Sabatini & Trebilcock (2014).

para quienes, como nosotros, preferirían reducir la segregación (p. 154). Una política de control de la segregación no afectaría necesariamente las preferencias de las personas, como suele afirmarse desde la derecha para oponerse a tales políticas.

En suma, la segregación social urbana que la Política Nacional de Desarrollo Urbano busca confrontar debe precisarse mejor, tanto en términos de sus efectos negativos como de la escala en que influye.

Pero como una discusión de este tipo puede resultar inconducente en términos prácticos y de tarea legislativa, es recomendable adoptar una significativa dosis de pragmatismo. Más que intentar definir la segregación social urbana como fenómeno o “cosa” en sí, sería mejor definirla en términos concretos o prácticos pero, no por eso, menos rigurosos y científicos.

Es así que proponemos entender la segregación como aquella aglomeración espacial de los grupos sociales que provoca problemas específicos de integración social. De esta forma, las modalidades de segregación que deberían ser foco de la política pública son específicas, tanto desde el punto de vista del tipo de efectos como territorialmente –esto es, son variables entre áreas internas de las ciudades, entre ciudades y en las diferentes escalas geográficas.

Las estadísticas espaciales, en concreto las técnicas de auto-correlación espacial, están disponibles a nivel de computadores personales y podrían apoyar diagnósticos específicos hechos por autoridades de distinto nivel político administrativo, destacadamente el local o municipal.

Cuarta carencia: las peculiaridades que tiene el funcionamiento de los mercados de suelo, en general, y su importancia en la evolución de la segregación residencial, en particular, no son considerados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano⁶

Dos mitos que han acompañado a la política de Subsidio Habitacional desde sus comienzos en los tempranos años ochenta, creencias con las cuales la Política Nacional de Desarrollo Urbano no parece marcar distancia, son los siguientes:

- (i) que los mercados de suelo y vivienda son mercados que, dejados libres, tienden a la

⁶ Existe una sola mención a las “imperfecciones del mercado de suelo” en un subtítulo, imperfecciones que luego, en el texto, son tratadas como equivalentes a las externalidades de los proyectos públicos y privados.

competencia perfecta, como cualquier otro mercado; y

- (ii) que los precios del suelo representan un costo (creciente) de construcción y, complementariamente, que el Estado es responsable de que crezcan esos precios a través de sus políticas y regulaciones.

El primer mito señalado hace parte de los fundamentos de las políticas sociales de inspiración neoliberal, que han sido tan importantes en nuestro país. Tienen una lógica tan clara como simple: las personas pobres deben ser apoyadas con un subsidio directo del Estado que les permita pasar de una situación de necesidad a la de ser demandantes en los mercados de bienes y servicios, donde encontrarán solución a sus carencias.

El supuesto grueso es que los mercados funcionan bien; y al menos en el caso de los mercados de tierras y bienes raíces, eso no es así, como es de consenso entre economistas de distinta orientación teórica. De hecho, las imperfecciones de los mercados de suelo que nuestras políticas de vivienda y urbanas desatienden, están provocando la expulsión de la vivienda social y de la vivienda económica de las ciudades, uno de los problemas de exclusión socio espacial más críticos que enfrentamos hoy, como comentaremos enseguida.

El segundo mito, que el suelo es un costo de construcción, ha sido enarbolado persistentemente por los promotores inmobiliarios como forma de presionar por incrementos en los montos de los subsidios habitacionales. En rigor, el precio del suelo es su renta capitalizada; es una forma de ganancia o utilidad antes que un costo.

Los promotores suelen culpar del alza de los precios del suelo al Estado y su intervención en los mercados –finalmente, esa “excesiva” intervención es el argumento matriz del neoliberalismo para explicar los problemas sociales y económicos. Pero los reajustes a los montos de los subsidios habitacionales, repetidos cada cierto tiempo, no hacen sino posponer el problema de acceso al suelo urbano, que resurge más grave. Podríamos decir que son pan para hoy y hambre para mañana. Cada reajuste en el valor de los subsidios habitacionales –que es un reajuste en moneda real y no una mera actualización a la inflación– puede considerarse como un fracaso de diseño de las políticas de vivienda y de suelo. No resultan adecuadas para el contexto que definen los mercados de suelo.

Estas creencias equivocadas han dado sustento a una política de suelo, implícita más que explícita, y por cierto deficiente, a cuyo amparo han crecido los problemas de segregación espacial y de exclusión social en nuestras ciudades. La

proliferación del gueto y la virtual expulsión de la vivienda social o económica de las ciudades como un todo, son dos fenómenos que se nos muestran como particularmente graves. Tienen en común el que debilitan la esencia del hecho urbano, que es el encuentro en diversidad social en los espacios públicos.

Como apuntamos antes, debemos entender el gueto como un fenómeno social que se entroniza en barrios homogéneamente pobres, tal vez principalmente en los que ha producido el Estado a través de las políticas de vivienda. Es tal vez la peor manifestación contemporánea del “efecto barrio”, cuya realidad y gravitación la investigación social ha confirmado y puesto de relieve recientemente.

Ni siquiera la demolición de un barrio donde se hubiera instalado el gueto, sería una solución, por radical que sea dicha medida. Lamentablemente, es una salida al problema de los guetos que hemos ensayado, sin resultados claros. Por ejemplo, el año 2012 fue demolida “Las Viñitas” en Cerro Navia, consistente en más de mil “viviendas básicas” que habían sobrevivido los terremotos de 1985 y 2010 y que no tenían problemas estructurales que amenazaran la seguridad de sus residentes, con la salvedad de departamentos intervenidos en su estructura por sus propietarios, de acuerdo a un informe del

DICTUC, de la Pontificia Universidad Católica de Chile, contratado por el gobierno.

Se había intentado recuperar este barrio “crítico” con el programa Quiero Mi Barrio, pero las autoridades de distinto nivel fueron convergiendo hacia la salida más radical. Hubo vecinos que se opusieron activamente a la demolición. Pero las viviendas fueron finalmente reemplazadas por unas nuevas, más amplias, en un sitio cercano, pero donde los vecinos reportan hoy la ocurrencia habitual de tiroteos. La suma del costo original de estas viviendas, el presupuesto del Quiero Mi Barrio en ese barrio “crítico”, los costos de demolición y el de las nuevas viviendas hubiera permitido construir viviendas sin duda mejores en tamaño y localización, y los beneficiarios tal vez se podrían haber librado del fenómeno del gueto y del daño social que éste provocó y que, posiblemente, les siga generando en el nuevo barrio segregado que las autoridades construyeron. Éstas hicieron un diagnóstico implícito, que es discutible: la “guetización” de Las Viñitas se debió al pequeño tamaño y tipología de las viviendas.

Nuestro segundo problema es aun más reciente que los guetos. Era tradicional en nuestras ciudades encontrar suelos baratos al alcance de los hogares de menores ingresos en la periferia popular. Allí se localizaban los programas

de vivienda social para esos grupos. Pero hoy la situación ha cambiado. La ruptura del patrón tradicional de segregación de la ciudades latinoamericanas, que incluye la dispersión espacial de “mejores pagadores”, ha traído como consecuencia que los precios del suelo hayan estado creciendo más rápido en la periferia popular que en el resto de la ciudad.⁷ De tal manera, la “gentrificación” de la periferia popular con condominios para clases medias ha hecho crecer los precios de los terrenos y, con ello, la brecha entre esos precios y la capacidad de pago de los hogares populares. El resultado de la reducción de la segregación que comporta la gentrificación (los grupos sociales acortan distancias y no se verifica el desplazamiento de los residentes) es, paradójicamente, la expulsión de la ciudad de la nueva vivienda social o económica.

Dicha expulsión es aun más llamativa si consideramos que resulta del funcionamiento de mercados de suelo liberalizados y sin concentración de la propiedad. Mercados libres y de propiedad atomizada, pero imperfectos como los de suelo, producen esta radical forma de exclusión socio

⁷ En Brain & Sabatini (2006) se incluye una estadística elaborada por Gemines para ACOP sobre tendencias de precios de oferta de terrenos por comunas para el periodo 1990 - 2004 que muestra esas diferencias (p.4).

espacial. Llegado un punto de evolución de la economía inmobiliaria, la vivienda social ya no puede ser parte de la ciudad. Y –nueva paradoja– ese resultado es producto de que la segregación residencial disminuya con la “gentrificación sin expulsión”.⁸

De tal forma, la segregación evoluciona asociada al funcionamiento, imperfecto y desatendido, de los mercados de suelo. Puede crecer y también retroceder, pero no contamos con políticas que pongan atención a esas tendencias y las sepan aprovechar para objetivos de integración social urbana.

