

LAS CIUDADES DEL FUTURO

LA NUEVA PNDU ORIENTA EL DESARROLLO DE LAS CIUDADES CHILENAS EN UN PLAZO DE CINCUENTA AÑOS: URBES MENOS SEGREGADAS, SUSTENTABLES, DONDE SE CUIDE EL PATRIMONIO, SE PROMUEVA LA CALIDAD DE VIDA Y EN LAS CUALES SE TOMEN DECISIONES MÁS OPORTUNAS. ¿SERÁ POSIBLE?

Por Jorge Velasco Cruz

El 30 de octubre el Presidente Sebastián Piñera y el Ministro de Vivienda y Urbanismo, Rodrigo Pérez, firmaron el Decreto Supremo para poner en vigencia la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). El documento tiene por objetivo una tarea ambiciosa: orientar el desarrollo de las ciudades por los próximos cincuenta años.

La necesidad de un instrumento que permitiera planificar las urbes chilenas se hacía inminente. “Hoy en día la ciudadanía no sólo requiere una disminución del déficit habitacional, sino que releva la necesidad de una mayor inversión y preocupación por la ciudad”, dice Pilar Giménez, jefa de la División de Desarrollo Urbano del Minvu.

Es por ello que había que incorporar en el desarrollo urbano y en la agenda pública temas tan relevantes como integración social, provisión y calidad de la infraestructura urbana, servicios y equipamientos, mejora en conectividad y transporte público, resguardo del patrimonio, compatibilidad ambiental, inclusión de personas con discapacidad y generación de instancias de participación ciudadana, entre tantos otros aspectos.

Se necesitaba, entonces, un consenso. Y el mismo se buscó en el trabajo de un con-

sejo asesor, compuesto por 28 miembros de distintas especialidades y tendencias. Éste trabajó durante 14 meses, para plasmar un documento único que abordara cuatro grandes ámbitos: integración social, identidad y patrimonio, sustentabilidad ambiental y desarrollo económico, todos desarrollados sobre la base de un eje central: la institucionalidad y gobernanza para una mejor toma de decisiones.

La PNDU, explican en el Minvu, es una guía y una orientación inmediata, especialmente para el sector público, que otorga un marco y una visión que determinará muchas de las decisiones de planificación e inversión en nuestras ciudades, apuntando a que se desarrollen equilibrando los aspectos económicos, ambientales y aquellos asociados a la integración social y a la identidad y el patrimonio.

Su valor queda resumido en las palabras del Presidente y del Ministro Pérez. “No tenemos ninguna excusa para seguir permitiendo que nuestras ciudades, muchas veces no sean pensadas o al menos no sean pensadas con la cabeza. En consecuencia, vayan creciendo en forma inorgánica, y muchas veces transformándose en un adver-

sario, en un enemigo, en lugar de un aliado y un amigo de una mejor calidad de vida y también de una mejor sociedad”, expresa Sebastián Piñera. A lo que el ministro de Vivienda y Urbanismo agrega: “Esperamos que sea una guía para los cambios que hay que implementar a nivel normativo, leyes, reglamentos y también institucional. Es un desafío grande, por ejemplo, cómo se van a gobernar las metrópolis que tengan más de una comuna”.

El hecho de que esta política exista, explica el presidente de la Comisión de Urbanismo de la CChC, Fernando Herrera, entrega un ordenamiento para abordar las falencias que existen en la legislación en materias de construcción, Ordenanza y ley de Urbanismo y Construcciones. Junto con ello, el que se haya elaborado a partir de una discusión amplia, transversal y participativa, le da una amplia validez.

UNA NUEVA PNDU

El entregar directrices sobre el desarrollo de las ciudades, no ha sido uno de los puntos fuertes en las políticas de Estado chilenas. Recién en 1931 se promulgó la Ley de Construcciones y Urbanización y su Or-



El 87% de la población vive en áreas urbanas, lo que hacía imperativo una nueva política nacional al respecto.

denanza General. Y hubo que esperar hasta 1979 para una primera PNDU. Ésta fue reemplazada en 1985, por una nueva que a su vez fue derogada el año 2000. Ambas, sin embargo, se trataron más de principios rectores que de políticas de Estado.

