



# Chile Urbano hacia el siglo XXI

Investigaciones y reflexiones de  
Política Urbana desde la Universidad de Chile

ERNESTO LÓPEZ M., CAMILO ARRIAGADA L.,  
PAOLA JIRÓN M., HUMBERTO ELIASH D. (Editores)

Prologado por Leopoldo Prat V.



EDITORIAL UNIVERSITARIA

ESTUDIOS

## ÍNDICE

### Prólogo

- La propuesta de la Universidad de Chile a la Política Urbana desde la investigación sobre la ciudad y los barrios, en perspectiva del interés público y sus habitantes.  
LEOPOLDO PRAT V. 11

### Introducción

- Un libro en el contexto de una política de Estado para el manejo de las ciudades chilenas.  
ERNESTO LÓPEZ M., CAMILO ARRIAGADA, PAOLA JIRÓN, HUMBERTO ELIASH (ED.) 19

### SECCIÓN 1

- Institucionalidad, descentralización y planificación territorial y urbana: desafíos pasados, presentes y futuros. 33
- 1.1. La política habita en la ciudad: La descentralización del Estado como requisito de la experiencia democrática de la ciudad.  
EDUARDO DOCKENDORFF. 35
- 1.2. Hacia un gobierno metropolitano: desafíos y propuestas.  
CAROLINA TOHÁ. 41
- 1.3. Una Política de Desarrollo Urbano Sustentable para Chile.  
M<sup>a</sup> ISABEL PAVEZ. 47
- 1.4. El desarrollo del paradigma neoliberal en la experiencia urbanística chilena.  
ALBERTO GUROVICH. 52
- 1.5. Complejidad y contradicción entre la política urbana y su (des)articulación con los instrumentos de planificación territorial.  
JORGE INZULZA. 58
- 1.6. Planes maestros de ciudades portuarias: la ausencia anclada en el subdesarrollo.  
ALBERTO TEXIDÓ. 65

1.7. Articulación regional-urbana-rural en Chile dentro del marco conceptual de la política territorial de la OCDE. PABLO CARRASCO y CAMILO PRATS.	72
1.8. Segregación socioespacial y reconfiguración urbana: revisión del concepto, tendencias, y propuesta política. CAMILO ARRIAGADA.	79
1.9. Referencias	88
<b>SECCIÓN 2</b>	
Desarrollo urbano con inclusión y movimientos sociales urbanos	95
2.1. Movimientos sociales en Chile neoliberal: de pueblo inconcluso a ciudad comunitaria. GABRIEL SALAZAR.	97
2.2. Invisibilización, vulnerabilidad y vida urbana: la calle y la casa como experiencias de género y etnicidad. SONIA MONTECINO y M <sup>a</sup> ELENA ACUÑA.	103
2.3. Inmigrantes peruanos en Santiago: extranjería y exclusión en la ciudad. M <sup>a</sup> EMILIA TIJOUX.	110
2.4. Vulnerabilidades, desarrollo urbano y género en el diseño de una PNDU. CATALINA ARTEAGA, SONIA PÉREZ y NICOLE CISTERNAS.	115
2.5. Personas mayores, habitabilidad de la vivienda y espacio urbano: desafío para un país que envejece. MARCELA PIZZI.	126
2.6. Segregación Residencial, Guetos y Políticas de Dispersión. JAVIER RUIZ-TAGLE.	134
2.7. Desarrollo inmobiliario, mercado de suelo y exclusión social en áreas metropolitanas chilenas. ERNESTO LÓPEZ MORALES.	140
2.8. Crecimiento desigual económico y urbano: desafíos de políticas pro-equidad para las ciudades de las próximas décadas. RICARDO FFERENCHI-DAVIS, ERNESTO LÓPEZ MORALES y CAMILO ARRIAGADA.	149
2.9. Referencias	160