Al mismo tiempo, las políticas urbanas y de vivienda no han aprovechado el potencial de integración social que tienen nuestros patrones culturales. Chile, como las sociedades latinoamericanas, tiene una cultura mestiza con significativa disposición a la integración social. En nuestros países ha predominado, por razones que no es del caso discutir, un proyecto colectivo mestizo desde los tiempos de la Colonia. La discriminación racial y étnica no tiene ni de cerca la fuerza ni el “peso aislacionista” que presenta en los Estados Unidos (Darcy Ribeiro, 1993 p. 105). El prejuicio es menos grave en nuestro medio, ar-

⁸ Más sobre la “gentrificación sin expulsión” en Sabatini, Vásquez, Robles & Rasse (2010).

gumenta Ribeiro, porque las personas de rasgos indígenas o africanos son discriminadas por no estar aún diluidas en la población mayoritariamente mestiza, que representa el ideal colectivo (p. 105).

De hecho, la significativa población de origen africano que habitaba nuestras ciudades en siglos pasados –entre un 20 y un 25 por ciento de la población de Santiago era de color en el siglo XVII (Zúñiga, 2009)– desapareció de nuestro paisaje cotidiano porque se fue mezclando. La “estrepitosa ausencia” de los afro descendientes del panorama santiaguino actual (la expresión es de Zúñiga), es el resultado de largos procesos de manumisión y mezcla que, en Chile, tuvieron puntos destacados, como el hecho de que las cofradías en que esas personas se integraban eran multiétnicas y no homogéneas, como en otras ciudades de América Latina (Cussen, 2009).

Tal vez la principal excepción a esta cultura mestiza sea la irrupción de la “adolescencia urbana” en tramos específicos de la escala social, principalmente en momentos de movilidad social ascendente. Como señalamos, es habitual que la búsqueda algo frenética de nuevas identidades sociales conduzca a expresiones fuertes de segregación negativa. Casos típicos en nuestra historia urbana han sido las personas de clase

media alta que buscan integrarse a las elites europeizantes, y los trabajadores que construyen un estatus de clase media. Solo en estos casos la auto segregación, por sus motivaciones de exclusión social, deviene en homogeneidad social del espacio.

Lo dominante y persistente en la segregación voluntaria han sido, más bien, los propósitos de concentrarse para “estar juntos”, para crear y aprovechar “externalidades de vecindad”, antes que motivaciones de exclusión socio espacial. Por ello es que los conos de alta renta –los “barrios altos”, diríamos en Chile– tienen como rasgo común de la ciudad latinoamericana la heterogeneidad social.

Una política de integración social urbana debe necesariamente basarse en una mejor comprensión de los mercados de suelo. Por ejemplo, no es claro que las alzas de los precios del suelo deban ser vistas como un problema en sí. Revelan, más bien, una economía inmobiliaria pujante que debido a las fuertes desigualdades de ingreso entre los hogares, a las imperfecciones de sus mercados, a una desmedida capitalización de rentas del suelo (plusvalías) por parte de los promotores y a la dispersión espacial de proyectos inmobiliarios, está expulsando la vivienda económica o social de la ciudad.

Quinta carencia: El apoyo a lugares, tanto o más importante en el combate a las formas negativas de segregación que el apoyo a personas, no recibe atención en la Política Nacional de Desarrollo Urbano

El enfoque neoliberal de política social plantea una disyuntiva entre apoyar personas o apoyar lugares en el combate a la pobreza. Glaeser (2011) es hoy, tal vez, el más claro exponente de este enfoque. El tipo de economistas que Glaeser representa abjuraron del “apoyo a lugares” –por ejemplo, de las inversiones para recuperar barrios o ciudades en declinación. Dan como razones que el apoyo a lugares desfocaliza la inversión social (hay no pobres en esos lugares que reciben la ayuda) y que pueden generar incentivos perversos (como quedarse en ese lugar a pesar de que sigue decayendo). Mejor sería entregar esos apoyos a las personas directamente.

Se trata de una visión que simplifica la realidad. El desarrollo social y especialmente el que ocurre en las ciudades, tiene una dimensión personal o individual relativa al trabajo, los ingresos y el bienestar, pero también una irreductible dimensión colectiva o social.

Los lugares donde las personas viven y despliegan su vida pueden ayudarlas o empobrecerlas.

Hemos hablado del “efecto barrio” como síntesis de esta faceta colectiva del desarrollo social. Las ciudades no son una suma de terrenos y la sociedad no es una mera suma de individuos, como parece entenderse desde el neoliberalismo.⁹

Hay bienes públicos, como la ciudad y sus barrios, que pueden empobrecer o proveer una mejor “geografía de oportunidad” a los individuos y los hogares. Un barrio inseguro y homogéneamente pobre no es lo mismo que uno seguro, diverso y colmado de “externalidades de vecindad”. Por otra parte, barrios pobres y homogéneos, lo mismo que escuelas de tales características, carecen de los modelos de rol que los sociólogos valoran para la integración social.

La falencia de nuestras políticas urbanas y de vivienda en complementar el apoyo a personas y grupos vulnerables con maneras más sofisticadas de apoyo a lugares, no es una cuestión de falta de conocimiento. Hay una larga tradición de “apoyo a lugares” en la planificación urbana. El *zoning*, o planificación urbana de los planos reguladores, protege lugares, y a veces lo hace con éxito.

⁹ En una entrevista a la revista *Woman's Own* del 31 de octubre de 1988, citada por Bauman (2001), Margaret Thatcher decía que “la sociedad no existe” y que solo existen hombres y mujeres en calidad de individuos y familias.

Las áreas de concentración de grupos afluentes –nuestros “barrios altos”—son beneficiados con decisiones normativas que no tienen más justificación que impedir el influjo de personas de bajos ingresos. A través del tamaño mínimo de lote y las restricciones a la construcción en altura, barrios y comunas enteras logran dicha “protección”. Las motivaciones ambientales que podrían justificar tales medidas –baja “capacidad de carga” de los sistemas urbanos y del medio ambiente– no encuentran justificación en lugares bien equipados y dotados e, incluso, con buenas, quizás las mejores, condiciones ambientales, quizás las mejores, de cada ciudad.

Si el “apoyo a lugares” se ha usado tradicionalmente para fortalecer y enriquecer barrios privilegiados –barrios que no tienen nada de malo en sí y, es más, que han operado como mecanismo de integración social para los pocos integrantes de las clases populares que han podido encontrar un lugar en ellos– ¿por qué no aplicar estrategias de ese tipo en favor de lugares deteriorados social y urbanísticamente?

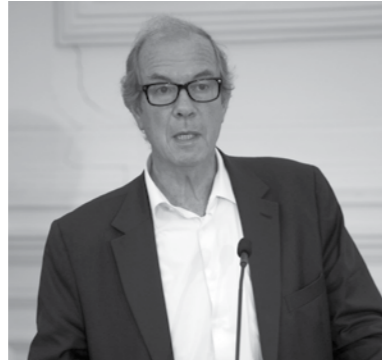
En suma

La Política Nacional de Desarrollo Urbano representó un avance en el reconocimiento de la importancia que tiene el objetivo de construir ciudades más integradas socialmente. Sin embargo, en términos de la formulación de la bases para una efectiva política de integración social urbana, resulta insuficiente.

Requerimos para nuestras ciudades de una política que: (i) haga foco en la homogeneidad social del espacio, reconociendo lo importante que ella es para la vida y las oportunidades de las personas de los grupos populares; (ii) que tenga mayor conocimiento sobre la operatoria de los mercados de suelo y más maestría en aprovechar las oportunidades que brindan dichos mercados y en saber bloquear sus evoluciones negativas; (iii) que tome en cuenta que en nuestra cultura disponemos de significativos grados de libertad para vivir menos segregados; (iv) que se haga cargo de que las ciudades y sus barrios pueden evolucionar tanto hacia una mayor segregación como, asimismo, hacia una menor segregación y que debemos aprender a intervenir en esos procesos; y, finalmente, (v) que aproveche las facilidades que hoy ofrece la micro computación para hacer diagnósticos acotados y prácticos de los “problemas de segregación” que hay en las ciudades chilenas.

