



cc

SEMINARIO INTERNACIONAL

EN EL MARCO DE LA X BIENAL DE ARQUITECTURA

INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION Y GESTION URBANA
AMBITO EMPRESARIAL - GESTION INMOBILIARIA

EXPOSICION DEL PRESIDENTE DE
LA CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

Eugenio Velasco Morandé

Santiago, 5 de Septiembre de 1995

LA NECESIDAD DE DISPONER DE INSTRUMENTOS DE REGULACION

En primer lugar queremos agradecer la invitación que los organizadores de esta bienal nos han hecho para tratar este tema bajo la óptica de reconocer al sector construcción como uno de los actores que participa en la formación de la ciudad.

Partir por el reconocimiento de que la ciudad se construye mediante la participación de diversos actores, permite abrigar esperanzas relativas a que la formulación de sus metas se debe realizar sobre la base de un acuerdo que considere los diferentes puntos de vista que éstos tienen.

En este contexto de actuar como constructores de la ciudad, el tema relativo a la vigencia de los Planes Reguladores y su función es una materia esencial, más aún si esta pregunta no se formula ante una propuesta de generar otro tipo de instrumento que regule el ordenamiento del territorio y determine los procedimientos a seguirse para definir y velar por el bien común.

Inicialmente dejaré establecido que para el sector que represento es fundamental que existan instrumentos regulatorios que sean de fácil comprensión, perdurables en el tiempo y que definan con precisión los deberes y derechos de los diferentes actores.

El riesgo y la incertidumbre tanto en los procesos informativos como en la obtención

de antecedentes y de los permisos, son básicos para la formulación del negocio inmobiliario. Sin duda que un aumento de estas variables se refleja en los costos de las obras y en las decisiones respecto de la localización de las inversiones, el sector requiere conocer las «reglas del juego» para estar en condiciones de tomar sus decisiones de acción.

El aumento de estos riesgos hoy se refleja incluso afectando a los permisos de edificación legalmente otorgados como resultado de procedimientos judiciales o por acciones administrativas de instituciones sectoriales del Estado originadas en contiendas de competencia.

EL DESAFIO DE ACTUAR EN PRO DEL MEJORAMIENTO DE LAS CONDICIONES DE VIDA EN LAS CIUDADES —UNA ACCION CONJUNTA—

El financiamiento de las obras urbanas necesarias para evitar que los habitantes de nuestras ciudades sigan sufriendo un empeoramiento de sus condiciones de vida, es una materia que los diferentes sectores han reconocido que no puede ser resuelta exclusivamente por el Estado, sin la participación del sector privado.

Si revisamos la inversión privada realizada en las áreas urbanas en los últimos 5 años, veremos que este sector participa fuertemente en el financiamiento y ejecución de la ciudad alcanzando éste a más de un 80% en el período 1992- 1993 y en el período 1994-1995 se estaría alcanzando una cifra que supera el 77%, producto del aumento en las inversiones en infraestructura que en el reciente período ha estado realizando el Estado.

Sin embargo la inversión realizada no es suficiente para detener el proceso desencadenado y se requiere con urgencia incrementar dicha inversión atrayendo capitales del sector privado. Ello demanda que el Estado sea capaz de otorgar las garantías suficientes para lograr la incorporación de empresas privadas destinadas a la dotación de nuevos servicios, que podrán aparecer en el futuro, las que deben evaluar con precisión sus riesgos y sus utilidades.

Esta garantía pasa por reconocer que el acceso a los servicios tiene un necesario costo que debe ser asumido por los usuarios y, si el servicio corresponde a un servicio básico como es hoy día el agua potable, pero el día de mañana podrían ser también otros, dicho costo debe ser parcialmente asumido por el Estado otorgando mecanismos de subsidio a los usuarios de las clases más desposeídas.

No resolver la situación actual o prolongarla innecesariamente significa afectar a una importante porción de la población del país; según los resultados del último censo de población realizado por el INE en 1992, el 83,5% de los habitantes de Chile vive agrupada en entidades urbanas, las cuales se definen como agrupaciones de viviendas con una población de más de 2.000 habitantes.

De este universo, un 66,4% se concentra en sólo 10 unidades urbanas de más de 150.000 habitantes, lo cual representa un 55,4% de la población total del país.

