



NUEVOS DESAFIOS URBANOS Y NUEVAS HERRAMIENTAS DE PLANIFICACION

Sergio Baeriswyl Rada¹

Fecha de recepción: 08/03/2006

Fecha de aceptación: 28/04/2006

Cuando se discute sobre desarrollo urbano, se suele ser generoso en el uso y amplitud del término, así como en sus alcances. Habitualmente, caemos en generalizaciones y otorgamos al urbanismo un protagonismo inusual, que en la práctica está muy por encima de las reales competencias de esta disciplina.

Es común emplear el término “desarrollo urbano”, cuando en realidad hablamos de desarrollo económico, cultural y social, y también cuando hacemos referencia a la seguridad ciudadana, al medio ambiente, al transporte público, no escapándose, la conservación de las calles y el mal estado de las veredas. Tal pareciera que el urbanismo es una ciencia poderosamente holística, que como tal, bien debiera ser la protagonista del ejercicio de los gobernantes de la ciudad.

En efecto, debiéramos volver a hablar de la “polis” en el sentido griego del término, es decir, la “ciudad estado” donde la

política, según los mismos griegos sería “*el arte de gobernar*”, haciendo de la ciudad el verdadero centro de todo.

En efecto, esta enorme expectativa que se cierne sobre la ciudad, desde la perspectiva del desarrollo urbano, parece no tener relación alguna con la realidad de las herramientas disponibles para su conducción. En nuestra actualidad nacional el principal instrumento destinado a la organización del desarrollo urbano lo constituyen los planes reguladores, sea en su versión intercomunal o metropolitana, o bien en su versión comunal.

Los planes reguladores son la expresión fiel de un articulado con carácter de ley, que aspira a normar de manera previa los acontecimientos urbanos y todos los escenarios de crecimiento y desarrollo posibles de ocurrir en ciudad en su futuro, esto es, en lapsos de 15 a 20 años. La implicancia primera de este modelo, es el establecimiento de una norma de “*inducción*”, es decir, de ca-



Visión urbana de la ciudad de Concepción con vista hacia el río Bio Bio y sector de desembocadura.

¹ Arquitecto, Doctor en Urbanismo, Docente en Universidad del Bío-Bío, Facultad de Arquitectura, Construcción y Diseño, Depto. de Planificación y Diseño Urbano, E-mail: sbaeriswyl@ubiobio.cl



Modelo de ocupación espacial urbana, que no contemplan políticas rigurosas de planificación: en pendiente, sin orden urbano, arriba, y áreas bajas de inundación, abajo.

rácter regulatoria que ordene el desarrollo espacial de la ciudad en el tiempo, pero en función de un objetivo o meta de crecimiento preestablecida al momento de hacer el plan.

Ciertamente, toda comunidad organizada debe aspirar legítimamente a definir un modelo o meta de desarrollo y organizarse en función de ésta, alineando todos sus instrumentos, los que permitirán en el tiempo alcanzar un determinado objetivo de prosperidad y calidad de vida. Igualmente deseable será, que esto pase a formar parte de una suerte de contrato social, expresado en un instrumento legal que regule y facilite el logro de este objetivo.

Sin embargo, la naturaleza *inductiva* de este tipo de instrumento aplicado en nuestro país, lleva inevitablemente a que los planes reguladores aún estando bien orientados en sus objetivos, sean de una aplicación esencialmente *reduccionista*. En efecto, su aplicación se limitará a regular la fuerza de crecimiento de una ciudad, seleccionando y permitiendo todo aquello que se ajusta a sus objetivos y desechando todo aquello que no lo hace. Por otro lado este instrumento establece las normas de

tolerancia máximas y mínimas que cada proyecto de emprendimiento debe cumplir, para ajustarse al modelo de desarrollo implícito en cada plan.

El problema de expresar este modelo de desarrollo sobre la base de un instrumento regulatorio, está en la necesidad de contar con a lo menos dos condiciones previas: *La primera*, que exista una dinámica de desarrollo urbano tan abundante en la ciudad, que permita seleccionar y desechar proyectos de inversión y desarrollo, con el fin de ser fieles al objetivo interpuesto por el plan. *La segunda*, que las variables que impulsan la dinámica de desarrollo de una ciudad y sobre la base de la cual se planifica, sean constantes y estables en el tiempo.

Cuando observamos la dinámica de desarrollo urbano de las ciudades contemporánea, vemos que estas dos condiciones no se encuentran garantizadas, y en consecuencia, no existen iniciativas de desarrollo desechables para una ciudad.