Referencias

- Bauman, Z. (2001). En busca de la política. México: Fondo de Cultura Económica.
- Brain, I. & Sabatini, F. (2006). Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social. *Revista ProUrbana* #2 p. 2-13. Santiago: Políticas Públicas UC.
- Cussen, C. (2009). La ardua tarea de ser libre: manumisión e integración social de los negros en Santiago de Chile colonial. En Cussen, Celia (Ed.), *Huellas de África en América: perspectivas para Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.
- García Canclini, N. (2001). *Culturas híbridas: estrategias para entrar y salir de la modernidad*. Edición 2001. México: Grijalbo.
- Glaeser, E. (2011). *Triumph of the city; how our greatest invention makes us richer, smarter, greener, healthier, and happier*. New York: The Penguin Press.
- Gobierno de Chile (1994). *Política nacional de desarrollo urbano; ciudades sustentables y calidad de vida*. PDF.
- Jacobs, J. (2011 -original 1961). *Muerte y vida de las grandes ciudades*. España: Capitán Swing.
- Marcuse, P. (2001). Enclaves yes, ghettos no: segregation and the State. Lincoln Institute of Land Policy Conference. Paper presented at the "International Seminar on Segregation in the City," July 26-28, 2001.
- Monkkonen, P. (2012). La segregación residencial en el México urbano: niveles y patrones. *Revista EURE* 38(114) 125 - 146.
- Rasse, A., & Sabatini, F. (2013). Alteridad étnica y socioeconómica en las ciudades chilenas. En J. Durston (Ed.), *Pueblos originarios y sociedad nacional en Chile: la interculturalidad en las prácticas sociales* (pp. 182 - 209). Santiago, Chile: PNUD.
- Ribeiro, D. (1993). La cultura latinoamericana. En Leopoldo Zea (Comp.), *Fuentes de la cultura latinoamericana*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roberts, B. (2010). Presentación. En Sabatini, F.; Salcedo, R.; Wormald, G y Cáceres, G (Eds.), *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas: análisis censal 1982-2002*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F. & Trebilcock, M.P. (2014) Exclusión socio-espacial en Chile: desigualdades, clasismo y mercados de suelo. En Universidad Alberto Hurtado (Ed.), *Exclusión Socio Espacial en Chile*. IX Mesas Hurtadianas. Sitio Web UAH.
- Sabatini, F., Rasse, A., Mora, P., & Brain, I. (2012). ¿Es posible la integración residencial en las ciudades chilenas?: Disposición de los grupos medios y altos a la integración con grupos de extracción popular. *EURE* (Santiago), 38(115), 159-194.
- Sabatini, F., Vásquez, H., Robles, S., & Rasse, A. (2010). Gentrificación sin expulsión, fuerza de transformación de las ciudades latinoamericanas: datos e interpretación para Santiago. En F. Sabatini, R. Salcedo, G. Wormald, & G. Cáceres (Eds.), *Tendencias de la segregación en las principales ciudades chilenas: análisis censal 1982-2002*. Santiago: Instituto Nacional de Estadísticas y Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Sabatini, F.; Cáceres, G. & Cerda, J. (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27(82), 21-42.
- Salazar, G. (2011). *Mercaderes, empresarios y capitalistas* (Chile, siglo XIX). Segunda edición. Santiago: Editorial Sudamericana.
- Sampson, R. (2012). *Great American City: Chicago and the enduring neighbourhood effect*. Chicago: The University of Chicago Press.
- Schelling, Th. (1978). *Micromotives and Macrobehavior*. New York: Norton.
- Telles, E. (1992). Residential segregation by skin color in Brazil. *American Sociological Review*, Vol. 57, #2.
- Villaca, F. (1998). *Espacio intra-urbano no Brasil*. Brasil: Studio Nobel, Fapesp y Lincoln Institute of Land Policy.
- Zúñiga, J.P. (2009). Huellas de una ausencia. Auge y evolución de la población africana en Chile: apuntes para una encuesta. En Cussen, Celia (Ed.), *Huellas de África en América: Perspectivas para Chile*. Santiago: Editorial Universitaria.



Pablo Trivelli Oyarzún

Ph.D. en Economía de la U. de Cornell y economista de la U. de Chile. Profesor y director de la Maestría en Economía Urbana de la U. Mayor y profesor de esa misma Maestría en la Universidad Torcuato di Tella, Buenos Aires; editor del Boletín de Mercado de Suelo Urbano en Santiago; consultor en temas urbanos e inmobiliarios; ex director de la Oficina Regional para América Latina y El Caribe del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas (PNUD, Banco Mundial, HABITAT), ex gerente de proyecto del Portal Bicentenario del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Algunas reflexiones sobre la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Economía Urbana y el financiamiento de las ciudades

Pablo Trivelli Oyarzún



Algunas reflexiones sobre la Política Nacional de Desarrollo Urbano, la Economía Urbana y el financiamiento de las ciudades

Importancia de las ciudades

La urbanización alcanza niveles del orden del 80% de la población en América Latina y casi 90% en Chile. Esta urbanización no se distribuye homogéneamente en el territorio sino que se concentra en unas pocas grandes ciudades. Las 40 mayores ciudades de América Latina, todas las cuales tienen más de 2 millones de habitantes, suman una población de 200 millones de personas, lo que constituye un tercio de la población total. Esto significa que una de cada tres personas vive en una de las grandes ciudades de América latina. Es en estas grandes ciudades donde se concentran los problemas y las oportunidades, y los mayores desafíos de la gestión urbana.

Las Naciones Unidas y los principales organismos multinacionales han incorporado a su agenda de trabajo el tema de las ciudades como algo ineludible, necesario y urgente. Se concibe

a las ciudades como los motores de la economía, como fuentes de oportunidad de transformación y desarrollo de todo orden: mayor posibilidad de llegar a la población con servicios básicos, fomento de empleos productivos, políticas sociales en toda su diversidad, especialmente de combate a la pobreza, la educación, el cambio cultural, la democratización en la convivencia ciudadana y la gobernabilidad.

Las ciudades han llegado a desempeñar en la actualidad un rol fundamental en la creación de riqueza de las naciones, como consecuencia de la concentración de actividad económica en los grandes conglomerados urbanos. Una fracción creciente de PIB se genera en las grandes ciudades y se espera que esta tendencia se acentúe en la medida que las actividades más dinámicas se localizan en áreas urbanas de mayor envergadura, buscando las ventajas de las economías de aglo-

meración, la dotación de infraestructura y de servicios de apoyo a las empresas (especialmente del terciario moderno), centros académicos y focos de innovación tecnológica, los contactos con todo el mundo, pero sobre todo, la disponibilidad de mano de obra calificada en mercados laborales fluidos y diversificados, y la presencia del poder político, especialmente del Poder Ejecutivo, que sigue siendo el actor económico principal en todas las naciones.

Esto invita a superar la visión parcial de la cuestión urbana y la gestión de las ciudades como algo restringido a la planificación física, los servicios básicos y fenómenos de carácter local. Se hace necesario entender que las ciudades hacen una contribución determinante en la creación de riqueza, a fin de reconocer explícitamente el rol económico que les corresponde y dotar a los gobiernos de las ciudades con los recursos y facultades necesarios para que puedan atender integralmente los requisitos de esta función, tanto en el interés de las ciudades mismas, como de la Nación.

La experiencia internacional sobre el desarrollo urbano ha dejado cada vez más claro que eficiencia, competitividad, calidad de vida, equidad y sustentabilidad ambiental son requisitos que van muy de la mano, y que una ciudad cualquiera difícilmente podrá ser competitiva a escala global si no ha logrado avanzar simultáneamente en todos estos frentes.

El rol ascendente de las ciudades en la vida de

las naciones ha crecido más rápido que la modernización y la adecuación de las formas de su gobierno. Esto se expresa parcialmente en la debilidad del régimen municipal; en la ausencia de gobiernos metropolitanos; en la difusa delimitación de atribuciones, responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles territoriales de gobierno; en la baja jerarquía que tienen las instituciones del Gobierno Central encargadas del desarrollo urbano-regional; en la baja prioridad que tienen estas materias en los programas de gobierno; en la ausencia de políticas de desarrollo urbano, o el carácter lírico que pueden tener cuando existen, porque no se aplican; y en la precaria o nula elaboración ideológica sobre la cuestión urbana, que refleja el desinterés y la ignorancia de los partidos políticos sobre estas materias, y también en la privatización de servicios y redes con la consecuente pérdida de control sobre el desarrollo urbano.

La esencia de la cuestión urbana es lo público

A pesar de las carencias y debilidades, la responsabilidad política del gobierno de las ciudades sigue ineludiblemente en manos de las instituciones públicas, porque los “espacios públicos” definen la esencia y la naturaleza misma

de las ciudades. Esto hace referencia no solo a una cuestión física de parques, plazas y vías de comunicación, sino también a aspectos funcionales, sociales, legales, institucionales y políticos, incluyendo también aspectos éticos que dicen relación con la conciencia colectiva, y los principios y valores que enmarcan la convivencia ciudadana.