Las tres mayores agrupaciones urbanas que cuentan con más de 500.000 habitantes albergan a una población que representa un 82,2% del total de habitantes que residen en las 10 unidades destacadas y que corresponden a una cifra cercana a la mitad de la población del país (45,5%).

Por lo tanto, cuando estamos hablando de la calidad de vida en nuestras ciudades,

debemos considerar que ésta afecta con urgencia a más de la mitad de la población del país (55,4%), la cual vive en territorios regulados por Planes Reguladores de cierta complejidad.

En consecuencia, al referirnos a la pregunta planteada, debemos tener en cuenta que el efecto de las decisiones sobre la materia afectan hoy a un universo de la magnitud señalada y, además, que el desafío de iniciar la construcción de las ciudades deseadas no se logrará como resultado de resolver solamente los problemas urgentes. Por este motivo abordar decididamente el tema no puede ser una materia de escasa relevancia sino que requiere de disponer de todos los recursos técnicos que el conocimiento actual pueda aportarnos.

QUE CIUDADES DESEAMOS —UN ACUERDO ENTRE VARIOS ACTORES—

Entendemos que el desafío actual, y antes de referirnos a las características de los instrumentos que necesitamos, parte por la búsqueda de un acuerdo sobre las ciudades deseadas y, que además, éstas sean posibles.

Para buscar este acuerdo nos cabe la pregunta respecto de quienes toman y participan en dicho acuerdo, más aún, si consideramos el actual proceso de elaboración de los instrumentos reguladores que claramente no da cabida a un debate técnico con la debida altura de miras sobre el tema, el que pasa a resolverse, ya sea por la imposición de la voluntad del planificador o, por la imposición de las voluntades de la población actualmente residente en el territorio, quienes están claramente representados en las instancias de gobierno local que es la única instancia decisora en materia de Planes Reguladores.

Dar una respuesta concordada a esta pregunta permitirá avanzar sobre la pregunta inicial, relativa a cuál es el instrumento de planificación que necesitamos, orientando esta actividad planificadora como una acción que busca cumplir con ciertas metas referidas a la evolución futura del área y que están más allá de una solución de los problemas actuales, objetivo que parece no estar presente en los procesos de formulación de los actuales instrumentos de planificación.

Abordar esta definición inicial, orientadora de todas las acciones que le suceden, requiere distinguir con claridad el contenido de los estudios técnicos, los objetivos de la participación y sus instancias, y los procesos de toma de decisiones, estableciendo en cada caso las responsabilidades y derechos de los actores.

El procedimiento actual de elaboración y de toma de decisiones en la materia se parece más a un difícil acuerdo político, tomado con el propósito de conservar ciertas características actuales, que a un procedimiento de elaboración de un instrumento técnico que es decisivo en la definición de las ciudades que dejaremos a las próximas generaciones y sobre cuyas disposiciones se debe resolver hoy un 80% de la inversión con que se construye la ciudad.

CARACTERISTICAS DE LOS PLANES REGULADORES RECIENTES

Poca visión de futuro, sin capacidad de anticiparse a los efectos, incapaz de

regular la acción del Estado sobre el territorio, con poca capacidad de adaptación y promulgados extemporáneamente y poca vigencia en el tiempo, son las características más relevantes hoy de estos instrumentos.

En relación a los Planes Reguladores recientemente formulados, podemos destacar un notorio cortoplacismo de las decisiones, faltando un compromiso con las necesidades futuras de nuestros centros urbanos.

No deberá perderse nunca de vista que el espacio urbano, a diferencia del espacio rural, es planificado por el hombre y construido por él, y para que sea grato debe ser - además de hermoso - funcional.

Por ello su planificación debe hacerse pensando en satisfacer las necesidades del hombre. Las del hombre de hoy del futuro, con sus características actuales, y previendo sus requerimientos venideros.

El crecimiento del parque automotriz sorprendió a la planificación y dejó a los planes de ordenamiento territorial con una carencia de espacios destinados a este propósito, cuya solución, ya se ha señalado, es de un elevado costo que no se sabe como financiarlo, por lo que además se busca soluciones alternativas para facilitar el transporte de las personas en los centros urbanos sin afectar la movilidad que hemos conquistado como un bien contemporáneo.

