

# PNDU, UNA OPORTUNIDAD PARA CONSOLIDAR EL DESARROLLO URBANO BARRIAL SUSTENTABLE

PNDU, an opportunity to consolidate sustainable neighborhood urban development

Gerson Mac Lean Ramírez.

Arquitecto, Universidad La República.  
Master en Ciencias Aplicadas, orientación en Urbanismo y Desarrollo Territorial, Universidad Católica de Lovaina.

Profesional SEREMI Metropolitana de Vivienda y Urbanismo y docente de la Escuela de arquitectura UTEM

## RESUMEN

La promulgación de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano por el ex Presidente de La República Sebastián Piñera, en octubre del año 2013, consolidó un proceso iniciado formalmente casi veinte meses antes con la conformación de una Comisión Presidencial que, a través de comités temáticos y múltiples talleres de discusión, debatió en torno a los problemas y conflictos que la Política debía abordar como marco de acción y a las necesidades y oportunidades de las que se debía hacer cargo. La discusión se condujo y se concretó, de esta manera, a través de un documento orientador en el que se plantean "ejes temáticos" que enmarcan cada uno de los objetivos propuestos, los que serían llevados a cabo a través de nuevas leyes, ajustes en la orgánica institucional y el fortalecimiento de algunas líneas de inversión pública.

Una vez pasados la discusión y el debate sobre las prioridades, los énfasis y las interpretaciones sobre roles y responsabilidades (como por ejemplo el rol del Estado en la gestión del suelo), se hace necesario, en el corto plazo, comenzar a diseñar las leyes, reglamentos, instrumentos, planes, programas y mecanismos a través de los cuales se concretarán los objetivos planteados por la nueva Política; asumiéndose, además, que se trata de una tarea que concierne a todos los actores que hacen parte del desarrollo urbano, principalmente las instituciones públicas y la ciudadanía. El desafío trasciende los gobiernos de turno y se consolida como Política de Estado del momento que los compromisos establecidos se mantengan. En este contexto, el presente artículo analiza y aborda la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano desde la perspectiva de sus dos objetivos principales: el mejoramiento de la calidad de vida y la sustentabilidad del desarrollo urbano; desde una perspectiva que pone el énfasis en la institucionalidad necesaria para emprender dichos desafíos (nuevo modelo de gobernanza urbana) y el reconocimiento de la escala barrial como territorio de experimentación (¿Laboratorio?) de dicho nuevo marco.

## ABSTRACT

The enactment of the new National Policy for Urban Development by the former Chilean President Sebastián Piñera, in October 2013, consolidated a process formally started almost twenty months before with the establishment of a Presidential Commission that, through thematic committees and multiple discussion workshops, discussed around the problems and conflicts that the policy should address as a framework for action and to the needs and opportunities it should respond. Accordingly, the discussion was conducted and materialized through a guiding document in which raises "thematic lines" that frame each of the proposed goals, which would be carried out through new laws, adjustments in the institutional structure, and strengthening of some lines of public investment.

Once past the discussion and debate on the priorities, the emphasis and interpretations on roles and responsibilities (such as the state's role in land management), it is necessary, in the short term, to begin designing the laws, regulations, instruments, plans, programs and mechanisms through which identified the objectives set by the new policy; in addition, assuming that this is a task that affects all actors that are part of the urban development, mainly public institutions and citizenship. The challenge transcends governments on duty and is consolidated as a State Policy of the moment that the commitments established is maintained. In this context, this article analyzes and discusses the new National Policy of Urban Development from the perspective of its two main objectives: improving the quality of life and the sustainability of urban development; from a perspective that puts the emphasis on the institutions necessary to undertake such challenges (new model of urban governance) and the recognition of the scale in the neighborhood as a territory of experimentation (¿Lab?) of such a new framework.

[ Palabras claves ] Política - desarrollo - desarrollo urbano sustentable - barrio - gobernanza urbana.

[ Key Words ] Policy development -sustainable urban development -neighborhood - urban governance.

## CONTEXTO DE ELABORACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO DEL AÑO 2013<sup>1</sup>

### 1.1. Ciudad y Política

Así como lo ha sido el comercio, desde los orígenes de la civilización, el rol de la política y el de la "función social" del espacio han sido parte de la construcción de la ciudad occidental. Lo que en su momento se socializó o se impuso por medio de la propaganda y la fundamentación englobadas en la religión venidos desde un poder central teocrático, la civilización griega elaboró y consolidó los planteamientos sobre ciudad a partir de la materialización vivencial de la democracia y la política. Lo que las comunidades primitivas comenzaron a construir a partir de "hacerse cargo de sus asuntos colectivos y examinar sus dificultades comunes", la civilización griega consolida en nuevos espacios arquitectónicos el quehacer económico y político de los "ciudadanos".

De esta manera, los espacios de encuentro comunitario masivo como el mercado, el ágora o el templo, cobraron mayor valor simbólico y comenzaron a ser utilizados, además, como soportes físico-espaciales de la vida pública y "como medio de concretar formalmente y de clarificar un orden social más racional"<sup>2</sup>. Los postulados urbanos del llamado "padre del urbanismo", Hippodamo de Mileto, dan cuenta de aquello. Hippodamo, además de concebir un marco espacial integrado de espacios y edificios públicos, utilizó el contexto de reconstrucción y fundación de ciudades como una manera de difundir los valores de La República profesados por Aritóteles y Platón, sobretodo en territorios más bien rurales en los que la vida urbana y sus estructuras componentes serían el paradigma del nuevo modelo de desarrollo.

La promulgación de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) para Chile busca dar respuesta a la permanente necesidad de dar un marco institucional actualizado a la manera a partir de la cual se planifica y se construyen nuestras ciudades. A la necesidad de reparar o anticipar los innumerables conflictos suscitados de nuestra creciente urbanización (cerca del 90% de la población nacional), se ha instalado, además, la necesidad de otorgar un marco de acción global que permita que nuestras ciudades se incorporen en el desarrollo

1 La versión original del presente artículo fue escrita en diciembre del año 2013, en el contexto de la, en ese entonces, reciente promulgación de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano por parte del ex presidente Sebastián Piñera, aprobada por el Decreto Supremo N°78 (V. y U.) el 02 de marzo de 2014 y publicada por el Diario Oficial el 04 de marzo de 2014. Hoy, pasados dos años, y acontecido el cambio de la coalición gobernante, el debate, los planteamientos y los principios propuestos siguen aún vigentes, siendo confirmado, en una primera instancia, por la creación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano. Bajo este marco, las prioridades y el foco se han confirmado a través del primer documento emanado por el Consejo, denominado "Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana", publicado en mayo del año 2015 y cuyas propuestas se relevan al final del presente artículo.

2 Mumford, Lewis. 1966. P. 214.

económico y social, reconociendo, al mismo tiempo, las condiciones necesarias para mejorar la calidad de vida de las personas y el fortalecimiento de nuestra identidad histórica. Así como la PNDU de 1979 buscó establecer, en lo urbano, el nuevo modelo de desarrollo impuesto por la dictadura de Augusto Pinochet<sup>3</sup>, a partir de los principios económicos establecidos por los llamados “Chicago Boys”, con el correr de los años se hizo necesario ajustar las visiones, dar cuenta de las nuevas dinámicas presentes en las ciudades chilenas y, por sobretodo, se hizo necesario corregir los conflictos socio-territoriales suscitados en las últimas décadas.