No cabe duda de que la mayor parte del espacio urbano y de las edificaciones tiene un carácter privado, que la dinámica económica de las ciudades y su desarrollo comercial se articulan en torno a la operatoria del mercado; que la iniciativa privada a través de la persecución de intereses materiales, va dando forma a la estructura física de las ciudades e impulsando su desarrollo económico. Sin embargo, no es menos cierto que la suma de los intereses particulares no hace la ciudad, ni define la esencia de su naturaleza. Además, el mecanismo de mercado presenta en el contexto urbano, limitantes estructurales al régimen de competencia, hacen inevitable e ineludible una presencia activa del Estado para garantizar un buen funcionamiento y un desempeño eficiente y competitivo en lo económico, equitativo en lo social, sustentable en lo ambiental y amable desde una perspectiva humana.

En estricto sentido conceptual, las ciudades son bienes públicos.

La cosa pública se expresa en una diversidad de aspectos que dan origen y están en la base conceptual de las políticas públicas en el contexto urbano. Lo público no se reduce a lo estatal, sino a una infinidad de expresiones comunitarias que dicen relación con el bien común y el destino común de sus habitantes, así como la regulación de la convivencia ciudadana en el territorio y la compatibilización de intereses individuales. Estos se podrían ordenar de la siguiente manera:

Primero, la naturaleza de las ciudades se define en los “espacios públicos”, lo cual tiene una expresión física en lo que es más inmediatamente percibido como tal: los parques, las plazas, las avenidas y las calles, en general, todos los bienes nacionales de uso público en lo que hace relación a la ciudad.

Hoy también abarca espacios que en términos jurídicos pueden ser de propiedad privada, pero que juegan una función pública de encuentro, de servicio, o de promoción de intereses colectivos de la comunidad urbana. El ejemplo más elocuente son los grandes centros comerciales que, desde su origen, fueron concebidos para emular la función de una plaza, pero bajo un esquema de planificación integral, manteniendo la propiedad y la gestión del conjunto en una sola mano.

Segundo, también hay un “espacio público” que se expresa en lo social a través de la infinidad de manifestaciones de la cultura urbana y otras



Feria en Avenida Argentina
Valparaíso

expresiones de convivencia ciudadana. Se hace presente en las expresiones de solidaridad a nivel de vecindario y más ampliamente en la ciudad cuando hay necesidad de cooperación, de ayuda, especialmente cuando hay catástrofes naturales. Pero también se manifiesta en ocasiones más alegres, como la celebración de fiestas nacionales y locales, expresiones del folklore que van moldeando la identidad de la ciudadanía con su espacio más querido; fiestas deportivas, campeonatos de atletismo, olimpiadas o simples manifestaciones de deporte local y las organizaciones comunitarias que representan; la vida política que tiene como contraparte un uso intensivo de los espacios públicos en su expresión física, o las fiestas y conmemoraciones religiosas que suelen convocar miles de fieles.

Constituyen el origen de valores que refuerzan la identidad y le da carácter a muchas ciudades. Así, por ejemplo, están las fiestas de primavera y las fiestas de la cosecha, especialmente del vino, acompañadas de competencias, bailes y comidas típicas, y las infaltables elecciones de reinas. Hay otras más específicas, como “la fiesta de las luces” en Lyon, que ilumina la ciudad por cuatro noches en diciembre de cada año; la peregrinación a la Virgen de Lo Vásquez y la de San Sebastián en Yumbel; el Oktoberfest en München, que convoca millones de visitas que beben millones de litros de cerveza; el carnaval de Río de Janeiro y tantas otras.

Hoy, muchas de estas actividades se organizan y se producen deliberadamente en busca de los retornos económicos que generan para la ciudad. Son impulsadas por las administraciones urbanas debido a su eminente carácter de bien público: ferias de muy diferentes productos y servicios, campeonatos deportivos mundiales, eventos culturales, congresos profesionales y actividades de la más variada naturaleza que convocan globalmente.

Tercero, también hay un amplio campo de intervención sobre la ciudad a través de los “espacios públicos” que se van estructurando a través de los servicios públicos, especialmente cuando se trata de redes de servicios. Fundamentales para la ciudad, su existencia misma, su operatoria y su organización interna, los servicios públicos urbanos reciben esa denominación principalmente por sus características económicas (bienes públicos), su impacto social como monopolios naturales y como instrumento de organización del espacio y la distribución territorial de las oportunidades urbanas.

La gran influencia que ejercen sobre la vida de los ciudadanos queda en evidencia cuando se constata que en muchos casos, tal vez en el caso de la mayoría de las personas, se puede afirmar que: se nace en un hospital público, se educa en una escuela pública, y luego en una universidad del Estado o que recibe subsidios del Estado o con becas o créditos del Estado, se vive en una

vivienda construida o adquirida con ayuda del Estado, bebe agua provista por una empresa pública o regulada por el Estado, consume energía eléctrica generada y distribuida por una empresa pública o regulada por el Estado, se divierte en un parque público o en el estadio municipal o en el teatro municipal, se viaja por la vía pública en transporte público, se comunica por un teléfono público de una empresa del Estado, se abastece de alimentos en el mercado municipal, recibe protección de la Policía Civil o de Carabineros, o se va a la cárcel pública luego de pasar por un proceso judicial... Por último se muere y lo entierran en un cementerio municipal. En la actualidad esto ha cambiado mucho. Bajo un régimen de regulación más o menos estricto se ha privatizado muchos de estos servicios, lo cual no les priva de su connotación “pública”, ni exime al Estado de garantizar, en último término, su buen funcionamiento y una cobertura universal.

Cuarto, también hay un amplio “espacio público” en términos legales, a través de la creación y la aplicación de la frondosa normativa urbana que regula tantos y tan importantes aspectos del crecimiento y la operatoria de las ciudades. La internalización de dichas normas como consecuencia de su legitimidad, y su aceptación para una sana convivencia ciudadana, las hacen muchas veces que sean escasamente perceptibles. Sin embargo, su modificación significa un cambio en las reglas del juego y por esta razón,

los cambios normativos suelen generar debates y tensiones. Pero también porque las normas regulan la iniciativa privada y condicionan el potencial inmobiliario de los terrenos, cuyo cambio puede dar origen a la generación de grandes fortunas o la inhibición de ganancias esperadas.

Hay dos casos extremos de debate reciente que interesa mencionar. Primero, la modificación del artículo 59 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones en el año 2004, que regula las afectaciones de uso público en las normas de planificación, impulsada en defensa de la propiedad privada individual por sobre el bien común, y su modificación en reversa en el año 2014, volviendo a hacer primar el bien común sobre los intereses individuales que se materializan en la propiedad de la tierra. El otro caso extremo es la modificación del Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS100), que amplió el límite urbano en 10.000 hectáreas en circunstancias de que Santiago tenía suelo suficiente para atender las necesidades de desarrollo por varias décadas. La justificación central de esta decisión de gobierno fue la falta de suelo para viviendas sociales, razón por la cual se estableció la condición de que un 8% de los terrenos destinados a vivienda tenían que ser dedicados a viviendas sociales, lo que prorrateado en el tiempo de ejecución del plan, significa la posibilidad de construir 1.700 viviendas sociales por año. También está muy claro que esta medida

de gobierno genera unos US\$ 3.200 millones en plusvalías para los dueños de los terrenos.

Hay en esto un debate sobre la legitimidad de la normativa urbana, a la que algunos califican genéricamente como una intromisión arbitraria e indebida sobre la propiedad privada, origen de todos los males e ineficiencias en el funcionamiento de la ciudad, que alcanzaría su máximo potencial si se dejara operar el libre mercado. Esto contrasta con la noción de que es la normativa urbana lo que le da sentido y valor a la propiedad privada individual, ya que otorga un orden y un sentido al espacio urbano en su conjunto. Más aun, se sostiene que la existencia generalizada de externalidades en el contexto urbano implica que la ausencia de una autoridad que proteja y fomente el bien común, llevaría al colapso de cualquier ciudad.

Quinto, la toma de decisiones sobre lo público, sobre las normas de convivencia ciudadana, requiere de la creación de “espacios públicos” en el ámbito de la vida política de las ciudades, incluyendo en este mismo aspecto el marco político-institucional que se establece para el gobierno de las ciudades. Esto no es un juego de palabras, pues el interés público no solo abarca los espacios que jurídicamente están bajo un régimen de propiedad fiscal, sino indudablemente también aquellos de propiedad privada, en la medida que la regulación de su uso y desarrollo afecta la vida de la ciudad y el interés colectivo.