Avanzar en la búsqueda de soluciones a este problema, en un país todavía pobre como el nuestro en que los recursos del Estado deben ser destinados primordialmente a otros fines, permite pensar que es posible asignar a los usuarios los costos reales implícitos en cada una de sus decisiones, incorporando el financiamiento privado en las soluciones.

¿Que otras sorpresas debemos prever?, una dotación de áreas verdes y de espacios abiertos en nuestras ciudades que den cabida a usuarios que crecientemente dispondrán de menos espacios privados de éste carácter, producto de las densificaciones y, que permitan el contacto con la naturaleza cada vez mas lejana.

Dotación de espacios para dar cabida a una creciente oferta de servicios que buscan localizarse dispersos en el territorio y cercanos a sus usuarios, lugares destinados a los esparcimientos, el comercio, la cultura, etc., los cuales crecientemente buscan atender de la mejor manera a la población.

Pero la oferta de servicios debe realizarse en forma ordenada y respetar la belleza y naturaleza de los barrios, especialmente los residenciales. Sin transformar las arterias principales en verdaderos «barrios pesa» que ahuyentan a los residentes en forma cada vez más agresiva, suministrando pingües ingresos a los Municipios, con un deterioro importante del nivel de vida del vecindario y creando aumentos de costos adicionales al propio Municipio o al Estado al obligar a los vecinos a emigrar a zonas más lejanas.

Poca capacidad de anticipación y de ordenamiento del territorio

El carácter de las decisiones del Plan Regulador tiene un marcado sesgo hacia la corrección de eventos que no fueron previstos oportunamente. Dichos eventos han sido provocados tanto por obras realizadas por entes estatales, como también por acciones privadas realizadas de acuerdo a disposiciones erróneas contenidas en los instrumentos de regulación.

Entre las acciones del Estado no previstas en la planificación territorial podemos destacar las políticas de vivienda, urbanizaciones públicas, construcción de equipamientos, obras de infraestructura, metro etc..

Como acciones privadas realizadas en los «vacíos» de los instrumentos vigentes, podemos destacar, por ejemplo hoy, la construcción de extensos loteos en el perímetro externo de los centros urbanos y la aparición de instalaciones industriales y comercios alineados junto a las carreteras nacionales, al margen de cualquier planificación.

Un tercer tipo de acciones, que requieren corrección, son las generadas como causa de disposiciones erradas de los Planes que no han sido oportunamente corregidas, tal es el caso de sectores cuya densidad planificada no pudo ser soportada por la infraestructura disponible.

En consideración a lo señalado, cabe la duda razonable acerca de la capacidad real de los instrumentos actuales de ser un efectivo medio de regulación y ordenador del desarrollo de las ciudades en especial de las acciones emprendidas por el propio Estado, como también respecto de la capacidad de contar con instrumentos dúctiles que puedan ser corregidos oportunamente, antes que se generen problemas cuya solución es cara y muchas veces sólo logra obtener soluciones parciales.

Una rápida referencia al ordenamiento institucional del país, nos permite señalar que existe una evidente falta de concordancia entre el sistema de planificación, fijado por la ley General de Urbanismo y Construcciones, y las atribuciones de los diferentes sectores del Estado.

Por un lado, la legislación urbana establece un sistema claramente descentralizado, que se funda en la toma de decisiones en los niveles locales que se encuentran más en contacto con el lugar territorial donde se generan los problemas, y estableciendo, sobre estos niveles, tres instancias superiores, destinadas, la primera y segunda, a la coordinación y generación de macroestructuras que den coherencia al ordenamiento mediante los instrumentos intercomunales y regionales y, la tercera instancia, destinada a la fijación de normas en los niveles nacionales.

Por otro lado, y superpuesto al esquema indicado, el ordenamiento de atribuciones en los niveles centrales del Estado, otorga facultades para la planificación, inversión, y construcción de obras destinadas al equipamiento de las ciudades y a la infraestructura, a diferentes instituciones especializadas (sectoriales), que en el mejor de los casos se encuentran descentralizadas en niveles regionales y cuyas decisiones se toman mediante presupuestos sectoriales anuales de inversión, sin contar con planificaciones para el mediano y largo plazo.