Las autoridades compiten por la atracción de inversiones que pueden mejorar la competitividad de sus ciudades, sin importar incluso la naturaleza o las externalidades de las cuales puedan acompañarse. Ellas nos enseñan que en materia de inversión, nada es desechable, y que todo proyecto es una oportunidad. De otra manera, no podríamos comprender, cómo el otorgamiento de licencias de casinos de juego en las distintas ciudades de Chile, ha desatado una sana competencia de las distintas comunas por su obtención, aun cuando muchos de los proyectos propuestos, estén lejos de los objetivos de desarrollo urbano pensados en algún minuto por los urbanistas.

Pero también, constatamos que la dinámica de cambio de la ciudad, ha dejado de ser previsible y en consecuencia no es posible forzar el desarrollo urbano a regirse por un código rígido. Las dinámicas de cambio propias de la ciudad global, son tan extraordinarias, que pensar en una anticipación de sus efectos sobre la ciudad, solo puede responder a un ejercicio de irresponsable arrogancia y exceso de autoridad.

El rol del Estado cada día menos preponderante en materia de inversión urbana, el aumento explosivo del volumen de las inversiones privadas, imposibles de anticipar, los cambios en los patrones culturales y de servicios que provocan nuevas necesidades e inesperados tipos de demanda, los cambios en las tecnologías de transporte, comunicaciones, construcción, etc., desaconsejan el empleo de normas y patrones regulatorios rígidos que nos llevan a pensar que la dinámica de cambio de la ciudad global, nunca

podrá someterse o inducirse con éxito a un esquema normativo determinado.

Como consecuencia de ello, escuchamos en forma cada vez más recurrente la afirmación que nuestro instrumental de planificación urbana está obsoleto, y que éste es incapaz de adaptarse a la realidad dinámica que experimenta la ciudad contemporánea. Pero a este respecto, debemos ser cuidadosos y muy responsables, ya que muchas de estas afirmaciones están inspiradas en el legítimo interés de buscar soluciones al problema de fondo, muchas otras en tanto, buscan sólo gozar de más y más libertad regulatoria, sin importar mucho el resultado de esta política en la ciudad.

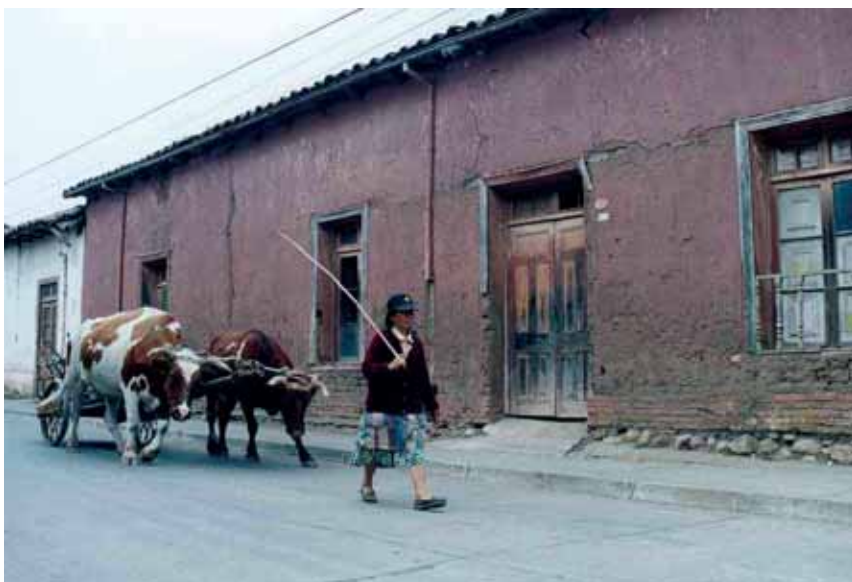
En este ámbito podemos constatar dos aspectos distorsionadores en los actuales instrumentos de regulación urbana, que abren interrogantes:

Regular en función del volumen y tamaño, termina desvirtuando el concepto de origen de un plan:

Los instrumentos actuales regulan y acotan cuantitativamente la expresión física y espacial de la ciudad, la máxima altura, la máxima constructibilidad, el mínimo antejardín, por nombrar algunas. Todas estas exigencias se sustentan válidamente, en la búsqueda de lograr un concepto, previamente definido de armonía, que se obtendrá en la medida que esta exigencia se sustente en el tiempo y transforme el total de conjunto. ¿Pero no será más eficaz regular el concepto armónico deseado para un sector o barrio, en función de las propiedades auténticas de cada proyecto en su entorno, en vez exigir un set de normas rígidas aplicadas de manera homogénea?

Regular la realidad como un todo homogéneo, desconoce el potencial de las singularidades y atributos individuales de la ciudad:

Los instrumentos se estructuran sobre la base de normas aplicada por zonas, las cuales han sido previamente definidas como homogéneas, es decir, las normas del instrumento se aplican en forma uniforme sobre dicha zona sin importar las singularidades propias de ese mismo sector o barrio, o bien, los atributos del propio proyecto. De este modo se obtiene una unidad con caracteres urbanísticos similares, lo cual debería contribuir a imponer una imagen de unidad al sector. ¿Pero no será mejor evaluar los proyectos por sus singularidades y atributos de integración al entorno, más allá de si se ajustan o no al patrón normativo pre-establecido para el lugar?