El fomento del bien común resulta primordial para el desarrollo de las ciudades y requiere una acción pública coherente en términos intersectoriales y territoriales.

Este aspecto abarca el tema del marco político institucional que regula la administración interior del Estado y que abarca, entre otras materias, la de los gobiernos metropolitanos, uno de los grandes ausentes en la gobernabilidad de nuestras ciudades. También abarca los sistemas de financiamiento de las ciudades y la coherencia entre competencias y responsabilidades, y las facultades y recursos disponibles a diferentes niveles territoriales de gobierno, que constituye otro tema no resuelto en Chile.

Sexto, los “espacios públicos” necesarios para facilitar la concertación de intereses y voluntades para la elaboración de un proyecto común de ciudad, resultan fundamentales para el logro de una movilización amplia de recursos y de voluntades. La participación y el fomento de una vida cívica más activa, son fundamentales para alcanzar una mayor identidad y para estimular un buen gobierno, que tenga como contraparte una ciudadanía plena. Se hace cada día más evidente que la potencia económica de aspectos intangibles como identidad, adhesión, confianza, seguridad, esperanzas, ilusiones, resultan fundamentales para la movilización de recursos y energías, y la promoción económica y social de las ciudades. Es la experiencia de los planes

estratégicos de desarrollo urbano, que en muchas ciudades han resultado una experiencia muy positiva de concertación de intereses públicos y privados (comunidad y empresas); o la diversidad de modalidades de participación ciudadana y asociación público privada, desde los presupuestos participativos hasta las diversas modalidades de concesión de obras y servicios urbanos.

La presencia de lo público en la ciudad, en los aspectos mencionados, significa un desafío de contar con un liderazgo y una capacidad de conducción pública de los procesos políticos y sociales, que enmarcan y regulan la dinámica del mercado y la iniciativa del sector privado.

Séptimo, también hay un amplio “espacio público”, fundamental para la convivencia ciudadana, en el que se definen los aspectos éticos y valóricos que rigen las relaciones entre los actores que operan en las ciudades, y que por su misma naturaleza tiene un carácter de orientación matriz de la cuestión pública y el bien común. En esencia, esto incluye la necesidad de hacer explícito el paradigma con el que se entiende la estructura y funcionamiento de la ciudad, lo que a su vez remite, entre otros contenidos, al marco ideológico sobre el derecho de propiedad y el alcance de los derechos individuales en relación al bien común y los derechos comunitarios.

Va desde cuestiones tan sencillas y prácticas

como el respeto a las señalizaciones de tránsito, el cuidado por el aseo de la ciudad y del mobiliario urbano, la participación en las convocatorias a votar en plebiscitos, consultas y elecciones, etc. Pero también abarca cuestiones de fondo, como el tratamiento del derecho de propiedad, particularmente en lo relativo a la propiedad de la tierra. Este es un aspecto crítico, porque la sana convivencia ciudadana requiere la aplicación de restricciones de muy variada naturaleza a la propiedad de la tierra, que garanticen el desarrollo armónico de las ciudades y una operatoria fluida de sus funciones, evitando que el derecho de propiedad privada se ejerza en detrimento del bien común¹ y los intereses individuales sobre el bienestar colectivo.

Los documentos de política de desarrollo urbano firmados por Augusto Pinochet, en 1979 y en 1985, constituyen un buen ejemplo de lo que aquí se afirma, porque en ellos se parte por definir aspectos que tienen un claro contenido ideológico, como el rol del Estado, la función del mercado, la importancia del bien común y el respeto al derecho de propiedad².

¹ Conferencia Nacional de los Obispos de Brasil “*Suelo Urbano y Acción Pastoral*”, Itaici, Brasil, 1981.

² Es interesante constatar que en la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) de 1985 se consagra el derecho a planificar sin indemnizar, cosa que resulta más atrevida que lo que se formula en la Política

Como axioma del derecho de propiedad se suele desarrollar el concepto del derecho a las plusvalías, que no está formulado en ninguna norma, pero que se ha establecido en la cultura local con mucha fuerza, desde el más modesto propietario hasta los grandes inversionistas y especuladores con el suelo urbano.

Por otra parte, surge el derecho a la ciudad como un tema relevante en el contexto del desarrollo urbano nacional, en la medida en que la segregación socio económica espacial se ha agudizado, pasando de una escala intraurbana a una escala regional, en la medida que las nuevas viviendas para los hogares de menores ingresos ya no pueden construirse en las ciudades de tamaño medio y metropolitano como consecuencia del aumento en el precio de los terrenos³.

Nacional de Desarrollo Urbano de 2014. En ese documento se afirma: *“Para los efectos que puede producir la planificación del desarrollo urbano sobre la propiedad privada, resulta claro que dicha planificación, sancionada por ley, tiene la capacidad de establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad sin comprometer al Estado a indemnizar”*, cuestión que se desarrolla en los párrafos siguientes.

³ Esta materia fue tratada e incorporada en la Constitución en Brasil. Ver Fernandes E., *“Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil”*, Revista EURE vol. 29, N° 87, 2003.

A partir de estos antecedentes surge la noción de que el activo más valioso que puede tener una ciudad es un buen gobierno. Esto se refiere no solamente a cuestiones en el ámbito político y social, sino también y en estricto sentido económico, al patrimonio acumulado en las ciudades, porque un buen gobierno significa una conducción armoniosa de la cosa pública, pero también del mundo privado. Un buen gobierno hace más atractiva la vida de una ciudad y estimula una valorización de las propiedades.

Si se acepta que la esencia de la cuestión urbana es de naturaleza pública, entonces el rol del Estado se hace ineludible, porque casi por definición, la respuesta a los temas centrales que debe enfrentar una ciudad, no se resuelven a través del mecanismo de mercado. Se resuelven a través de decisiones políticas.

La vida política es entonces consustancial a la naturaleza de las ciudades. El origen etimológico de las palabras es muy claro, porque la política viene del griego y significa la administración de la polis. Polis a cuya gestión se remonta el origen de la democracia.

Se llega a una conclusión similar cuando se profundiza sobre la noción del carácter orgánico de las ciudades, que suelen utilizar algunos autores. Porque si las ciudades son organismos vivos y crecen en forma orgánica, entonces cabe preguntar cuál es el ADN o el código genético que

orienta su desarrollo. La respuesta es abstracta, pero coherente con lo elaborado en este artículo, el código genético que orienta el desarrollo de las ciudades está en el marco político institucional de gobierno y la ideología dominante sobre la materia, así como el paradigma con que se concibe su origen, su estructura y su funcionamiento.

Por lo tanto, hay que devolverle a la ciudad lo que le pertenece. Se hace necesario profundizar la democracia desde las bases mismas de la ciudadanía en un contexto de desarraigo y falta de identidad, en que lamentablemente los residentes de nuestras ciudades, más que ciudadanos en el pleno sentido de la palabra, son simples consumidores localizados en una ciudad, o sea, consumidores de ciudad.

Si la respuesta a los grandes desafíos urbanos pasa por la vida política de las ciudades, sería fundamental que los partidos políticos hubieran avanzado en la elaboración de una matriz ideológica sobre las ciudades y la amplia gama de materias que abarca la vida urbana.

Desafortunadamente no ha sido así, salvo muy parcialmente en el caso de algunos centros de pensamiento de los partidos políticos, donde el tema urbano se aborda en términos parcializados en base a muchos temas y problemas que afectan la vida de las ciudades y no en forma comprehensiva, intersectorial, multidisciplinaria

u holística. Esto queda en evidencia en la baja elaboración ideológica de las publicaciones, en el carácter primario y también fraccionado de las propuestas sobre desarrollo urbano en los programas presidenciales de gobierno. Pero se hace mucho más evidente aun en el contenido de las campañas electorales municipales, que no tienen ningún contenido programático de fondo que deje en evidencia alguna postura de los partidos políticos sobre el gobierno municipal y el desarrollo urbano.

Sobre el financiamiento del desarrollo urbano, el financiamiento de las municipalidades y la contribución de bienes raíces

El financiamiento público del desarrollo urbano en Chile se hace principalmente desde el gobierno central y los gobiernos regionales. Los municipios tienen un nivel de ingresos propios que alcanza apenas entre 6% y 7% de los ingresos fiscales⁴, por lo que en la mayor parte de los

⁴ F. Bernstein y J. Inostroza, *“Modernización municipal y un sistema de evaluación de su gestión. Propuesta de una arquitectura”*. http://www.sistemaspublicos.cl/wp-content/files_mf/1273071183Paper-Arquitectura-Municipal.pdf, 30 enero de 2015.

casos apenas cubren los costos de operación y no tienen prácticamente ninguna capacidad de inversión. Esta cifra es una de las más bajas en países de América Latina y deja en evidencia el bajo grado de descentralización que existe en el país. Significa que el financiamiento público del desarrollo urbano se hace desde el gobierno central, con el agravante que se fracciona y se prioriza en términos sectoriales, por lo general, sin una visión integrada de ciudad como marco de referencia.