Al respecto, el ex Ministro de Vivienda y Urbanismo, Rodrigo Pérez Mackenna, en artículo publicado por el diario La Tercera, decía “Hoy, con más fuerza que nunca, han emergido nítidamente los problemas que generan las actuales regulaciones y la falta de una política de desarrollo urbano”<sup>4</sup>. De esta manera, el ex ministro sintetizó los problemas urbanos que se asumía resolver, señalando como ejemplos la amenaza al patrimonio arquitectónico, cultural y natural, la conectividad y el transporte urbano, o las desigualdades y los focos de problemas sociales. En la misma línea, planteó temas de los cuales nos debemos hacer cargo como país: la institucionalidad y rol del Estado, la coordinación entre organismos públicos, el cuidado del medioambiente, la eficiencia energética, la disponibilidad de suelo y el funcionamiento efectivo de los Instrumentos de Planificación Territorial vigentes.

Del mismo modo, progresivamente se lograron instalar y consolidar temas y conceptos que, de alguna manera, se enmarcaban en el debate nacional sobre identidad cultural, participación, calidad de vida y equidad; así como la necesidad de habilitar más espacios públicos de calidad, modernizar la planificación, generar mayores niveles de descentralización y, según las palabras del ex ministro, generar un marco de “flexibilidad para adaptarse a los cambios”<sup>5</sup>.

## 1.2. Historia reciente

Si bien, a lo largo de los últimos 30 años se han hecho esfuerzos por aunar visiones, criterios, diagnósticos y, por sobretodo, vías de solución, no es hasta alrededor de hace 15 años que el “tema urbano” se comienza a posicionar como hecho mediático que determinaría, de alguna u otra manera, modificar las prioridades y las voluntades políticas. A la seguidilla de inminentes conflictos que, poco a poco, adquieren mayor relevancia y cobertura (trazados invasivos de autopistas urbanas, destrucción de barrios por el avance inmobiliario o por la progresiva obsolescencia, extensión urbana precaria, modificaciones a Planes Reguladores Comunes bajo intereses inmobiliarios, etc.) se sumaría la calidad de la vivienda social y sus entornos (desde el emblemático caso de las llamadas “casas de nylon” construidas por la constructora Copeva en la comuna de Puente Alto), la construcción invasiva de grandes equipamientos comerciales (malls Costanera Center, de San Antonio, Castro o Puerto Varas) y, finalmente, los conflictos asociados a la operatividad de los buses del transporte público y el desplazamiento motorizado en general en la ciudad de Santiago y algunas ciudades intermedias.

En muchas ocasiones, las Políticas Públicas sobre ciudad y territorio se han incorporado a la institucionalidad chilena en contextos de cambio y desarrollo, basados, principalmente, en la necesidad de ordenar y modelar el crecimiento urbano extensivo. De esta manera, los Planes Reguladores Comunes y, para el caso particular de Santiago, el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) han dado cuenta de la política urbana que las autoridades y las necesidades del país han definido como énfasis a poner en práctica. Para el caso de la ciudad de Santiago, el citado caso de 1979 y la promulgación del PRMS de 1994 asoman como los más determinantes de las últimas décadas; uno liberalizó completamente la urbanización del suelo periférico del Gran Santiago y el otro lo restringió, redefiniendo y/o consolidando, además, los sistemas viales

3 El caso más emblemático sobre cómo el desarrollo urbano se ve afectado por la instalación progresiva de un nuevo modelo de desarrollo económico, lo constituye la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 que, siguiendo los principios de la denominada “Economía Social de Mercado”, pregonada por los impulsores del neoliberalismo e impuesta por la dictadura militar de Augusto Pinochet durante la década de los 70, definió al suelo como un bien no escaso y supeditado a las leyes del mercado, generando, de esta manera un marco de acción no controlado que benefició a la industria inmobiliaria, la banca, la industria de la construcción y la especulación inmobiliaria sobre los bienes raíces, dejando para el Estado solo un rol subsidiario y fiscalizador.

4 Diario La Tercera, 18 de abril de 2012.

5 Ministro Rodrigo Pérez Mackenna, en [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl), Noticias, 09 de abril de 2012.

metropolitanos y la localización de las actividades industriales, las áreas verdes y los polos de desarrollo. Ambas políticas dieron cuenta del momento político, económico y social que se vivía en el país y ambos planificaron el desarrollo urbano en función de las directrices que el modelo de desarrollo económico definía.

Por otra parte, si bien se reconocía el considerable avance y éxito estadístico logrado por los gobiernos de la Concertación en materia de política habitacional y gestión de obras públicas, se comienzan a relevar temas emergentes que se debían enfrentar más allá de la resolución del déficit, como son la calidad de la vivienda, la conformación de comunidad en los conjuntos habitacionales y la segregación urbana. Del mismo modo, la escalada de “modernización” que trajo consigo el crecimiento sostenido y el rol competente de las principales ciudades del país generó impactos ambivalentes derivados de la construcción de infraestructura urbana de gran escala o la transformación de barrios residenciales en centros de negocio. Ambos frentes de urbanización continuaron operando a partir de un modelo basado en el rol subsidiario del Estado, la centralización en la toma de decisiones, y una fuerte participación de la banca y del mercado inmobiliario en los procesos de urbanización. Bajo estas condiciones, enmarcadas jurídicamente por la Ley y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones y la aplicación de los Instrumentos de Planificación Territorial vigentes, la problemática y la discusión se centrarían, principalmente y con el correr de los años, en la disponibilidad de suelo urbanizable y sus variables.

En los años 2000, y a medida que los conflictos urbanos y la demanda por mejor calidad de vida se harían determinantes en la discusión política, se comienzan a esbozar intentos de conformar una nueva Política que enmarcara el desarrollo y crecimiento de las ciudades y ordenara, de manera sustentable, el territorio; en dicho marco, y al alero de lo que en su momento se denominó como Reforma Urbana, se llevó a cabo la actualización o elaboración de los Planes Reguladores Comunes de una considerable cantidad de comunas urbanas, lo que se considera como uno de los avances más determinantes al respecto. Paralelamente, la modernización de las infraestructuras de transporte y sanitarias, la subutilización del suelo agrícola periférico, el aumento del parque automotor y, por sobretodo, el crecimiento económico sostenido, comenzaron a relevar la necesidad de formular una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano que incorporara, además, una amplia diversidad de visiones y la participación de la ciudadanía, en un intento casi obligado que buscó dar respuesta a una creciente y permanente demanda.

De esta manera, lo que en su momento se centraría en definir un marco institucional por el cual se seguirían expandiendo las ciudades de una manera sustentable, comenzó a conformarse como una instancia de confrontación de visiones políticas y académicas sobre lo prioritario y lo necesario de corregir. Simultáneamente, dentro de un clima social exaltado por los movimientos sociales posicionados por la opinión pública el año 2011, cuyos discursos reiteraban la necesidad de ser parte de mayores espacios de participación y otorgar mayores garantías por parte de un Estado perfilado desde lo subsidiario, la instancia se visualizaría como una oportunidad de poner en valor una política sobre como se planificarían y construirían las ciudades.