<b>SECCIÓN 3</b>	
Territorio, sustentabilidad ambiental, transporte y redes: integraciones pendientes	169
3.1. Los desafíos del territorio: una Ley de Ordenamiento Territorial. ANA LYA URIARTE.	171
3.2. Evaluación Ambiental Estratégica, Territorio y Política Urbana: estado actual y desafíos pendientes. PATRICIO RODRIGO.	178
3.3. Vínculos entre determinantes de la salud y desarrollo urbano en Chile. ÓSCAR ARTEAGA HERRERA.	186
3.4. Motorización, infraestructuras y medio ambiente urbano: un desafío permanente para la ciudad. RODRIGO BOOTH.	196
3.5. Más allá del transporte: la experiencia de la ciudad desde la movilidad cotidiana. PAOLA JIRÓN.	203
3.6. Movilidad Sustentable, eje estructurante de la Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. NATALIA ESCUDERO.	212
3.7. Desarrollo urbano y congestión: diagnósticos y respuestas para las grandes ciudades chilenas. LEONARDO J. BASSO.	219
3.8. Modelos de planificación en transporte para lograr ciudades más sustentables. FRANCISCO MARTÍNEZ.	226
3.9. Referencias	234
<b>SECCIÓN 4</b>	
Ciudad, vivienda y patrimonio: acerca del derecho a la habitabilidad, a la memoria, y a la representación	239
4.1. Notas sobre el diseño de la vivienda y de su entorno barrial y urbano. EDWIN HARAMOTO.	241

4.2. Sustentabilidad y equilibrio ambiental del hábitat en la vivienda social. RICARDO TAPIA Z. y WALTER ALEJANDRO IMILAN.	249
4.3. ¿Es posible promover la integración social sin política urbana? Diagnóstico y reflexiones. JORGE LARENAS.	257
4.4. Ideas para replantear la política habitacional. MIGUEL LAWNER.	265
4.5. El rol del patrimonio cultural en el desarrollo urbano de Chile en el siglo XXI. MARIO FERRADA y ANTONIO SAHADY.	273
4.6. Hacia la definición de una política pública de preservación del patrimonio construido. GUSTAVO CARRASCO.	279
4.7. Imaginarios, discursos, representaciones: la ciudad desde su espacio vivido. ENRIQUE ALISTE.	284
4.8. Referencias	292
Acerca de los autores	296

### 3.3 Una Política de Desarrollo Urbano Sustentable para Chile

MARÍA ISABEL PAVEZ

La PNDU plantea una discusión sobre valores, comprensión del problema urbano y conciliación de intereses sobre cómo efectuar la distribución de beneficios y costos del desarrollo de las ciudades, existiendo diferencias que deben resolverse en acuerdos y principios orientadores tendientes a mayor sustentabilidad o "gobernanza para el desarrollo sustentable". En este documento se proponen algunos de estos principios, ausentes en la PNDU.

La reflexión llevada a cabo en 2012 sobre una nueva Política de Desarrollo Urbano dejó pronto en evidencia la presencia de cargas históricas que dificultan el diálogo entre los participantes en la definición de dicha política.

Sin embargo, los conflictos generados por esta diversidad pueden ser una oportunidad para la introducción de cambios –algunos radicales– en los hábitos culturales y en las formas y estilos de gobernar.

Un desarrollo sustentable estará dirigido al cambio de las modalidades de producción, consumo y distribución de los recursos naturales, e implica, entre otros, un rediseño de las formas tradicionales de producir que son altamente contaminantes y destructoras del medio ambiente.

Un desarrollo socioeconómico sostenible en el tiempo con sustentabilidad exigirá la activación de un régimen más moderado que el aplicado hasta ahora en Chile, pues, como modelo socioeconómico y ambiental, la sustentabilidad es conducente: al consumo de recursos renovables por debajo de su tasa de renovación y sustitución, al vertido de residuos por debajo de sus posibilidades de asimilación, a la conservación *in situ* de la biodiversidad, a la superación de la inequidad social. Asimismo, el desarrollo sustentable propende, con óptica planetaria y con arreglo a la lógica biosférica, a la internalización de los costos sociales y ambientales de los procesos productivos, a la priorización del valor del trabajo y de los recursos, a la globalización de la estrategia socioeconómica en lugar de la simple mundialización del mercado, y a la redistribución equitativa de los productos y de los valores añadidos (Folch, 2003).