La contribución de bienes raíces constituye la principal fuente de ingresos de los municipios en Chile. Representa un 38% del total de los ingresos propios de los municipios y alcanzó una recaudación de 32,5 millones de Unidades de Fomento (UF) en el año 2014⁵.

Este gravamen fue concebido como una manera de financiar el desarrollo local por parte de los vecinos que tienen propiedades en el territorio comunal, y se aplica con distintas modalidades en la mayoría de los países del mundo. En Chile, la base imponible está constituida por el suelo y las mejoras.

En la medida que las ciudades crecen en términos demográficos y económicos, los terrenos suben de valor y se hace necesario actualizar la

⁵ Ver S. Razmilic, "Impuesto territorial y financiamiento municipal", Nov 2014, Propuestas de Políticas Públicas N° 4, Centro de Estudios Públicos, pág. 18.

base tributaria de la contribución de bienes raíces. Por lo tanto, mientras más distanciadas en el tiempo se hacen las retasaciones, mayor será el incremento en la base tributaria, pero no en la recaudación. Esto es así porque la ley fija un tope al aumento de la recaudación en una cifra del 10% respecto de lo recaudado en el año previo al reavalúo. Para limitar el aumento de la recaudación al 10%, se disminuye la tasa o se aumenta el valor mínimo exento, o ambos⁶. Eso es lo que ha sucedido con los reavalúos de los años 1995, 2006 y 2013-2014.

Las fechas de aplicación de estos reavalúos se postergaron varias veces, porque a ningún gobierno le interesa asumir la responsabilidad de los reajustes en el cobro de este impuesto.

Esta medida de limitar el aumento en la recaudación se ha adoptado sin tener en cuenta que el incremento del valor de las propiedades origina el crecimiento económico de las ciudades y, por lo tanto, constituyen un incremento del patrimonio que no tiene como contraparte nin-

⁶ Hoy el avalúo mínimo exento para las viviendas es actualmente de \$20.588.335, del 1 de julio de 2014 y la tasa anual del impuesto para los bienes raíces destinados a la habitación es de 0,98% en la parte de la base imponible que no exceda de \$ 73.529.759, del 1 de julio de 2014, y 1,143% en la parte de la base imponible que exceda del monto señalado y una sobretasa anual de beneficio fiscal de 0,025%.

gún esfuerzo productivo⁷. En el caso del reavalúo 2013-2014, se aplicó esta norma porque en el periodo 2006-2014 el precio de las viviendas en Chile aumentó en aproximadamente un 40% en términos reales⁸. Si se supone que todas las propiedades aumentaron su valor al mismo ritmo que las viviendas, entonces se podría estimar que, sin disminuir la tasa de las contribuciones ni aumentar el mínimo exento de las viviendas y los demás destinos de edificación, el aumento de la recaudación podría haber sido al menos tres veces mayor si no se aplicara la restricción del 10% en el alza de la recaudación total.

En el periodo entre ambas retasaciones (2006 al 2014), el nivel de ingreso *per cápita* de la población aumentó en más de un 25% en términos

⁷ Cuando aumenta el valor de las propiedades, lo que aumenta de valor es el terreno, porque a no ser que se haga mejoras en las estructuras físicas, el valor de las edificaciones decae con el tiempo como consecuencia del deterioro y la obsolescencia física y funcional. Significa, en lo fundamental, que en la medida que el aumento en el precio de los terrenos constituye la principal fuente de valorización de las propiedades, el origen de esa valorización no tiene como contraparte ningún esfuerzo productivo de sus propietarios. Se trata de la capitalización de los beneficios del desarrollo urbano.

⁸ Ver Banco Central de Chile, "Informe de estabilidad financiera", primer semestre 2014.

reales, lo que significa que los hogares estarían en mejores condiciones para hacer una contribución al financiamiento de las ciudades, pero esa realidad no constituye un antecedente relevante en la administración del impuesto territorial. Las decisiones de política pública han ido alejando cada vez más de esta responsabilidad a la ciudadanía.

Si el objetivo de la contribución de bienes raíces es que los propietarios de bienes raíces contribuyan al desarrollo de las comunas donde tienen sus propiedades, este objetivo se ha ido perdiendo casi totalmente en el tiempo. En la actualidad, un 62% de todas las propiedades no agrícolas no pagan contribuciones y un 78% de las viviendas no pagan contribuciones. La cosa es peor aun, porque del 22% de las viviendas que sí pagan, un altísimo porcentaje tiene al menos una exención parcial por concepto del DFL 2 de 1959⁹.

⁹ S. Razmilic op.cit. elabora un interesante ejercicio reduciendo el avalúo mínimo exento del pago de contribuciones en aproximadamente un 50%, lo que da como resultado que la proporción de viviendas que no pagan disminuye desde 78% a 53% y la recaudación aumenta entre un 22% y un 28% según como se aplique esta medida. Es cierto que si se ampliara la base de cobro de las contribuciones de bienes raíces se afectaría principalmente a hogares de clase media, que también son ciudadanos con deberes y responsabilidades.



Vista al puerto
Valparaíso

Será difícil concebir un desarrollo urbano sostenible cuando las políticas públicas fomentan, como en este caso, una cultura de la gratuidad más que de la solidaridad y del compromiso en el financiamiento de las ciudades.

Todo lo anterior tiene implicaciones encadenadas con otras fuentes de ingresos cuya recaudación también merma. En la medida en que los municipios son malos cobradores de impuestos y considerando que el servicio de retiro domiciliario de basura se cobra en la misma papeleta con la contribución de bienes raíces, hay una pérdida de ingresos de gran magnitud en los ingresos municipales por este concepto, en tanto la mayor parte de las propiedades exentas del pago de contribución de bienes raíces tampoco pagan por el servicio de recolección de residuos domiciliarios.

Uso de suelo y sobretasa del 100% a los sitios eriazos¹⁰

También afecta el financiamiento municipal la manera arbitraria y unilateral con que funciona el Servicio de Impuestos Internos (SII) en la determinación del uso de suelo de las propiedades y la aplicación de la sobretasa del 100% de la contribución de bienes raíces a los sitios eriazos.

No pagan sobretasa del 100% de las contribuciones los terrenos con designación de uso agrícola, incluso si están ubicados dentro del límite urbano de las ciudades. Los sitios con designación de uso agrícola mantienen un avalúo fiscal "agrícola", que es del orden del 1% del avalúo fiscal que puede tener un terreno aledaño con designación de uso urbano, es decir, la centésima parte del avalúo. Esto tiene importantes repercusiones en la recaudación de la contribución de bienes raíces.

¹⁰ Ver artículo N° 8 de la Ley 17.235, sobre Impuesto Territorial: "Los bienes raíces no agrícolas afectos a impuesto territorial, ubicados en áreas urbanas, y que correspondan a sitios no edificados con urbanización, propiedades abandonadas o pozos lasteros, pagarán una sobretasa del 100% respecto de la tasa vigente del impuesto. La referida sobretasa no se aplicará en áreas de extensión urbana o urbanizables, así determinadas por los respectivos instrumentos de planificación territorial".

Las normas de planificación urbana actualmente vigentes en Chile no contemplan el uso de suelo "agrícola" dentro del límite urbano de las ciudades. Sin embargo, el SII sí lo hace.

Muchos miles de hectáreas fueron incorporadas en la década de 2000 dentro de los límites urbanos de las ciudades chilenas. Hubo en todos los casos importantes efectos de valorización de la tierra, al cambiar el uso de suelo desde uso agrícola a usos de suelo urbano. Sus propietarios hicieron enormes fortunas. Sin embargo, para el SII esos terrenos mantienen designación de uso agrícola y el avalúo fiscal de dicho uso, mientras no se haya urbanizado. Un caso emblemático es el de una propiedad de más de 40 hectáreas ubicada en La Dehesa, que mantuvo hasta hace poco tiempo designación de uso agrícola con un avalúo del orden de 0,10 UF/m² y fue vendida en unos 100 millones de dólares según informes de prensa, lo que significa un valor de mercado unas cien veces más alto que el avalúo fiscal.