El diagnóstico, finalmente se sintetiza en algunas líneas que generaron mayor consenso y que, simultáneamente, no permitían un mejor desarrollo económico y social del país y de sus ciudades, siendo reiteradamente recomendadas de revertir a través de organizaciones o instituciones internacionales como la OCDE, la ONU, el PNUD o la CEPAL. La gran brecha de desigualdad urbana, la integración social, el desarrollo urbano sustentable, la descentralización institucional, la participación ciudadana vinculante o la protección del patrimonio se posicionan, por lo tanto, como temas necesarios de llevar a la práctica a través de una serie de recomendaciones que definirían la Política.

## 1.3. La construcción de una Política como oportunidad de debatir sobre temas pendientes

Si bien, el diagnóstico y los postulados que conforman la nueva Política se han venido debatiendo desde hace algunos años, cabe destacar el considerable avance que ha significado plasmar en un documento, y en los discursos que lo sostienen, entre otros, los siguientes temas que integran la dimensión física y social de las ciudades:

- La nueva Política plantea como objetivo principal mejorar la calidad de vida de las personas en las ciudades. Se reconoce, por lo tanto, el valor

de los entornos urbanos y del funcionamiento de la ciudad como factor de desarrollo humano.

- Se pone en el centro de la discusión el rol de la ciudad como motor de integración social y equidad urbana, deslizándose un enfoque que renueva los principios de base que habían definido nuestra planificación urbana hasta la actualidad.

- Se refuerza el rol social del suelo y se comienza a entender que es necesario cambiar el paradigma del suelo como producto de mercado. Sin lugar a dudas, el mayor punto de conflicto emergido, principalmente, desde la definición del rol del Estado en el manejo y gestión del suelo y en la implementación de políticas de vivienda más integradoras. Ciertamente, el conflicto y el debate se plantea desde visiones antagónicas que otorgan los matices del modelo de desarrollo al que estamos supeditados<sup>6</sup>.

- Sienta las bases para la generación de políticas de transporte integradas a la ciudad y sustentables con el medioambiente, siendo priorizadas aquellas que fortalecen el uso del transporte público, el uso funcional de la bicicleta y el tránsito peatonal.

- Releva el valor del espacio público como espacio de encuentro social, recreación y práctica ciudadana. Se releva, también, el rol de la calle como soporte para los desplazamientos no motorizados y acondicionado para su uso "multimodal", rompiendo, de esta manera, con el paradigma de la ciudad adaptada al automóvil.

- Releva la necesidad de modificar la institucionalidad y la orgánica político – administrativa hacia la descentralización del poder en la toma de decisiones y el manejo de los recursos públicos, fortaleciendo, de esta manera, el rol y la gestión de los gobiernos regionales y locales.

- Plantea abrir espacios de participación de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los entornos urbanos, haciéndolas más inclusivas, representativas y transversales. Se reconocen, de esta manera, los avances llevados a cabo por la Ley N°20.285 sobre "Transparencia y Acceso a la Información Pública" y la Ley N°20.500 sobre "Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública".

Si bien, se trata de temas que se venían discutiendo y trabajando desde diversos ámbitos y quehaceres, estos se enmarcan, finalmente, en el discurso internacional vigente sobre desarrollo y ciudad y en el enfoque sustentable del desarrollo urbano. En este contexto, la nueva Política plantea "como objetivo esencial establecer las condiciones para mejorar la calidad de vida de las personas en un contexto de desarrollo sustentable, a través de principios, objetivos y lineamientos estratégicos, que congreguen una gran cantidad de voluntades, para lograr concretarse en leyes, reglamentos y cambios institucionales orientadas a lograr una mejor calidad de vida", destacándose como principio esencial la calidad de vida de las personas y la visión sustentable del desarrollo<sup>8</sup>.

## 2. HACIA UNA POLÍTICA PARA UN DESARROLLO URBANO MÁS SUSTENTABLE

### 2.1. Políticas de desarrollo urbano sustentable

En respuesta a la creciente preocupación por entregar a los Estados, a sus instituciones y políticas, la responsabilidad de proteger los entornos naturales, restringir la explotación de materias primas, utilizar de manera más eficiente

6 Al respecto, la Cámara Chilena de la Construcción (CCHC) dejó establecidas tres "prevenciones" con las que condicionaba la aprobación del documento final de Política que se le entregó al Presidente Piñera, una de las cuales manifestaba una oposición explícita al rol activo del Estado en la gestión del suelo: "Hay algunos puntos que se podrían relacionar con una posible actividad empresarial del Estado. Nosotros creemos firmemente en que toda actividad inmobiliaria o de construcción debe ser efectuada preferentemente por el sector privado, aunque sea necesario aplicar incentivos o subsidios por parte del Estado para conseguir los objetivos que se propone". Finalmente, se argumenta que los aspectos y planteamientos englobados en dichas "prevenciones" son contrarios a algunos de los principios más fundamentales que como gremio defendemos y consideramos base del desarrollo del país en las últimas décadas, en particular el respeto de la propiedad privada, el rol subsidiario del Estado y la certeza jurídica para el accionar de todos los actores involucrados en el desarrollo de nuestras ciudades."

7 [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl), en Noticias del 30 de octubre de 2013, sobre firma del Decreto Supremo que promulga la nueva PNDU por parte del Presidente de La República.

8 Ver Política Nacional de Desarrollo Urbano, Objetivos y Principios, página 5.

los recursos naturales y limitar el consumo energético, desde instancias como la Organización de Naciones Unidas (ONU) se comienza a instalar progresivamente la necesidad de tomar conciencia sobre la situación ambiental de los asentamientos humanos y emprender acciones que revertieran el enfoque sobre el desarrollo, principalmente el económico y el social. Es así como, desde principios de la década de los 70, intelectuales, políticos y gobernantes, desde diversas instancias y plataformas de difusión<sup>9</sup>, comienzan a delinear principios y ejes de acción en torno los cuales los países asumirían compromisos para revertir los daños provocados en el medioambiente y en las ciudades.

De esta manera, considerando que el progresivo avance urbanizador y la aglomeración de la "vida urbana" ha afectado progresivamente la calidad de vida y el medioambiente natural, desde un tiempo a esta parte, la planificación y construcción de las ciudades se ha debido constituir a partir de líneas de acción que solo se pueden llevar a la práctica a través de políticas públicas particulares y leyes que las enmarcan jurídicamente. De esta manera, lo que busca una política urbana es enmarcar los principios, orientaciones, lineamientos y condiciones a partir de los cuales el marco jurídico, sus instrumentos y sus mecanismos de implementación se lleven a la práctica. En un contexto de puesta en práctica de políticas urbanas que se enmarcan dentro de una visión de desarrollo sustentable - llevados a la práctica, por ejemplo, en países desarrollados anglosajones y europeos - se han consensuado, diseñado y ejecutado diversas líneas de acción ciertamente replicables:

a) Llevar a cabo políticas actualizadas de planificación urbana; es decir, movilizar actores políticos, ajustar los instrumentos y la institucionalidad, crear nuevas leyes, concertar actores sociales locales, crear mecanismos de cooperación público – privado y promover la participación activa de los ciudadanos.