La PNDU, como guía de acción pública, puede ser fundamental para mejorar nuestra débil relación entre sustentabilidad y gobernanza, es decir, "gobernanza para el desarrollo sustentable", que se interesa en las reglas para facilitar la sustentabilidad.

### 1.3.1. Algunos principios posibles para una nueva Política de Desarrollo Urbano Sustentable, PNDUS

Una PNDUS para las primeras décadas del siglo XXI en Chile debe asumir que el territorio habitable es un sistema complejo y dinámico. En todos los niveles territoriales deberían aplicarse, coordinadamente, medidas para mejorar la calidad de vida de las personas en la perspectiva de desarrollo local, pero también del conjunto planetario. Y, siendo el sistema urbano parte de un sistema territorial global, una PNDUS debería ser parte de una Política Medioambiental Global.

El funcionamiento de las instituciones de gobierno de la ciudad y el perfeccionamiento democrático del sistema político, en tanto condiciones necesarias para canalizar los requerimientos, aspiraciones e ideas de la población, garantizarán que la ciudad y todos los asentamientos humanos en el territorio habitable sean efectivamente un hecho colectivo tanto en su utilización como en su desarrollo. Para ello es necesaria una visión holística, evitando los reduccionismos, tales como la actitud *productivista* (generación de bienes de mercado, las decisiones están en función del momento productivo), o la actitud *utilitarista* (el territorio cambia de valor según varíe el precio del suelo), o la actitud *funcionalista* (el territorio es el espacio por el que circulan las cosas y los flujos, a cuyos efectos todo debe supe- ditarse), o la actitud *formalista* (contempla el territorio como si fuese un escenario pasivo, soporte de un dibujo), o la actitud *patrimonialista* (importancia a los derechos de propiedad y las transmisiones generacionales), o la actitud *naturalista*, proclive a considerar oportuno solo lo intocado, o a lo sumo, rústico (Folch, 2003).

Una PNDUS debería garantizar los derechos de todas las personas, sin distinción, a vivir en un medio acorde con los avances del conocimiento científico y los logros de la humanidad. Al respecto, la investigación generada en los centros universitarios chilenos no debiera seguir siendo soslayada o ignorada, y los resultados de investigación urbana y ambiental deberían ser informados no solo a la comunidad científica, sino especialmente a la población y a los actores que afectan la calidad de vida de los habitantes. También se debería determinar cuáles son los objetivos prioritarios de interés de todos, lo que debe prevalecer sobre los intereses de grupos.

Una PNDUS no puede soslayar la necesidad de planificar estratégicamente el "espacio habitable". La necesaria coordinación de la planificación urbana con el ordenamiento del territorio regional supone llevar el espíritu cívico de la urbe a la totalidad del territorio, lo que no significa edificar, o a transformar en urbano o para-urbano el espacio rural o silvopastoral (Folch, 2003). El tipo actual de urbanización dispersa en el territorio y las infraestructuras que conectan los componentes tienden a disgregar los espacios agropecuarios y forestales en miles de fragmentos, cada vez más pequeños, menos funcionales y más desconectados los unos de los otros.

### 1.3.2. Algunos objetivos prioritarios asociables a una PNDUS

Una PNDUS dará prioridad a la modernización y diversificación de los instrumentos de planificación bajo una aproximación sistémica de los territorios –evolutiva y adaptativa–, y de gestión colaboradora con el ordenamiento del sistema territorial en función de unas restricciones (cambios climáticos, escasez de suelo, de agua, etc., pues gestionar un territorio no es diseñar un escenario pasivo), de tal modo que dicho sistema siga funcionando. Debe llevarse a cabo, además, un proceso de autoevaluación permanente de la política y de los nuevos instrumentos de planificación y gestión que la acompañan mediante una oficina de planes *ad hoc* con funcionarios en permanente actualización profesional.