Para dar una idea de la magnitud de este fenómeno, considérese que en la Región Metropolitana hay unas 50.000 hectáreas de terrenos baldíos dentro de los límites urbanos, muchos de los cuales tienen designación de uso agrícola. En el Gran Concepción, son más de 40.000 hectáreas; en el Gran Valparaíso, son más de 30.000 hectáreas; en Puerto Montt, son más de 6.500 hectáreas, y en la mayoría de las ciudades de tamaño medio suman varios miles de hectáreas.

En todos estos casos, la modificación de la norma de planificación que incorporó los terrenos dentro del límite urbano, ha generado grandes fortunas y, sin embargo, estos propietarios no hacen prácticamente ninguna contribución a la ciudad a través del pago de contribuciones de bienes raíces porque los avalúos fiscales son demasiado bajos y porque tampoco pagan sobretasa de sitios eriazos.

Hay en esta materia una norma de excepción que resulta escandalosa. Una modificación relativamente reciente a la Ley de Rentas Municipales establece que, en el caso de proyectos de subdivisión o loteo con una superficie superior a 50 hectáreas, es decir, 500.000 metros cuadrados, la sobretasa del 100% a los sitios eriazos se aplicará a los sitios resultantes sólo después de 10 años de recibidas las obras de urbanización¹¹.

Es algo que se debe corregir, a fin de que los posibles casos que se pudieran beneficiar con esta norma de excepción en perjuicio de las finanzas municipales, tengan un tratamiento similar al de todas las propiedades urbanas en Chile.

Esta manera de proceder tiene consecuencias adversas sobre el desarrollo de las ciudades en la medida en que estimula la retención especulativa de terrenos en la medida que el costo

¹¹ Ver segundo párrafo del artículo N° 8 de la Ley 17.235, sobre Impuesto Territorial.

directo de retener los terrenos ociosos fuera del mercado es muy bajo.

Revisión de los beneficios del DFL2

El beneficio tributario que otorga el DFL2 de 1959 en relación a la rebaja en la contribución de bienes raíces también debiera ser revisado. Creado en 1959 como un instrumento de política pública orientado al fomento de la edificación de viviendas económicas, otorga una rebaja del 50% de las contribuciones de bienes raíces a las viviendas con una superficie inferior a 140 m²; por veinte años a aquellas de 70 m²; por quince años a aquellas de entre 71 m² y 100 m²; y por diez años a aquellas de 101 m² a 140 m².

La utilización de la superficie como criterio para establecer el beneficio tributario es muy poco razonable. Hoy se venden en el mercado inmobiliario viviendas por un valor de UF 12.000 o más que tienen una superficie inferior a 140 m². Significa que se está otorgando un beneficio tributario a personas de muy altos ingresos, que no necesitan subsidios del Estado para adquirir una vivienda en desmedro del financiamiento municipal. ¿Hasta qué monto debiera aplicarse este beneficio tributario? Es algo que debe incorporarse al debate, y definirse en base a los objetivos de política pública que se quiera adoptar en esta materia.

Recuperación de plusvalías

La recuperación de plusvalías constituye una importante fuente de financiamiento del desarrollo urbano en muchas ciudades y países del mundo.

Las plusvalías se conceptualizan como los incrementos de valor de los bienes raíces, que no dicen relación con las inversiones o acciones que puedan haber ejercido sus propietarios con ese propósito. Son el saldo neto de la capitalización de las externalidades que afectan una propiedad. Por lo tanto, por definición, las plusvalías no tienen como contraparte ningún esfuerzo productivo de sus propietarios. Son como un maná que cae del cielo. Son la consecuencia de las inversiones y acciones de los demás.

Dada la importancia que tiene el sector público en el desarrollo y funcionamiento de las ciudades, como se detalla en otra sección de este artículo, hay una proporción importante de las plusvalías que tienen su origen en acciones del Estado, como inversiones en vialidad y transporte (especialmente el METRO), parques y áreas verdes, escuelas, hospitales, y otros equipamientos comunitarios de infraestructura urbana, pero también a partir de modificaciones en las normas de planificación, como el límite urbano, los usos de suelo, densidades y alturas de

edificación, etc. Pero también contribuyen a la generación de plusvalías las inversiones y acciones del sector privado: los desarrollos inmobiliarios de viviendas, oficinas, centros comerciales, núcleos de recreación, desarrollo de actividades industriales, centros de bodegaje y todo cuanto dice relación con el desarrollo de las ciudades¹².

Para dar una noción del orden de magnitud de las plusvalías que se generan en Chile se hará una estimación gruesa para algunos grandes espacios urbanos.

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 genera 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.

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 generan un incremento de 0,50 UF/m² en el valor de esos terrenos, se llegaría a UF 500 millones. 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 tenido muchas ciudades de tamaño medio en la última década¹³.

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 0,50 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 de 2000, como consecuencia de la denominada Reforma

Urbana¹⁴. El hecho concreto es que existe 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 hay 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 generan 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 y 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 contribuciones.

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.

La suma de las plusvalías de la mancha urbana y las áreas de extensión de las ciudades chilenas

¹⁴ Ese programa del MINVU se propuso la formulación y/o actualización de 188 planes reguladores comunales y de 19 planes reguladores intercomunales.

sería de UF 1.870 millones si se supone un incremento de 1,00 UF/m² para Santiago y 0,50UF/m² para el resto de las ciudades chilenas, y también de 0,50 UF/m² para las áreas de expansión de Santiago, Valparaíso y Concepción.

Plusvalías de UF 1.870 millones equivalen a \$ 46.000.000.000.000.

Como referencia de contraste, interesa tener presente que la recaudación de la Contribución de Bienes Raíces no agrícolas en todas las ciudades del país fue de UF 32,5 millones en el año 2014.

Es mucho dinero, es una fuente de recursos prácticamente inagotable para el financiamiento de las ciudades. Porque las inversiones públicas en las ciudades debieran dar origen a nuevos impactos de valorización y, por lo tanto, a un círculo virtuoso de crecimiento.

Sería muy positivo si se aplicara mecanismos para recuperar y reinvertir en nuestras ciudades al menos una fracción de las plusvalías que se generan.

Los incrementos en los precios de los terrenos se originan en el crecimiento económico que registra el país en las últimas décadas. El desarrollo de las ciudades genera una expansión de las oportunidades urbanas de todo orden. Sin embargo, el incremento del precio de los terrenos hace cada vez más difícil construir conjuntos

de viviendas sociales. Tradicionalmente tuvieron una localización periférica en las ciudades, sin embargo, hoy, los nuevos conjuntos de vivienda social deben encontrar localizaciones fuera de las grandes ciudades y los más dinámicos de tamaño medio, cada vez más distantes de los lugares en que prosperan las oportunidades.

Se da así la paradoja de que la dinámica de desarrollo económico, que genera oportunidades de todo orden en el contexto urbano, aleja de esas oportunidades a quienes más las necesitan, agudizando la desigualdad en el acceso a oportunidades.

Desde un punto de vista político, si el concepto de democracia está indisolublemente asociado al principio de igualdad de oportunidades, su expresión en la ciudad podría entenderse como un principio de igualdad de oportunidades urbanas.

Es algo que definitivamente no se cumple y nos aleja de una convivencia democrática mientras no se resuelva.

Desde un punto de vista moral, se cumple una versión perversa del Evangelio cuando afirma que “a los que tienen les será dado, y a los que no tienen, hasta lo poco que tienen les será quitado” (Marcos 4, 25). Porque la contraparte del enriquecimiento que genera el incremento del precio de los terrenos es la expulsión de las nue-

vas viviendas de los hogares de menores ingresos a distancias cada vez mayores de nuestras ciudades, donde se concentran las oportunidades.

Justificación y mecanismos de recuperación de plusvalías

En los casos en los que se aplica mecanismos de recuperación de plusvalías, la justificación ética, política e ideológica es la noción de que las plusvalías no tienen como contraparte ningún esfuerzo productivo por parte de su propietario, porque son por definición la capitalización de las externalidades que afectan a una propiedad. Esto significa que al recuperar las plusvalías, no se afecta el funcionamiento del mercado y la asignación de recursos en el espacio urbano.

Si es importante tener en consideración que la valorización de los bienes raíces significa un aumento en la riqueza de las personas, pero no de su flujo de ingresos, cuestión que debiera condicionar los mecanismos de recaudación.