Contrastes urbanos en ciudades con distinto carácter de planificación, aleatorio y normativo, Sauzal (V Región), Tocopilla (II Región) e Iquique (I Región).

Ambas afirmaciones e interrogantes, están lejos sugerir como solución una libertad normativa absoluta en la ciudad, y dejar que la propia fuerza del mercado regule la expresión urbana. Esta es la base de la política aplicada en Chile entre la década del setenta y la década del ochenta, y que es responsable directa de gran parte de las disfuncionalidades urbanas de nuestras ciudades. Pero más grave aun, esta política liberal ha privado por mucho tiempo al país, de la posibilidad de plantear nuevos modelos de desarrollo y nuevos instrumentos de gestión, situación que persiste hasta nuestros días haciendo que la crítica acertada sobre la obsolescencia de los instrumentos de planificación, valide una y otra vez los anhelos mas liberales de no regulación.

Como consecuencia de lo anterior, podemos señalar que los cambios realizados a la normativa en los últimos 30 años, en nada han contribuido a transformar los planes de regulación en instrumentos de gestión, o bien, en instrumentos de integración espacial de las ciudades. A esto han contribuido directamente las dificultades para modificar y actualizar los planes reguladores, que en promedio tardan 7 años en su confección.

Pero más complejo aun, es que cada día se debilita más la primacía de los planes reguladores en la coordinación de las más de 30 entidades con competencia urbana en la ciudad. Todas estas competencias son paralelas, y no están dispuestas a someterse a la primacía de los planes reguladores, tal vez con mucha razón, si asumimos que éstos por su naturaleza no están representando la realidad y dinámica de nuestras ciudades, y suelen jugar un rol de tipo restrictivo.

Así las cosas, se constata además un debilitamiento progresivo de la institucionalidad urbana. Por un lado tenemos a los municipios, desprovistos completamente de unidades o direcciones de urbanismo, con alcaldes y consejos municipales, sin facultades para una administración más autónoma de los instrumentos de regulación, como por ejemplo la posibilidad de modificar los planes reguladores de manera más selectiva y rápida. Y por otro lado, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual debiera liderar la definición de una nueva política de desarrollo urbano, y creación



de nuevos instrumentos de desarrollo, pareciera haber optado por no innovar.

Hemos confirmado que los actuales instrumentos, inducen y restringen sin alcanzar los resultados esperados, nos preguntamos, ¿porqué no se aplican instrumentos de regulación donde en el centro de la evaluación esté la calidad, los atributos, el poder integrador de una iniciativa - aspectos medibles por cierto- , más allá de si está o no cumpliendo con el esquema preestablecido?, ¿cual es el temor de concebir una norma que ubique en el centro lo cualitativo y no lo cuantitativo de la actual normativa, sin perjuicio de corregir las distorsiones obvias que pudieran producirse?, ¿porqué no someter a la decisión de la ciudadanía representada o directa (mas difícil), los proyectos que por sus atributos merezcan su ejecución, aun cuando estén alejados del esquema regulador preestablecido?.

Se trata de una materia extraordinariamente compleja, y se debe ser prudente al momento de la innovación. No obstante, debemos recordar siempre lo principal y lo más básico que sustenta nuestra disciplina: *“lograr ciudades integradas, más bellas, donde sus habitantes vivan felices”*.

Un experto en evaluación de proyectos de origen francés de visita en Chile, quedó profundamente impresionado por el temor y el desprecio del chileno por lo “subjetivo”, como si ella fuera obscena, posicionando a la objetividad como si fuera una ciencia superior, olvidándonos que los conceptos de belleza o fealdad de nuestras ciudades, la armonía o uniformidad de ellas, serán siempre materias subjetivas.

Si queremos ciudades más hermosas y armónicas, debiéramos manifestarnos disponibles a otorgar mas valor agregado a nuestros instrumentos de planificación, destacando en ellos una dimensión más cualitativa, patrimonial, cultural y estética, creando los medios necesarios para evitar las desviaciones y los eventuales abusos, propios del manejo de materias del mundo subjetivo.

De este modo debemos procurar una cultura que privilegie la integración y la calidad, como atributos esenciales del desarrollo urbano, para lo cual debemos crear un nuevo marco normativo que sea capaz de privilegiar estos atributos en cada proyectos, por sobre los componentes formalistas normativos, que redundan en una visión reduccionista del problema urbano.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

1. Ley General de Urbanismo y Construcción, Minvu, Santiago 2002.
2. “El ciudadano del patrimonio”, Colegio de Arquitectos, Revista CA, Santiago 1976.