

UNIVERSIDAD CENTRAL
FACULTAD DE ARQUITECTURA, URBANISMO Y PAISAJE
CENTRO DE ESTUDIOS ARQUITECTÓNICOS, URBANÍSTICOS Y DEL PAISAJE



Cristian Solano M.
Definiciones y marco institucional de proyectos urbanos en Santiago
Revista Electrónica DU&P. Diseño Urbano y Paisaje Volumen VI N°18
Centro de Estudios Arquitectónicos, Urbanísticos y del Paisaje.
Universidad Central de Chile
Santiago, Chile. Diciembre 2009

DEFINICIONES Y MARCO INSTITUCIONAL DE PROYECTOS URBANOS EN SANTIAGO

CRISTIAN SOLANO M.

RESUMEN

Los Planes Reguladores en Chile no han logrado conciliar, dentro de los objetivos de la planificación, la obtención de frutos a corto y mediano plazo, y con esto, atraer la inversión privada. En el marco de la implementación de la Reforma Urbana, aparece la figura del Proyecto Urbano. Este concepto instrumental intenta gestionar eficientemente las diversas acciones normativas y de inversión pública-privada, logrando concretar la intervención urbana con repercusiones a corto, mediano y largo plazo.

El presente artículo nos sitúa ante la evolución del concepto de Proyecto Urbano en Chile, y las lógicas que lo definen. Entre otros aspectos se señalan: Las tendencias respecto a la localización en que se desarrolla; Modificaciones normativas a determinados instrumentos de planificación acordes a la escala del proyecto; y finalmente, los procesos de la inversión pública y privada.

Dentro de este último criterio, se contemplan: a) los requisitos y procedimientos normados por las instituciones a cargo de la planificación, b) problemáticas de las metodologías de evaluación, c) etapas de evaluación tecno-económicas y d) tipos de actores privados.

PALABRAS CLAVES

Plan regulador, Proyecto urbano, Reforma urbana, Inversión pública y privada

ABSTRACT

Regulators Plans in Chile have not been able to reconcile, inside the objectives of the planning, the obtaining of fruits to short and medium term, and with this, to attract the private investment. In the frame of the implementation of Urban Reformation, the figure of Urban Project appears. This instrumental concept tries to negotiate the diverse normative actions and public-private investment efficiently, being able to sum up urban intervention with repercussions to short, medium and long term.

The present article locates us before the evolution of Urban Project concept in Chile, and the logics that define it. Among other aspects pointed out: The tendencies regarding the localization in that it is developed; normative modifications to certain instruments of planning in agreement to the scale of the project; and finally, the processes of the public and private investment.

Inside this last approach, are contemplated: a) the requirements and procedures mean for the institutions in charge of the planning, b) problematic of the evaluation methodologies, c) tecno-economic evaluation stages and d) private actors' types.

KEY WORDS

Regulator Plan, Urban Project, Urban Reforms, public and private Investment

LOS PROYECTOS URBANOS O PROYECTOS DE DISEÑO URBANO EN LAS INTERVENCIONES DE DESARROLLO LOCAL

GENERALIDADES

Durante el Gobierno del Presidente Ricardo Lagos, movilizados por el advenimiento del Bicentenario y la implementación de la Reforma Urbana, aparecen los Proyectos Urbanos como un nuevo modo de planificar, haciendo ciudad.

Los Instrumentos de Planificación (Planes Reguladores), habían dado cuenta de un par de problemas. Sus frutos se visualizaban sólo a muy largo plazo y no eran por sí solos capaces de amarrar la inversión pública a la privada.

En este contexto se debía pensar en una figura que anclada en una eficiente gestión (entendida como la suma de todas las acciones y esfuerzos realizados en post de un objetivo), fuera capaz de rendir frutos en el corto y mediano plazo siendo éstos sustentables a largo plazo.

Proyecto Urbano entonces se transformó en un concepto que cumplió la función de tejer acciones tales como las modificaciones normativas, la inversión pública y la oportunidad de negocios privados en post de una intervención urbana con repercusiones en el corto, mediano y largo plazo.