La literatura internacional reporta una amplia gama de alternativas en el diseño de mecanismos de recuperación de plusvalías. En América

Latina, el país que destaca es Colombia¹⁵, donde se ha aplicado desde 1921 el mecanismo de Contribución de Mejoras o de Valorización para financiar una cantidad impresionante de obras públicas en todas las ciudades del país. Desde hace casi dos décadas, se está aplicando la alternativa de sobretasa de impuesto a la gasolina para financiar inversiones viales urbanas. La experiencia pionera que dio origen a esta variante, deja en claro que se puede lograr el apoyo ciudadano siempre que las comunidades participen en el diseño y priorización de las obras, y que el financiamiento se destine exclusivamente a las obras para las cuales se solicita el aporte de recursos, estableciendo mecanismo de transparencia en el manejo de los recursos. Interesa también mencionar la experiencia de Brasil¹⁶ en la aplicación del “impuesto de suelo creado”, que abre la posibilidad de compra del derecho a edificar más allá del coeficiente de construcción establecido en las normas de planificación contra una contribución al municipio. Captura para las

¹⁵ Borrero O, Duran E., Hernández J. y Montaña M. “Evaluación de las Prácticas de Contribución de Mejoras en Colombia; La Experiencia de Bogotá y Manizales”. Working Paper, Lincoln Institute of Land Policy, 2011. http://www.lincolninst.edu/pubs/1883_Evaluaci%C3%B3n-de-las-Pr%C3%A1cticas-de-Contribuci%C3%B3n-de-Mejoras-en-Colombia.

¹⁶ Lungo, M. Rollnik R. “Gestión estratégica de la tierra urbana”. PRISMA; El Salvador, 1998.

administraciones urbanas las plusvalías que de otra forma adquieren los propietarios de la tierra cuando las normas de planificación aumentan las densidades de desarrollo o de constructibilidad de los terrenos.

En Chile, hubo una larga experiencia de financiamiento de inversiones públicas urbanas a través de la aplicación de mecanismos de recuperación de plusvalías desde fines de la década de 1930 hasta mediados de la década de 1940. Se trataba por lo general de inversiones de interés local, gestionadas desde los municipios a través de leyes especiales que permitían su endeudamiento para financiar obras específicas y cobrar una sobretasa en la Contribución de Bienes Raíces a prorrata del impacto de valorización de las inversiones en el territorio circundante. La diversidad de obras es impresionante y abarca experiencias como el paso subterráneo del ferrocarril debajo de la Quinta Normal en Santiago y la Costanera de Valdivia, pero también mercados, recintos deportivos, cementerios, casas consistoriales, pequeñas centrales generadoras de energía, centros turísticos, teatros municipales, pequeños muelles en caletas pesqueras, etc. en muchas comunas de Chile.

No se percibe hoy en el ambiente político del país una voluntad de implementar mecanismos de recuperación de plusvalías

Considérese como síntomas de lo que se afirma, que la Reforma Tributaria aprobó la moción que solo tributarán las plusvalías superiores a 8.000 UF, en un contexto inmobiliario nacional en el que en el año 2013 se vendieron menos de 2.000 viviendas nuevas con valores por sobre UF 9.000. Resulta entonces difícil imaginar lo minúsculo que será la cantidad de viviendas que pudieran haber sobrepasado las 8.000 UF de plusvalía, es decir, viviendas cuyo incremento de valor, que no respondan a mejoras incorporadas por el propietario, sea superior a 8.000 UF. Por ejemplo, en el caso de viviendas que hayan sido adquiridas por 8.000 UF y que luego hayan sido vendidas por más de 16.000, solo pagarán

¹⁷ Es posible que la mayor traba para abrir nuevos lineamientos de política urbana sea la pesada carga de la burbuja ideológica heredada de los 17 años de dictadura militar, acerca de la cual difícilmente tenemos consciencia. Por esa razón parece interesante y saludable que se abra posibilidades de conocer y reconocer ideas, instrumentos y mecanismos que ofrece la experiencia internacional en estas materias.

algún impuesto aquellas que sobrepasen este último valor.

El número de casos probablemente es minúsculo y la recuperación de plusvalías que permitiría la Reforma Tributaria no constituye mucho más que una ilusión sin fundamento.

Otro síntoma digno de consideración, es la timidez con que la Política Nacional de Desarrollo Urbano 2014 aboga por la recuperación de plusvalías. Recomienda que se recupere plusvalías solo cuando se trata de sitios eriazos o subutilizados y de acciones claramente atribuibles al Estado.

Constituye una aproximación minimalista, que refleja una visión mezquina de las oportunidades que se abren en esta materia, priorizando el derecho de propiedad individual en detrimento del bien común, como si el derecho a las plusvalías estuviera consagrado, oleado y sacramentado en las leyes y la Constitución de Chile.

Por otra parte, mientras que en el discurso se diagnostica la falta de suelo urbano para el desarrollo de viviendas sociales, en la práctica el Ministerio de Hacienda sigue instruyendo al Ministerio de Bienes Nacionales y al Ministerio de Vivienda y Urbanismo que vendan terrenos para contribuir al financiamiento del Presupuesto Nacional.

Esperanzas en la labor del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano

Todo lo planteado invita a abrir esperanzas de lograr en Chile una descentralización efectiva, una política de desarrollo urbano con una dirección política que esté en armonía con las directrices del gobierno y una política de suelo de verdad, con todo lo que eso puede significar.

En abril de 2014, la Presidenta de la República creó el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Dicho Consejo ha conformado grupos de trabajo con el objetivo de discutir y proponer reformas concretas en la perspectiva de la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, entre otras, una Política de Suelo e Integración Social. Los objetivos establecidos para esta comisión son los de: a) impulsar la creación de ciudades socialmente inclusivas; b) garantizar estándares de equidad urbana y territorial; y c) ampliar las capacidades públicas para la gestión

del mercado del suelo urbano, con fines de integración social, regeneración de barrios y reutilización de terrenos.

Es una gran oportunidad que debiera llenar de esperanzas a todos quienes trabajan en materias relacionadas con el desarrollo urbano. El mandato presidencial debiera interpretarse a la luz de las directrices generales de gobierno, que buscan poner en marcha cambios profundos en las estructuras obsoletas que están en la raíz de la falta de equidad y de igualdad de oportunidades entre los chilenos, que tienen una expresión territorial y se manifiestan en la estructura y funcionamiento de todas las ciudades chilenas. Son cuestiones muy reales, muy injustas y lacerantes para quienes las sufren. No cabe nuevas formulaciones abstractas y generales de política de suelo. La capacidad profesional y la responsabilidad moral de quienes integran esta Comisión, deberían conducir a propuestas muy concretas, reales, específicas y aplicables en el menor tiempo posible.



Manuel Alfonso Pérez Guíñez

Director de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile

Palabras del Director de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile Sr. Manuel Alfonso Pérez Guíñez

Nos complace como Biblioteca del Congreso Nacional de Chile haber colaborado con la realización de esta importante publicación, ya que de esta manera, estamos cumpliendo con uno de nuestros objetivos centrales como biblioteca parlamentaria, cual es aportar con investigación y conocimiento especializado al despliegue eficaz de las funciones del Poder Legislativo, con fundamento disciplinario, multidisciplinario e interdisciplinario y políticamente neutral.

Esta tarea la realiza con gran profesionalismo nuestro Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, a través de sus secciones de Estudios y de Asesoría Técnica Parlamentaria, cuyos investigadores especialistas en diversos ámbitos de las ciencias sociales, económicas y científicas, apoyan el proceso legislativo y la realización de actividades donde el Congreso Nacional abre sus puertas a la discusión de temas relevantes para el desarrollo integral de nuestra sociedad.

La definición de políticas de desarrollo urbano integrales no es un tema ajeno para nuestra institución. Somos una biblioteca al servicio de la comunidad parlamentaria, pero también cumplimos un rol fundamental en la vinculación del

Congreso Nacional con la ciudadanía y uno de los principales proyectos que hemos impulsado en este sentido, es la recuperación patrimonial del antiguo Edificio Huneeus de calle Catedral, justo frente a la sede del Congreso en Santiago. En ese lugar esperamos concretar nuestro sueño de tener una nueva sede para la Biblioteca, con los más altos estándares de diseño, accesibilidad y sustentabilidad, haciéndonos parte de la restauración de un importante barrio cívico de la capital para habilitar allí un espacio de encuentro entre los parlamentarios y la ciudadanía.

Esperamos que esta publicación sea un aporte a la discusión respecto del camino que debe recorrer nuestro país, para alcanzar un desarrollo urbano acorde con la calidad de vida que requiere su ciudadanía.

A handwritten signature in black ink, consisting of stylized, overlapping letters that appear to be 'MAG'.

MANUEL ALFONSO PÉREZ GUÍÑEZ



Panóramica de Valparaíso
Barrio O'Higgins