Falta de integración de la actividad del Estado

Este ordenamiento sectorial, que divide los problemas como elementos aislados, genera a su vez soluciones aisladas que no consideran convenientemente las interrelaciones entre problemas y soluciones.

A título de ejemplo me permito señalar que, recientemente, y a consecuencia de que el diagnóstico del sistema de transporte para Santiago elaborado por la SECTRA mediante el modelo ESTRAUS, no permitía identificar soluciones viales para resolver los conflictos actuales y futuros sobre la materia, dicha secretaría resolvió actuar incorporando en los escenarios de evolución de la ciudad alternativas que no fueran sólo la proyección de tendencias de crecimiento.

Este ejercicio, que supone formular alternativas de planificación territorial identificando áreas más propicias para la relocalización y el ordenamiento de las actividades urbanas, me permite ejemplificar que existen problemas cuya solución no pertenece solamente a un sector, sino que necesariamente su estudio y solución debe integrarse a un mayor y más complejo ámbito de variables.

Esta discordancia en el ordenamiento de funciones institucionales provoca que el instrumento de planificación comunal sea habitualmente «sorprendido» por la acción generada en los diferentes sectores Nacionales y Regionales que tienen facultad de intervención en el territorio.

Este procedimiento además deja a los niveles locales, en los cuales se genera el instrumento de planificación, sin la capacidad para financiar obras que son esenciales para resolver los problemas y dar señales adecuadas de la voluntad de ordenamiento expresada en los Planes, los que en consecuencia pasan a ser «letra muerta» en muchas materias.

Poca capacidad de adaptación

Por lo tanto, al referirnos al instrumento de planificación, no podíamos dejar de comentar la estructura indicada, dado que es ella la que le asigna las características antes comentadas, sin perjuicio de ello, y ya en relación al Plan Regulador propiamente tal y a su incapacidad de adecuarse oportunamente a los efectos sobrevinientes, me referiré a las disposiciones vigentes.

La legislación vigente otorga a la municipalidad, con cargo a sus fondos, habitualmente escasos, la obligación de elaborar y de mantener actualizado el Plan Regulador Comunal, para lo cual, además, debe disponerse de un profesional idóneo, el Asesor Urbanista. Expresamente, una de las funciones del profesional indicado consiste en «estudiar el Plan Regulador urbano- comunal y mantenerlo actualizado propiciando las modificaciones que sean necesarias, y preparar los planos seccionales de detalle para su aplicación».

Es notorio que la obligación de actualización oportuna de los instrumentos de planificación, como también la de elaborar los planos de detalle para su aplicación, corresponde a un tipo de gestión urbana que no ha sido asumida por las autoridades respectivas, lo que nos lleva a preguntarnos por el sentido de la gestión municipal en la actualidad.

Ante lo señalado creemos que es esencial insistir en el carácter de lo que debe ser la función municipal, como ente que forma parte del Estado, que cumplirá su rol subsidiario definiendo los elementos que forman parte del bien común y garantizando su acceso actual y futuro a la comunidad y, como ayudador y regulador de la actividad privada que cumple una función esencial en el progreso de la sociedad.

Sólo teniendo una clara comprensión de los roles indicados se podrá avanzar en una efectiva modernización de Estado en esta materia, y en una revisión del ordenamiento jurídico e institucional que permita sobre esta base identificar los instrumentos más adecuados para la gestión de nuestras ciudades.

Escasa vigencia de los instrumentos

Las incapacidades y dificultades indicadas generan un instrumento que da señales

débiles y muy inestables, lo que hace que la actividad del sector al cual represento se enfrente con una situación de riesgo.

La elaboración de los recientes Planes Reguladores está muy marcada, además de una evidente falta de participación de instituciones representativas de inquietudes técnicas en su elaboración, por el concepto de generar «un nuevo Plan», como si con la sola promulgación de este instrumento se iniciara la construcción de la «nueva» ciudad desconociéndose lo ejecutado con anterioridad.

Las señales que nuestro sector percibe en esta materia pueden ejemplificarse con el proceso reciente de la comuna de Ñuñoa, la cual formuló un nuevo Plan que, después de un intenso proceso participativo que hizo que dicha gestión demorara prácticamente tres años, se aprobó en Noviembre de 1987.