b) La gestión pública del suelo y del patrimonio, de manera de generar operaciones urbanas (proyectos urbanos) de mayor escala; esto involucra una política territorial de suelo y control de plusvalías, la regeneración de los centros urbanos obsoletos (mantener la ciudad compacta), la residencialización de los barrios estancados y la reconversión de las áreas industriales poco operativas.

c) El control del impacto ambiental de "lo edificado" y de las actividades urbanas, sobretudo de las que generan contaminación del agua, acústica y del aire.

d) La gestión de los desplazamientos; sobretudo, la disminución de los desplazamientos motorizados privados, la promoción y mejoramiento del transporte público, el estímulo al uso de la bicicleta (p.ej. construcción de red de ciclovías de alto estándar) y la habilitación del espacio público para el tránsito peatonal cómodo y seguro.

e) La gestión de la energía; referida, principalmente, a la racionalización del consumo energético en todo tipo de actividad humana y, en el caso de la arquitectura y el urbanismo, al consumo energético generado por la industria de la construcción (p.ej. fabricación y transporte de materiales), la calefacción o ventilación de espacios y a la iluminación pública y privada. En este caso, tanto el diseño del edificio como su localización (orientación y generación de sombras), además del sistema de agrupamiento de los volúmenes edificados

9 El llamado "Club de Roma", grupo de intelectuales que, en 1972, cuestiona el modelo económico de los países industrializados buscando asociar la protección de la naturaleza al desarrollo económico. La cumbre de Naciones Unidas en Estocolmo, el año 1968, sobre el ser humano y su medioambiente. La creación de "Ministerios del Medioambiente". La 42ª sesión de Naciones Unidas, en 1987, en la que la Primera Ministro noruega Brundtland presenta el informe "Nuestro Futuro Común", el que introdujo el concepto de "sustainable development". La llamada "Cumbre de La Tierra", en la ciudad de Río de Janeiro el año 1992, en la que los jefes de Estado se comprometen a buscar juntos "la vías" para el desarrollo sustentable. La Segunda Conferencia de Naciones Unidas sobre cambio climático, en la ciudad de Ginebra el año 1996, en la que un grupo de expertos el alto crecimiento de desastres naturales importantes. La Conferencia Internacional de Kyoto, en 1996, en la que los jefes de Estado se comprometieron disminuir la emisión de gases causantes del efecto invernadero; en la de La Haya, en el año 2000, se concretaron las condiciones de aplicación del llamado "Protocolo de Kyoto" y en el de Johannesburgo, realizada el año 2002 y llamada "Río+10", se comienzan diferenciar las posiciones políticas sobre los acuerdos tomados. En este contexto, los llamados "partidos Verdes" en diversos países de Europa han ido ganando fuerza electoral, sobretudo en municipios, ministerios claves y representación parlamentaria, nacional y europea; hecho que se traduce en la promulgación y aplicación de las leyes que protegen el medioambiente o promueven el desarrollo sustentable.

(ahorro energético por adosamientos) resultan determinantes.

f) La gestión del agua; referida al consumo racional del agua potable, la reutilización del agua domiciliaria, la limitación a las superficies impermeables en áreas urbanas y la recuperación de las aguas lluvias. Al respecto, el diseño de las áreas verdes, públicas y privadas, resulta determinante en el consumo masivo del agua.

g) El diseño y habilitación de las áreas verdes, considerando la función de la masa vegetal (árboles, arbustos y césped) en la regulación de la temperatura y la humedad ambiental, la función de los árboles en la limpieza del aire (captura de CO<sub>2</sub> y del polvo suspendido) y la función social de las áreas verdes en general, generando un mayor bienestar psicológico y facilitando el encuentro y la convivencia en los espacios públicos.

h) El control de los residuos; uno de los aspectos de mayor visibilidad dentro del conjunto de medidas dentro de la gestión urbana sustentable, referido, principalmente, a la producción de basura domiciliaria y al reciclaje de desechos reutilizables.

i) La gestión social de la ciudad, abordando uno de los aspectos más relevantes del desarrollo social y la calidad de vida de las ciudades, a saber, la integración social en el territorio y la inclusión en la toma de decisiones. Respecto a esto último, progresivamente en los últimos años la ciudadanía organizada ha comenzado a demandar mayores espacios de decisión en las políticas y acciones que afectan sus entornos, debiéndose, en algunos casos, tomarse medidas alternativas en decisiones que eran más bien técnicas<sup>10</sup>.

## 2.2. El desarrollo urbano sustentable aplicado en la escala barrial

Considerando la dimensión social del desarrollo sustentable, el ámbito de "lo urbano" compone variables que valorizan y conforman al modelo social de desarrollo a partir de los niveles de calidad de vida, los grados de exclusión y la solidez del tejido social, fundamentándolo a partir del nivel de satisfacción de las necesidades humanas y el nivel de cohesión social<sup>11</sup>. Dichas variables, como muchas que conforman al modelo de desarrollo, se manifiestan sobre el territorio urbano en sus diversas escalas, siendo, tal vez, la escala del barrio aquella en la que se expresan con mayor diversidad y efectividad las variables de la dimensión social del desarrollo urbano sustentable.

Comprendiendo que el territorio urbano está constituido por una serie de componentes insertos en diversas escalas, desde la que comprende el territorio geográfico regional hasta la que está relacionada a la vivienda y su entorno inmediato, se entenderá a la del barrio como aquella escala en la que se reconoce "una porción de territorio de ciudad" dotada de una fisonomía propia y características distintivas que le otorgan una cierta unidad e individualidad, y que acoge a una comunidad de habitantes identificados con dicha porción de territorio<sup>12</sup>. Es decir, aquella escala en la que se reconocen los vínculos sociales de proximidad y cotidianeidad y en la que el espacio urbano "se humaniza" entre los edificios<sup>13</sup> conformando tejido urbano y social. Desde el punto de vista identitario, y más allá de la dimensión escalar, el barrio se reconoce como territorio que soporta vínculos de asociatividad, convivencia vecinal e identidad histórica que permiten la interacción y la organización de los "grupos sociales"<sup>14</sup>, facilitando, de esta manera, una mayor cohesión social.

Desde el punto de vista morfo-identitario, un barrio se conforma y se consolida, además, a partir de la homogeneidad de su morfología y tejido urbano, y la clara identificación o reconocimiento de sus límites físicos, simbólicos o identitarios.

10 En Chile, uno de los casos de mayor relevancia lo constituyó el proyecto Autopista Costanera Norte, cuyo trazado original movilizó a gran parte de la comunidad que habita uno de los barrios por el que ésta atravesaría (el tradicional barrio Bellavista); quienes, a través de una serie de acciones de presión y hechos noticiosos, lograron adherir a expertos, académicos, políticos y habitantes de otros barrios tradicionales, logrando cuestionar el trazado original y obligando al Ministerio de Obras Públicas a conformar una "mesa de trabajo" con la que se ejecutaría un nuevo trazado. Posteriormente, la experiencia hizo posible que la agrupación de organizaciones que se hicieron parte de la discusión se constituyera en la organización comunitaria "Ciudad Viva", cuyo quehacer se centra en el urbanismo ciudadano, el reciclaje, el transporte sustentable y el patrimonio, entre otros ([www.ciudadviva.cl](http://www.ciudadviva.cl)).