Una PNDUS debe orientar, en primera prioridad, el desarrollo de las Regiones Urbanas o Metropolitanas existentes en Chile –metrópolis y sus satélites o ciudades medias y pequeñas gravitando en torno a ellas (de Santiago, de Concepción, de Valparaíso) y metropolitanas en formación (de Los Lagos, de la Araucanía, de Coquimbo,) totalizando una población de 12.008.481 habitantes (INE, 2002). Más que un alcalde mayor, es de gran importancia el Gobierno Regional, el que debería tener la capacidad de lograr asociatividad comunal (agrupaciones de dos o más, o de todas la comunas componentes), y regional, para tratar problemas comunes.

Una PNDUS responderá en el nivel nacional, regional, intercomunal y comunal a los problemas planetarios derivados del calentamiento global y los cambios climáticos, planificando la ecología del paisaje urbano-regional, y con especial atención a las zonas urbanas de alto riesgo, como son los bordes costeros y riberas de ríos, las zonas de precordillera, las zonas afectadas directamente por fallas tectónicas, las zonas con existencia de volcanes activos, planificando la captura y no contaminación del agua para alimentar la reserva en el subsuelo urbano previendo sequías, entre otros. Cabe recordar que el modelo en curso, al dar comienzo a la urbanización paulatina desde 1979 de la banda dispuesta por el PRIS 1960 en el *piemont* andino como inedificable, de 4-5 km de ancho por 28 km de largo, ignoró el valor estratégico del agua subterránea en caso de sequía, pues esta ocupación terminará por impermeabilizar gran parte del suelo, generando además, como ya se ha visto, recurrentes y altos volúmenes de agua de escorrentía –contaminada– en zonas urbanas formadas en cortos periodos con el consiguiente daño a la propiedad pública y privada. En 1974 también se autorizó allí una central nuclear, hoy rodeada de poblaciones, estando el conjunto, además, sobre la falla de San Ramón.

Entre los cambios de principios necesarios está el del suelo como un recurso escaso, por tanto el estatus privado tradicional del suelo debería relativizarse al menos en las áreas metropolitanas, dando lugar a nuevos instrumentos legales, tales como, por ejemplo, el “derecho preferente de compra por el Estado” –exis-

tente en Francia— para predios de cierta magnitud o características de interés colectivo en medio urbano —hipódromos ya rodeados de población, polígonos militares sin uso, cerros rodeados de poblaciones, y otros polígonos de interés especial—, para generar espacios verdes y otros públicos aprovechando oportunidades únicas en beneficio del bienestar de todos.

La planificación territorial metropolitana debe desarrollar un SISTEMA METROPOLITANO equilibrado y policéntrico, que considere, por tanto, la relación ciudad-campo, y metrópolis-ciudades medias y menores; que asegure la igualdad de oportunidades de acceso a los servicios, al conocimiento, a las oportunidades, a las infraestructuras de comunicación en cualquier lugar de residencia dentro de las regiones metropolitanas. Se impulsará, así, el progreso sobre la base de la sostenibilidad del modelo con sustentabilidad, y la gobernanza.

Cabe destacar que el logro de una “flexibilidad” para responder a los cambios no supondrá en la nueva planificación territorial la adaptación de las aspiraciones de los más débiles a los deseos de los más fuertes, sino la adecuación del sistema urbano y regional para desarrollarse en condiciones de sustentabilidad, a partir de unos acuerdos temporales en el marco de una relación Estado-Sociedad más equilibrada y de largo plazo<sup>4</sup>.