Chile estuvo casi quince años sin una PNDU. Y en este tiempo las ciudades han cambiado mucho. Hoy el 87 % de la población chilena vive en áreas urbanas. El número de personas por vivienda ha bajado de 4,5 en 1982 a 2,9 en 2012, lo que requiere un aumento del parque habitacional. Se requieren más viviendas con mayor concepción de estándares mínimos. Proliferan los departamentos; el déficit habitacional se ha reducido a la mitad y la cobertura de servicios básicos ha llegado prácticamente al 100%. Hoy conceptos como sustentabilidad, calidad de vida y patrimonio son conceptos cada vez más incorporados por la ciudadanía.

Por eso se hacía necesaria una política rectora en la materia.

Parte de la idea de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano tuvo su origen en la CChC. La última se había derogado hacía varios años y no había una de reemplazo. Existe una Ley de Urbanismo y Construcción

y una Ordenanza que hay que perfeccionar, pero era difícil ponerse de acuerdo en cómo hacerlo. Para ello se necesitaban directrices claras. “Sin un marco de referencia hay propuestas individuales que muchas veces son contradictorias entre sí”, explica Fernando Herrera, presidente de la Comisión de Urbanismo y que participó en la comisión de planificación de la nueva Política.

La Cámara, entonces, elaboró hace tres años una propuesta de PNDU, donde se establecían algunas ideas básicas. El documento se le entregó al Presidente Piñera en mayo de 2011. A continuación, el primer mandatario formó una comisión asesora presidida por la arquitecta y Premio Nacional de Arquitectura, Antonia Lehmann; la secretaria ejecutiva fue Pilar Giménez. Se trabajó en subcomisiones para tratar los temas de planificación, institucionalidad, patrimonio e integración social. Todo el trabajo debía estar enfocado hacia las personas y su calidad de vida.

“Las ciudades funcionan y son buenas en la medida en que son capaces de atender los requerimientos de sus ciudadanos”, apunta Fernando Herrera. Para eso, agrega, éstas deben responder en aspectos de equi-

pamiento, comunicaciones y transporte, y en su capacidad para generar trabajo, ser funcionales y sustentables social y ambientalmente. En esa dirección, entonces, debía apuntar el nuevo documento.

ASPECTOS RELEVANTES

¿Cómo serán las ciudades del futuro en Chile? Así las ve Pilar Giménez, del Minvu: “Imagino una ciudad llena de opciones, donde todas las personas tengan la oportunidad real de decidir cómo y dónde quieren vivir. Pero que, al mismo tiempo, estas decisiones las tomemos en forma responsable, evaluando los efectos positivos o negativos sobre el medio natural, sobre el patrimonio, y sobre las personas que nos rodean... También imagino una ciudad eficiente, que resuelva bien los temas sistémicos, como la conectividad, el transporte, la disposición de residuos, u otros usos no deseados, de tal forma que no existan comunas o sectores ‘ganadores’ y otros ‘perdedores’”.

Para lograrlo, la PNDU presenta grandes avances en diversas materias. Uno, por ejemplo, es el de entender que las ciudades son grandes consumidoras de energía y agua, y generadoras de emisiones hacia la



Pilar Giménez, Jefa de la División de Desarrollo Urbano del Minvu.



Ciudad de Punta Arenas.

atmósfera, cuerpos de agua y suelo. Por ello, el documento plantea diversos objetivos, como gestionar eficientemente los recursos naturales, energía y residuos; medir y monitorear variables ambientales urbanas; facilitar los procesos de reutilización, densificación y desarrollo de áreas sin uso urbano al interior de las ciudades; establecer condiciones para que los proyectos de nuevas áreas urbanas resuelvan las externalidades sobre el medio natural en aspectos como la permeabilidad del terreno, la biodiversidad y los cauces naturales.

En calidad de vida, la PNDU pone a las “personas como el centro y foco de cada una de las propuestas”. Para ello no sólo busca el desarrollo material, sino que los habitantes puedan obtener beneficios intangibles o subjetivos asociados a su relación con el entorno y el resto de la sociedad. Además, pretende promover la descentralización de la toma de decisiones urbanas y territoriales, para que éstas sean a nivel local; para ello se entregan recursos humanos y físicos.

Se le da mucha importancia a la participación ciudadana, que se entiende como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar. La institucionalidad debe garantizar que ello ocurra, pero también se establece que la resolución queda sujeta a las autoridades democráticamente elegidas o legalmente establecidas.