11 Fernández Güell, 2006.

12 Choay; Merlin, 2009.

13 Jan Gehl, 2004.

14 Ladizesky, 2011.

Si a este entorno físico-morfológico se le reconoce, además, como espacio de vida cotidiana en el que se insertan los espacios de vida doméstica, sus entornos inmediatos y sus espacios de vida comunitaria, el barrio se consolida, además, como un "hábitat residencial" compuesto por un conjunto integral de viviendas (las casas o los departamentos agrupados en unidades territoriales identificables), espacios públicos y equipamientos en los que se desarrolla la vida colectiva y se genera un sentido de comunidad<sup>15</sup>.

Por lo tanto, abordar la sustentabilidad urbana - o el desarrollo urbano sustentable - desde la escala barrial, da cuenta de innegables condiciones a partir de las cuales una ciudad pueda llegar a ser sustentable. Desde el punto de vista del desarrollo social, se trata de la escala en la que cada ciudadano se reconoce como habitante integrado a un territorio, generando una construcción identitaria que lo vincula con su vecino desde el habitar cotidiano; aún más, las relaciones de proximidad y el vínculo social se manifiestan dentro de la cotidianeidad del paisaje urbano que conforma los imaginarios barriales. Al respecto, la consolidación del "vecindario", como institución socio territorial ligada a la escala barrial más pequeña, sienta las bases para la conformación de comunidades más insertas y cohesionadas.

Por otra parte, y en el contexto del rol que las Políticas Públicas que un Estado implementa para fortalecer la cohesión, la integración y el capital social, la escala barrial se constituye, además, como la escala territorial en la que diversas líneas de inversión sectorial se hacen operativas a través de mecanismos y procesos que pueden llegar a ser inclusivos e integradores, permitiendo, de esta manera, el diálogo directo entre Estado y sociedad civil. En consecuencia, no solo se transforma el territorio, si no que, además, la concepción y construcción compartida de un proyecto urbano<sup>16</sup> que transforma, a su vez, al habitante en ciudadano y actor político<sup>17</sup>. Bajo este enfoque, el barrio se constituye, además, en territorio que sustenta el vínculo entre vecindario (la comunidad que le otorga funciones al territorio) y Gobierno Local; es decir los municipios, sus Alcaldes y Concejales, debiese ser la institución cuyo rol sea transformarse en "puente" entre ciudadanía y Gobierno Central, haciendo partícipe a las comunidades del desarrollo económico, social y cultural de la comuna en la que habitan<sup>18</sup>.

## 2.3. Hacia un marco institucional y normativo de aplicación de políticas urbanas sustentables

Las líneas de acción que permiten construir ciudades sustentables, señaladas en el punto 2.1 del presente artículo, solo se hacen posibles si son llevadas a cabo, de manera integral y coordinada, a partir de políticas públicas que nacen desde un enfoque sustentable del desarrollo urbano; es decir, solo si se enmarcan en una visión sustentable de la ciudad los desafíos, los objetivos y la "agenda urbana" que emprendan un Estado. Lo anterior es determinante en países como Chile, desde el momento en que las tendencias urbanas están supeditadas al modelo de desarrollo imperante, basado en una banca permanentemente dinamizada, un mercado del suelo no controlado, y una industria de la construcción que aporta un porcentaje considerable al PIB nacional (Banco Central, 2012), situando a las ciudades como soporte de actividades productivas y factor de crecimiento económico y competitividad a nivel internacional.

En dicho contexto, y retomando lo planteado en el punto 2.2, la aplicación de instrumentos y mecanismos de urbanización, enmarcados en políticas de desarrollo urbano que hacen que las ciudades y la vida urbana sean más sustentables, se hace más efectiva y operativa en la escala barrial. Entre las tendencias y buenas prácticas replicables que actualmente implementan en sus ciudades y barrios los países de la llamada OCDE, cabe destacar las siguientes:

15 De la Puente; Matas y Riveros, 1987.

16 Panerai; Mangin, 1999.

17 En los diversos estadios de evolución de las ciudades y de las sociedades que las habitan, la práctica política se entendía fuertemente asociada al territorio geográfico (por ejemplo en el ámbito de la geopolítica, en el del comercio exterior o en el militar) y a las ciudades, principalmente referida a la toma de decisiones compartida y concensuada entre habitantes ciudadanos, gremios y autoridades locales sobre diversos aspectos "urbanos"; la ciudad griega o la ciudad medieval, en estructura física, política y social, así lo demuestran. Contrariamente, resulta lamentable que una práctica definida para "intervenir en asuntos públicos" (RAE), se haya transformado en una práctica desprestigiada sistemáticamente por la propaganda instalada por autoridades políticas dictatoriales, por las malas prácticas de los mismos actores políticos, la prensa, los grupos de poder y el establishment. Paradójicamente, aquellos que debiesen transformarse en actores políticos (la ciudadanía potencial) manifiestan muy bajo interés y alta desconfianza por participar de la política; es más, se aborrece como práctica asimilándola a malas prácticas institucionales y quehaceres sin valor ético ni moral.

18 Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, 2002.

a) La generación de instrumentos y mecanismos de urbanización que favorezcan y promuevan la diversidad social y la mezcla de funciones urbanas en los barrios; como por ejemplo, subsidios de integración social, cuotas de vivienda social en proyectos inmobiliarios residenciales o la definición normativa que permita diversidad de usos de suelo en un área residencial.

b) El fortalecimiento de la “movilidad local” no motorizada, favoreciendo la generación de recorridos, peatonales y para bicicletas, en distancias cortas y como parte integrante de un “circuito mayor” que conecte a los barrios entre sí. Esto se hace posible no solo con la habilitación de infraestructura que permita mayor confort, seguridad y accesibilidad universal para peatones y ciclistas (p.ej. circuitos peatonales continuos o ciclovías para el desplazamiento cotidiano), si no que, además, incentivando la consolidación de barrios “autosuficientes” en los que se consuma, se estudie e, incluso, se trabaje, evitando, de esta manera, los desplazamientos motorizados.

c) La preservación del patrimonio arquitectónico, urbano e identitario; a través de no solo la protección restrictiva de los inmuebles con valor arquitectónico, histórico o simbólico, si no que, además, del fomento a la inversión y a la restauración en dichos inmuebles. Al respecto, cabe considerar que lo patrimonial no solamente se enmarca en el ámbito del objeto arquitectónico histórico y con valores estilísticos, si no que, además, refiere a la construcción identitaria que los habitantes de un territorio conciben como parte de sus imaginarios urbanos y como parte de la cotidianeidad que constituye habitar la “vida de barrio”. Por lo tanto, el barrio, es decir, el conjunto de edificios y espacios públicos que han acogido una secuencia histórica de vida, se constituye también como valor patrimonial.

d) Fomentar la relación armónica del edificio con su entorno inmediato, a través de la aplicación de normas urbanísticas insertas en Instrumentos de Planificación Territorial vinculantes (p.ej. Planos Seccionales) que conformen al conjunto de edificios, a la manzana y a los espacios urbanos como un todo integral que respete el paisaje urbano de escala barrial<sup>19</sup>. Esto es determinante en el fortalecimiento de la identidad histórica que poseen los habitantes de un barrio hacia su entorno; identidad construida a partir de los imaginarios urbanos constituidos por el paisaje urbano y las vivencias acontecidas en sus espacios de vida.