Por otra parte, los proyectos específicos derivados de la planificación urbana y regional que comprometan el territorio de más de dos comunas, deberán mantener sus objetivos esenciales en el largo plazo, evitando mutilar, desvirtuar, detener los proyectos a través de las diversas administraciones. Serán objeto de equipos interdisciplinarios y no sectoriales.

No deben descuidarse los espacios verdes concebidos como una red, en el marco de una planificación de la ecología del paisaje urbano-regional. Especial importancia conectora tienen ámbitos fluviales y costeros con sus territorios de movilidad fluvial y ámbitos de influencia contiguos. El verde urbano, en una aproximación sistémica a la ciudad, es medularmente estructural, no puede ser meramente lo decorativo o los recortes del diseño comercial. Si en el proceso de urbanización la colectividad debe exigir la provisión de espacios públicos en cantidad y organización satisfactorias, en el posterior desarrollo de la vida urbana que asumirá y llenará de significados estos espacios tendrá que evitar su empobrecimiento y pérdida. Es inaceptable que se desafecte el uso público logrado, se arriende o, incluso, se venda el espacio público. El sector público debe recuperar los espacios verdes dados en concesión mal otorgada. Al asumir el territorio como un sistema dinámico y complejo, a la matriz geográfica se sumarán teselas y conectores que necesariamente deben ligar los espacios

<sup>4</sup> Los modelos de simulación serán útiles para poner límites a las modificaciones en cuanto atenten contra la sustentabilidad y permanencia del conjunto.

límites urbanos y rurales para preservar sus valores, garantizar las prestaciones ecológicas en la debida escala, garantizar la vertebración del territorio.

La cantidad y organización satisfactoria de los espacios verdes practicables supone también dar cuenta de los cambios en la composición de la población chilena: un incremento de los adultos mayores, que requieren especialmente parques cercanos a su lugar de residencia para el juego de niños y adultos de escala de barrio (entre 2 y 6 ha). Estos no deben confundirse con los espacios para los infantes (vecindad)<sup>5</sup>.

Por último, un mejor aprovechamiento del suelo urbano y aporte para la animación y funcionalidad de la ciudad –evitando desplazamientos innecesarios en automóvil–, pasa por el despliegue de la mixtura de usos compatibles con la residencia, y un mejor diseño y arquitectura urbanas.

### 1.3.3. Palabras finales

La Política Nacional de Desarrollo Urbano aplicada desde 1979 manifiesta una opción por el modelo de desarrollo económico y social neoliberal de manera radical acarreando una destrucción paulatina de la planificación. A partir de las nuevas concepciones debe entenderse que la consecución de la sustentabilidad global es correlativa a la instauración de un nuevo modelo de desarrollo económico, social y ambiental. El desarrollo sustentable sería la expresión de una nueva cultura, que responde a un nuevo paradigma de relaciones de los humanos entre sí y con su entorno. De nuestra capacidad de desarrollo dependerá que el urbanismo sea capaz de sumarse a este proceso a tiempo.

Hoy la realidad de las ciudades de Chile es poco, o nada, sustentable. Los urbanismos pseudosustentables –cosméticos, tecnológicos, o ambientalistas (Gaja I. Díaz, 2009)– se despliegan en los discursos y territorios, dejando vacío el concepto de sustentabilidad. El diseño de una nueva política nacional de desarrollo urbano sustentable (PNDUS) parece un ejercicio oportuno para intentar avanzar hacia la instauración de un nuevo tipo de crecimiento económico que promueva la equidad social y que establezca una relación no destructiva con la naturaleza; que sea la expresión de una nueva cultura, que responda a un nuevo y emergente paradigma de relaciones de los humanos entre sí y con su entorno. Correspondería hablar de una sociedad sustentable en su conjunto.

<sup>5</sup> La exigencia a los loteadores de nuevos polígonos se podría canalizar a estos parques de barrio toda vez que los predios tuvieran 350 m<sup>2</sup> o más, ya que la sociabilización primaria se realizará adentro de los predios.