En la actualidad este Plan se encuentra con una modificación prácticamente aprobada que corresponde a un ajuste de algunos indicadores, pero además se está desarrollando un proceso que representa una reformulación prácticamente total de dicho instrumento.

A mayor abundamiento podemos señalar el caso de la ex comuna de Las Condes, que desde junio de 1992 se encuentra con una normativa provisoria que sigue afectando a las comunas de Vitacura y Lo Barnechea, en donde aún dista tiempo para resolverse.

Nos parece más sano concebir al plan como un instrumento capaz de orientar las acciones tendientes a dar una continuidad en la construcción de la ciudad, entendiendo que ésta se construye y se adecúa permanentemente a las nuevas demandas, pero que, en general, no debe estar sujeta a un proceso generalizado de demolición y reconstrucción.

Para lograr avanzar en esta línea se requiere que, tanto en la formulación como en la necesaria etapa posterior de seguimiento de los resultados del Plan, se disponga de los antecedentes técnicos adecuados que permitan implementar oportunamente las medidas correctoras, evitando de esta manera las propuestas de cambios radicales y la pretendida construcción de las «nuevas» ciudades.

LA GESTION DEL DESARROLLO URBANO

Asumiendo que el proceso de planificación se puede producir conforme al ordenamiento establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a los Municipios les cabe una función relevante en esta gestión, entendiendo la gestión como la acción de administración que se realiza de determinados recursos y atribuciones con el objeto de cumplir con determinadas metas fijadas a través de las instancias de participación y toma de decisiones que correspondan.

En este ámbito comunal, y conforme al rol de ayudador de la actividad privada que debe asumir responsablemente la autoridad, me voy a permitir comentar las dificultades con que se encuentra el sector construcción.

Falta de claridad en los antecedentes que se entregan para la toma de decisiones iniciales. Plazos excesivos, exigencias «especiales» de cada comuna y procedimientos diferentes, son el común denominador.

Estas dificultades, plantean desde el inicio una clara incertidumbre al gestor inmobiliario quién no puede asegurar plazos y en consecuencia presupuestos para dichas actividades.

En un estudio realizado en conjunto con la municipalidad de Las Condes en diciembre de 1992, se detectó que había obras de construcción que requerían de hasta 11 diferentes permisos, todos los cuales eran otorgados por esa institución.

Cada uno de dichos permisos requerían un número promedio de 8 antecedentes variando este número desde los 3 para el caso más simple y llegando hasta los 17, Estos antecedentes debían ser recopilados y preparados por el interesado, y de ellos un 37% correspondían a certificados y antecedentes que debía entregar la misma dirección que los solicitaba.

Para estar en condiciones de abordar esta gestión y de redefinir las bases de nuestro sistema de Planificación Territorial se requiere con urgencia revisar los procedimientos actuales y establecer un camino de acción conjunta del sector privado y el sector público como única alternativa de avanzar en el mejoramiento de las condiciones de vida de la mayoría de los habitantes de este país.

Es nuestro convencimiento que si no somos capaces de enfrentar integralmente el problema, redefiniendo los instrumentos y activando una urgente e indispensable modernización del Estado, para que éste cumpla con su rol y sea un efectivo agente regulador y ayudador de la actividad privada, no lograremos avanzar en la materia y tendremos que seguir contentándonos con sostener estériles ponencias acerca de lo que conviene o no conviene hacer.

Es en el marco de esta Bienal de Arquitectura, que logra concitar el interés ciudadano sobre estas materias, así como el concurso de connotados especialistas nacionales y extranjeros e institutos y universidades, donde se pueden encontrar las personas y las fórmulas para llegar a las soluciones adecuadas.

Los insto a continuar atentos y vigilantes y a aportar no sólo con ideas, sino después con personas y equipos capacitados que entreguen su colaboración práctica a las más altas autoridades del área, a fin de lograr antes de que sea más tarde, poner remedio a los defectos y carencias de nuestras actuales planificaciones urbanas.

El resultado final no sólo depende de las buenas ideas, sino también y quizás en forma más decisiva, de que seamos capaces de materializarlas.