e) El diseño de espacios públicos “verdes” utilizando especies arbóreas, vegetales y arbustivas de bajo requerimiento hídrico, considerando la creciente necesidad de cuidado del agua. Al respecto, se debe fomentar la inversión en infraestructura que permita mantener las áreas verdes de los espacios públicos sin reducir su volumen de riego, como por ejemplo de utilización de napas subterráneas, la generación de pozos de riego e, incluso, la reutilización del agua potable domiciliaria.

f) El diseño de espacios públicos que permitan y favorezcan la interacción social, el vínculo y la comunicación vecinal, a través de la generación de espacios confortables, seguros, accesibles y lúdicos, para el caso de usuarios infanto-juveniles. Al respecto, dado los tiempos de ocio con los que cuentan, reconocer que los niños, los jóvenes y los adultos mayores son los principales usuarios potenciales de los espacios públicos de permanencia, por lo tanto, los diseños deben reconocer sus actos y limitaciones.

g) El fomento a la ejecución de iniciativas con estándares ecológicos actualizados; referido, por ejemplo, a la incorporación de sistemas integrados de calefacción y electricidad solar, a la generación de superficies blandas o con capacidad de drenaje en espacios públicos de permanencia, a la reducción y a la separación de desechos domiciliarios (complementado con infraestructura para el reciclaje como los llamados “puntos limpios”), y a la conformación de organizaciones comunitarias con quehacer en el cuidado medioambiental y trabajo por la ecología.

h) La participación activa de los habitantes en la toma de decisiones, de manera vinculante y en el contexto de elaboración de “proyectos urbanos inclusivos”. Tal vez, retomando lo ya señalado, uno de las condiciones de mayor relevancia para hacer que un territorio sea “más sustentable”. Esto no se refiere solamente a la votación popular ampliada o a la llamada “consulta vecinal”, está referido, más bien, a hacer partícipe a los habitantes en todo el proceso que conforma el desarrollo de un proyecto urbano, desde el proceso inicial de diagnóstico (p.ej. diagnósticos participativos, marchas exploratorias, aplicación de encuestas, difusión y sensibilización) hasta el diseño y ejecución de proyectos (p.ej. talleres de diseño participativo, monitoreos participativos en la ejecución de obras).

### 3. DESAFÍOS PARA CONSOLIDAR ALGUNAS LÍNEAS DE ACCIÓN PROPUESTAS POR LA PNDU

#### 3.1. Desarrollo sustentable a partir de la integración social y el desarrollo económico

La discusión, el debate y las propuestas desarrollados para la nueva Política se llevaron a cabo a partir de cuatro ejes temáticos: “Integración Social”, “Desarrollo Económico”, “Equilibrio Ambiental”, “Identidad y Patrimonio”, a los que se sumó el de “Institucionalidad y Gobernanza”, que opera como eje transversal sine qua non. En particular, los ejes de Integración Social y Desarrollo Económico se han relevado como los priorizados en orden y en desarrollo de sub-objetivos, basando sus propuestas y objetivos en torno a la disponibilidad y manejo del suelo, el rol del Estado en su gestión y la consolidación de conjuntos residenciales integrados social y territorialmente.

En el caso particular del eje sobre Integración Social, cabe destacar el énfasis que se ha puesto sobre la “función social” del suelo y sobre la generación y perfeccionamiento de herramientas que permitan gestionar la localización de los conjuntos de vivienda social, entendiéndose éste como factor determinante para los objetivos de dicho ámbito<sup>20</sup>. En esta misma línea, ambos ejes temáticos entregan importantes señales sobre lo necesario de avanzar en temas sobre gestión urbana pública, función y sentido de la inversión y asociación entre territorio y sociedad, siendo el acceso, la calidad y la equidad en la dotación y estándar del espacio público uno de los temas de mayor relevancia a considerar.

Por otra parte, se reafirma el rol del Estado como garante de la integración social urbana velando “porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y 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”<sup>21</sup>, ante lo cual se proponen una serie de objetivos orientados a reparar y revertir los conflictos causados por la segregación urbana social, desde la focalización de la inversión, la creación de mecanismos de implementación de estrategias, la construcción de comunidad, la reducción de la brecha de desigualdad urbana y la humanización del espacio urbano (escala, desplazamientos, diseño).

Se reconoce, además, el fomento al desarrollo y el “fortalecimiento de las comunidades” (Objetivo 1.6), reconociéndose que el territorio posee un tejido social que convive con su trama urbana. Se plantean líneas de trabajo pedagógicas orientadas, principalmente, al reconocimiento del individuo inserto en una comunidad que posee ciertos grados de pertenencia al territorio en el que habita y en el que el espacio público se conforma en soporte físico del actuar ciudadano, la práctica comunitaria y de la asociatividad. El espacio público y la escala barrial, de esta manera, adquirirían un mayor valor de uso a partir del rol ciudadano y de sentido más asociado a la construcción de comunidad que conllevaría su gestión y administración.

Respecto al segundo eje temático sobre Desarrollo Económico, la Política plantea y retoma el ámbito del desarrollo más allá del crecimiento económico, entendiéndolo “con una mirada integral, con responsabilidad social y bajo el concepto de sustentabilidad, armonizando el crecimiento y la inversión con las externalidades que los proyectos causan en las personas, localidades y territorios”<sup>22</sup>. Finalmente, se plantean ámbitos de acción para el estímulo a la competencia

19 En Chile, en el contexto de la reconstrucción post terremoto del año 2010, se han comenzado a utilizar las llamadas “Guías de Diseño” en aquellas ciudades y pueblos afectados en los que sus cascos históricos fundacionales fueron afectados en un gran porcentaje de sus lotes, desconfigurando su morfología y su espacio urbano original. Con el objetivo de promover el desarrollo inmobiliario que reconstituyera dicho tejido de una manera más armónica y con determinadas condiciones arquitectónicas, se creó el llamado “Subsidio de Densificación”, con el que se incentiva y condiciona, con mayor aporte público, la construcción de edificios armónicos con el entorno.

20 Ver Política Nacional de Desarrollo Urbano, punto 1 Integración Social, página 7.

21 Ver Política Nacional de Desarrollo Urbano, punto 1 Integración Social, página 7.

22 Ver Política Nacional de Desarrollo Urbano, punto 2 Desarrollo Económico, página 13.

entre las ciudades y la consolidación de la ciudad como centro de servicios y de "consumo"<sup>23</sup>, reconociéndose el fortalecimiento del transporte público, el uso intermodal del transporte y el uso eficiente del espacio público vial como factores no solo de mejoramiento de la calidad de vida urbana y el uso sustentable de la calle, sino que, además, como condición operativa para racionalizar los costos asociados al transporte y al desplazamiento de las personas<sup>24</sup>.