Otro aporte de la PNDU es la incorporación del concepto de “Integración Social”, que se coloca como prioridad nacional y en cuya consecución el Estado tiene un rol clave. El concepto apunta a tener lugares inclusivos, donde las personas se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos, acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento. El objetivo, explica Fernando Herrera, es evitar que en el futuro se construyan soluciones habitacionales con bajos estándares y, por otra parte, reparar el déficit en materia urbana y equipamiento de los

conjuntos sociales ya construidos.

A ello se suma el rol que el patrimonio debiera tener en las ciudades chilenas. En este sentido, amplía su concepto: el patrimonio ya no sólo corresponde a construcciones sino también a manifestaciones y al entorno natural. Al ser un bien social, el Estado tiene una responsabilidad directa en su conservación, tanto para bienes públicos como privados.

Otro de los aspectos más relevantes tiene que ver con el gobierno de las áreas metropolitanas. “La Política plantea que, para poder materializar sus planteamientos, es necesario efectuar cambios profundos en nuestra organización institucional, tanto de la administración central como de los gobiernos locales. De hecho, la Política reconoce que no basta una mejor coordinación intersectorial y que debemos cambiar el sistema de toma de decisiones actuales, que tiene muchos departamentos, centralizado y generalmente reactivo, avanzando hacia procesos integrados, planificados, descen-

LA PNDU PONE A LAS PERSONAS COMO

el centro y foco de cada una de sus propuestas. Para ello busca facilitar su desarrollo material y otorgarles beneficios intangibles a sus habitantes, con el fin de ofrecerles una mejor calidad de vida.



Bajos de Mena.

tralizados y participativos”, comenta Pilar Giménez. Se propone un Ministerio de Ciudades, Vivienda y Desarrollo Territorial, y el establecimiento de una autoridad metropolitana en aquellas ciudades compuestas por varias comunas.

SUELO E INVERSIÓN

La idea de la PNDU es promover una ciudad más atractiva para todos. Por ello establece una política de suelo, que le permite a éste cumplir con un rol social. El uso del suelo debe ser integrador, explica el documento, lo que precisa de herramientas para que las autoridades puedan buscar terrenos bien localizados.

Se establecen propuestas como implementar mecanismos normativos y de gestión pública que aseguren la disponibilidad de suelo para la vivienda social, orientados a la generación de barrios integrados y diversos. Además, se plantean medidas que propicien la utilización del suelo disponible o subutilizado al interior de las ciudades, cuando éste

tenga atributos adecuados para proyectos de integración social urbana. Junto con ello, explica Pilar Giménez, las autoridades deben resguardar que los Instrumentos de Planificación Territorial contemplen una permanente disponibilidad de suelo para viviendas de todo tipo y perfil social, tanto en extensión como en densificación.

Asimismo, la Política busca integrar los instrumentos de planificación con los planes de inversión urbana, habitacional, de vialidad y transporte. Además, propone una buena noticia para la evaluación social de proyectos: que ésta se realice en función de planes más que de proyectos, considerando, además de los efectos socioeconómicos, los beneficios culturales y la calidad urbanística. Por otra parte, también genera herramientas locales de gestión y financiamiento, y busca dar certeza –con reglas claras, estables y de aplicación general- a los inversionistas privados para que puedan calcular los costos y beneficios de los proyectos con anticipación.

La PNDU, como se explicó, es una guía.

Su aplicación en el ámbito privado dependerá de las modificaciones legales que se vayan haciendo. Pero en el ámbito público el efecto debiera ser más rápido. Un primer desafío –opina Fernando Herrera- consistirá en reformular el sistema de generación de planes reguladores, para que converja con la planificación central. “Debemos tener una plataforma única en la cual se basen todos los procesos de planificación, para tener mejor coordinación entre los distintos actores”, dice el presidente de la Comisión de Urbanismo.

A fin de cuentas, su impulso dependerá –en buena medida- de la voluntad que las autoridades de turno le impriman. Por de pronto, ya se dio un primer paso: en la misma firma del Decreto del 30 de octubre, el Presidente creó un Consejo Asesor que debe velar para que la PNDU se cumpla. Por mientras, hay que esperar a que la Contraloría General de la República tome razón del Decreto para que éste sea publicado en el Diario Oficial y entre en vigencia.