### 3.2. Líneas de acción inmediatas y escenario institucional operativo

Desde el punto de vista operativo, la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano plantea objetivos factibles de comenzar a ser abordados a partir del actual marco institucional, o a partir de experiencias llevadas a cabo en el transcurso de las últimas décadas, y a ser puestos en práctica a través de líneas de inversión e instancias ya establecidas, como por ejemplo:

- A nivel de organización institucional, la consolidación del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y sus respectivas delegaciones regionales como instancia consultiva y asesora que propone las reformas y realiza el seguimiento y cumplimiento de las metas propuestas<sup>25</sup>. Bajo dicho marco, se deberá fortalecer, consolidar y, de ser necesario, ajustar, la estructura institucional de base que conforma, en la actualidad, la gobernanza urbana<sup>26</sup> regional y local, a partir de la redefinición de roles y funciones, para Intendentes, Gobiernos, Secretarías y Servicios Regionales en materia de ordenamiento territorial y planificación urbana, permitiendo, de esta manera, una mejor coordinación e integralidad de sus acciones. Tanto la experiencia de las llamadas "Obras Bicentenario", gestionadas durante el gobierno del ex Presidente Ricardo Lagos, o la conformación de Comités Ejecutivos de Reconstrucción, conformados durante el gobierno de Sebastián Piñera en las regiones afectadas por el terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010, cuentan con instancias y procesos pertinentes de replicar.

- El fomento al uso racional del espacio público, al carácter peatonal del espacio urbano, a la gestión del tránsito a escala comunal y al uso intermodal del transporte público. Al respecto existen casos demostrados de éxito, impacto positivo y beneficios de largo plazo en Chile, Sudamérica y países anglosajones y europeos, tales como los referentes y el marco político utilizados para el Transantiago (Curitiba, Transmilenio o el Plan de Transporte Urbano de Santiago), las experiencias de "traffic calming" llevadas a cabo en Inglaterra, los cambios estructurales llevados a cabo en las principales ciudades francesas en el marco de la renovación o implementación de redes de tranvía, o la adaptación y habilitación de algunas ciudades de Holanda y Dinamarca para su mejor y mayor uso peatonal y ciclista.

- La creación de autoridades metropolitanas en Santiago, la conurbación Valparaíso – Viña del Mar, y la conformada por Concepción y Talcahuano. Esto en la supuesta necesidad de contar con una suerte de autoridad "supracomunal" encargado de coordinar el desarrollo territorial en aglomeraciones urbanas compuestas por diversas comunas. Se deberán definir sus roles y funciones, sus atribuciones, orgánica institucional en la que operaría y, finalmente, como parte de la discusión contextual, se deberá definir la manera en la que se designe o elige.

- La definición de "Zonas de Inversión Pública Prioritaria", en las que se debiesen "formular y fortalecer programas públicos de integración social urbana, con participación multisectorial y un enfoque integrado"<sup>27</sup>. Sin duda, un instrumento necesario de potenciar y posicionar como parte de los ajustes institucionales necesarios de generar. Las experiencias y propuestas previas, tales como la de un grupo de expertos y académicos que definió a estas zonas como de "Equidad Territorial"<sup>28</sup>, apuntan básicamente a la acción focalizada y concurrente

23 Ver Política Nacional de Desarrollo Urbano, punto 2 sobre Desarrollo Económico, objetivo 2.4, página 14

24 Ver Política Nacional de Desarrollo Urbano, punto 2 Desarrollo Económico, objetivos 2.7 y 2.8, páginas 15 y 16.

25 Ver <http://cndu.gob.cl/>

26 Sobre organización y roles de los Gobiernos Regionales ver la "Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional", Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, abril de 2006.

27 Ver Política Nacional de Desarrollo Urbano, Objetivo 1.2.1, página 8.

28 El documento "Vía rápida para reducir la desigualdad. Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades", de la Fundación Espacio Público, propone una figura similar a la que denominaron Zonas de Equidad Territorial. Dentro del capítulo "Nueve propuestas para revertir la segregación de nuestras ciudades" las propuestas 2 y 3 proponen dichas zonas "donde se focalizará la inversión pública", a ser definidas y gestionadas por los

de la inversión pública. Por su parte, y desde hace algunos años, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con el objetivo de focalizar su inversión a través de programas como el de Recuperación de Barrios, ha venido definiendo Zonas Prioritarias como instrumento metodológico que permite identificar territorios urbanos de mayor vulnerabilidad social y alto deterioro físico<sup>29</sup>. El instrumento define perímetros de intervención urbana en los que, a través de planes maestros en escala barrial e interbarrial, se gestionarían, de manera integral y sinérgica, diversas líneas de inversión sectorial y multisectorial, con el objetivo de revertir procesos de deterioro urbano e iniciar procesos de regeneración y remodelación urbana.

- Finalmente, diversos objetivos planteados por la nueva Política apuntarían a diseñar un marco institucional que permita crear o fortalecer mecanismos de urbanización que pongan en práctica, de manera integral y efectiva, los postulados sobre gestión de un desarrollo urbano más sustentable (señalados en el punto 2.3). A partir de dichos lineamientos se abre la oportunidad de consolidar la regeneración urbana de sectores en progresivo deterioro y obsolescencia a través de "proyectos urbanos" concertados e inclusivos; mecanismo de gestión que buscaría, además, prever y procurar disponibilidad de suelo, promover los usos de suelo mixtos, generar condiciones urbanísticas para responder a la demanda por diversos usos del suelo, y, finalmente, "humanizar" los espacios y usos mixtos de los ejes viales jerárquicos y los espacios públicos en general. La experiencia devenida del diseño de planes maestros "estratégicos"<sup>30</sup> y la puesta en práctica de planes maestros de escala barrial e interbarrial sería el camino a consolidar.

## 4. EPÍLOGO: ESTADO DE AVANCE DE LAS LÍNEAS DE ACCIÓN PROPUESTAS

En una clara señal de voluntad política hacia la confirmación y continuidad de lo planteado en el documento original de la Política recientemente promulgada por su predecesor, la Presidenta de la República Michelle Bachelet, a través del Decreto Supremo N°68 de fecha 29 de abril de 2014, designa a los integrantes del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y emprende el desafío de comenzar a implementar lo establecido por la nueva Política. En mensaje a la nación del 21 de mayo de 2014, manifestando la necesidad de mantener la priorización en el lineamiento número 1 de la Política sobre "Integración Social"<sup>31</sup>, señala, como primera solicitud al Consejo recién conformado, la formulación de "una propuesta de reforma en materia de suelo, que nos permita implementar una política que garantice integración social". La solicitud, en línea con otras reformas y medidas que el actual Gobierno desarrolla en otros ámbitos, se inserta dentro de lo que el propio Consejo comenzaba, desde ya, a trabajar como propuestas a priorizar para el periodo 2014 – 2015, referidas a generar una nueva institucionalidad para la gestión del desarrollo de las ciudades, "conseguir la integración intersectorial del sistema de planificación urbana nacional" e "impulsar una reforma a las políticas urbanas en materia de equidad urbana e integración social". En lo operativo, y de manera de generar una discusión más específica sobre estos temas entre consejeros, expertos y otros actores involucrados según la instancia y el momento de la discusión, se crearon tres grupos de trabajo afines, cada uno de los cuales ha trabajado en torno a las propuestas de medidas que permitirían implementar cada recomendación planteada por la Política.

Dando respuesta a la primera prioridad consensuada por la mayoría de los actores concurrentes y por el nuevo Gobierno, durante el segundo semestre del año 2014 se creó el "Grupo de Trabajo de Política de Suelo para la Integración Social", cuyo primer documento (del grupo de trabajo y del Consejo) "Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana", publicado en mayo del año 2015, plantea una serie de propuestas y recomendaciones para el ajuste o creación de instrumentos, mecanismos e, incluso, instituciones con los que se podrían llevar a cabo las reformas y las transformaciones necesarias para favorecer una mayor integración social urbana, sintetizados éstas en tres ejes "complementarios e interdependientes":

Gobiernos Regionales en conjunto con los municipios.

29 Ver [www.minvu.cl](http://www.minvu.cl), Programa Recuperación de Barrios.

30 La experiencia del proceso de reconstrucción post terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 da cuenta de innumerables avances realizados al respecto, a través del diseño de los llamados Planes de Reconstrucción Estratégica Sustentable (PRES), Planes de Reconstrucción Urbana (PRU) y sus posteriores aplicaciones en otras ciudades del país como son los llamados Planes Urbanos Estratégicos (PUE).

31 Ver Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, "Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana". Informe Final, Mayo 2015. En <http://cndu.gob.cl/politica-de-suelo-e-integracion-social/>

- Nuevo Marco Normativo para la integración Social y la Equidad Urbana. Se plantea la definición de metas y garantías para conseguir estándares de dotación y calidad de bienes y servicios públicos urbanos, basados sobre la necesidad de mejorar la calidad de vida urbana, sobre todo la de las personas que habitan los sectores urbanos más deficitarios. Respecto al acceso a la vivienda, se proponen una serie de medidas que engloban una nueva concepción de la vivienda, ampliándola hacia el "interés público" y proponiéndose la aplicación operativa de instrumentos de planificación territorial y de instrumentos tributarios que favorezcan la integración social e impidan la segregación social por causa de la especulación inmobiliaria del suelo.

- Nuevo Rol de Estado en la Regeneración de la Ciudad Segregada. Se proponen medidas para reformar la institucionalidad urbana y para gestionar proyectos urbanos en los que se incorporen la gestión pública del suelo, la gestión dirigida de programas de vivienda, la movilidad local y la gestión de proyectos de espacios públicos. En este marco, la incorporación de conceptos como "regeneración" o "remodelación" urbana en "Zonas de Inversión Pública Prioritarias", da cuenta del cambio de enfoque que se esboza para los nuevos instrumentos y mecanismos de urbanización, así como la propuesta de crear "Servicios Regionales de Desarrollo Urbano", como manera de actualizar la gobernanza urbana al nuevo contexto que la misma Política busca generar.

- Nuevo Rol de la Sociedad Civil en la construcción de la Ciudad. Se proponen una serie de medidas con las cuales se busca transformar los procesos de urbanización y cambio de los entornos en proceso más inclusivos y participativos, estableciendo metodologías y mecanismos que promuevan una mayor incorporación de la sociedad civil en dichos procesos.

Dicho conjunto de medidas se constituyen como una instancia intermedia que permite "aterrizar" las propuestas formuladas por la Política, de manera de transformarlas, cada una, y en orden priorizado e integral, en proyectos de Ley que deberán ser discutidos finalmente en la instancia política que constituye el Congreso Nacional. Para que ello ocurra, desde la ciudadanía y desde todos aquellos actores que buscan generar un cambio en la manera de hacer ciudad, ciertamente será necesario mantener el foco del debate y las prioridades en la necesidad de contar con una institucionalidad urbana (atribuciones y funciones de los actores concurrentes, instrumentos y mecanismos, coordinación entre actores) que permita generar mejores ciudades para el país y mejores entornos urbanos para sus habitantes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARAVENA, ALEJANDRO; DE GREGORIO, JOSÉ; PODUJE, IVÁN, (2013), "Vía rápida para reducir la desigualdad. Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades", Informe de Políticas Públicas N°2. Santiago de Chile: Fundación Espacio Público.
- CEPAL, (1996), "Transformación productiva con equidad", Santiago de Chile.
- CHOAY, FRANCOISE; MERLIN, PIERRE., (2009). Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement. 2e édition, París: Presses Universitaires de France.
- DE LA PUENTE, PATRICIO; MATAS, JAIME; RIVEROS, FERNANDO, (1987). Valores socioculturales y hábitat residencial urbano. Santiago de Chile : Instituto de Estudios Urbanos, PUC.
- FERNÁNDEZ, JOSÉ MIGUEL, (2006). Planificación Estratégica de Ciudades. Nuevos Instrumentos y Procesos. 2ª edición, Barcelona: Editorial Reverté S.A.
- GAUZIN-MÜLLER, DOMINIQUE, (2001). L'Architecture Écologique, París : Groupe Moniteur. Versión en castellano 2002, Arquitectura Ecológica, Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A.
- GEHL, JAN, (2003). Life Between Buildings : Using Public Space, 5th edition, Copenhagen: Danish Architectural Press. Versión en castellano 2006, La Humanización del Espacio Urbano: la vida social entre los edificios. Barcelona: Editorial Reverté S.A.
- GEHL, JAN.; GEMZØE, LARS, (2001). New City Spaces, Copenhagen: Danish Architectural Press. Versión en castellano 2002, Nuevos Espacios Urbanos, Barcelona: Editorial Gustavo Gili S.A.
- GOBIERNO DE CHILE, CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, (2015), Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social Urbana. Informe Final. Santiago de Chile.
- GOBIERNO DE CHILE, COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, (2013), Política Nacional de Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida. Santiago de Chile.
- LADIZESKY, JULIO, (2011), El Espacio Barrial. Criterios de Diseño para un Espacio Público Habitado. Buenos Aires: Bismán Ediciones / Consejo Profesional de Arquitectura y Urbanismo.
- MINISTERIO DEL INTERIOR, SUBSECRETARÍA DE DESARROLLO REGIONAL Y ADMINISTRATIVO, (2002), Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades. Santiago de Chile.
- MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO, (2008). Programa Quiero mi Barrio. Informe de avance. Santiago de Chile.
- MUMFORD, LEWIS, (1979). La ciudad en la historia. Buenos Aires: Ediciones Infinito.
- ORGANIZACIÓN DE NACIONES UNIDAS, Documentación de las Naciones Unidas: Guía de Investigación. El Medio Ambiente. Mayo de 2013. En <http://www.un.org/depts/dhl/spanish/resguids/specenvsp.htm>.
- PANERAI, PHILIPPE.; DEPAULE, JEAN-CHARLES.; DEMORGON, MARCELLE, (1999), Analyse Urbaine. Marseille: Éditions Parenthèses.
- PANERAI, PHILIPPE; MANGIN, DAVID, (1999), Projet Urbain. Marseille : Éditions Parenthèses. Versión en castellano 2002 : Proyectar La Ciudad. Madrid: Celeste Ediciones.
- PETEREK, MICHAEL, (2009), "Cinco principios de planificación para el desarrollo de distritos urbanos exitosos: ejemplos recientes en Alemania", Programa de Recuperación de Barrios. II Foro Internacional de Recuperación de Barrios. Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Santiago de Chile.
- TRIVELLI, PABLO, (1990), "Autoritarismo político y liberalismo urbano. El caso de Santiago de Chile bajo el régimen militar", Ciudad y Territorio N°86-87. Madrid: Instituto de Estudios Territoriales.
- MELLER, PATRICIO, (1998), Un siglo de economía política chilena (1890-1990). Santiago de Chile: Editorial Andrés Bello.