Ahora bien, este modo particular de abordar desafíos urbanos ha tenido que habérselas con un marco institucional preexistente. En medio del contingente debate respecto de la reforma del estado, es necesario dar una mirada de ida y vuelta a aquellas instituciones que tenemos y cómo éstas participan de la transformación de nuestra ciudad.

El objeto de las siguientes páginas será develar cuál ha sido el marco institucional en que se han desarrollado los Proyectos Urbanos en los últimos años, tanto desde el punto de vista de la idea como de la inversión.

QUÉ ENTENDEREMOS POR PROYECTO URBANO?

Se hace fundamental en estas primeras líneas, dar respuesta a la pregunta planteada. Hacerlo, nos enfrentará a una serie de acciones y por consiguiente una serie de actores.

Durante mucho tiempo, "Proyecto Urbano", fue el término acuñado para referirse sencillamente a un proyecto "grande", en términos didácticos, un objeto arquitectónico que excediera el metraje promedio de los permisos de edificación otorgados en determinado lugar. Ese fue el hoyo negro donde entraron Torres, Supermercados, uno que otro Mall y tal vez un Estadio o un Museo.

Hoy el término ha evolucionado y su imaginario también. Con prácticamente 10 años de modelos Condicionados de Desarrollo Urbano, de cara al Bicentenario y con Talleres de Regeneración Urbana desde las aulas de clase a la cuenta pública del

Intendente de la Región Metropolitana, el concepto está en boca de todos y si bien no ha sido aún recogido por el articulado de alguna ordenanza en un país que a veces parece querer normarlo todo, se reconocen algunas lógicas que permiten definirlo.

Una primera lógica tiene que ver con la Localización. Al parecer, un Proyecto Urbano se desarrolla en paños de ciudad asociados al llamado *tercer paisaje*, espacios intersticiales en estado de abandono respecto de las decisiones de planificación o inversión sobre ellos.

Entender lo relativo a su ubicación, hace establecer el vínculo con una segunda lógica; se trata de que estas intervenciones requieren por lo general de modificaciones normativas, reformas al Instrumento de Planificación para abrir nuevas posibilidades al desarrollo de determinado lugar.

Terminando esta mirada rápida podríamos decir que una tercera lógica, es la interacción de la inversión pública con la privada. Este ejercicio combinará como es obvio, rentabilidades sociales con privadas.

DÓNDE SE DESARROLLAN LOS PROYECTOS URBANOS?

La antigua faja vía del abandonado ferrocarril de cintura de la comuna de Santiago, los terrenos del ex – aeropuerto de cerrillos, la zona de inundación del zanjón de la Aguada o el borde río tras el encuentro de las calles Balmaceda y Matucana, en el límite de Santiago Centro con Quinta Normal, han sido espacios propicios para el desarrollo de Planes y Proyectos tales como el Anillo Interior de Santiago, el Parque La Aguada o la IV Etapa del Parque de los Reyes – Costanera Sur Poniente.

¿Qué tienen en común éstos lugares? Se trata de pasivos urbanos sobre los que antes de la detección de oportunidades, no obraba decisión alguna que definiera su destino. Desde la teoría, se han definido como espacios intersticiales, residuales, intermedios, etc.

En un modelo donde el suelo es un capital más, y el suelo urbano, uno particularmente escaso, éstos lugares, representan una oportunidad de inversión y una manera de crear sinergia entre las tendencias propias del mercado y los mecanismo estatales de acción pública (esta última, entendida como inversión o regulación).

Se debe mencionar además, que la norma creó el 2003 (PRMS), los Proyectos de Desarrollo Urbano Condicionado. Sin intentar desarrollar un acápite más sobre el particular (el asunto en sí, da para una investigación específica en la materia), se puede señalar que este mecanismo identificó otros suelos como oportunidad de desarrollo de proyectos urbanos, pero fuera de la ciudad, más allá de los terrenos inmediatamente aledaños al límite urbano.

A escala comunal, micro basurales, terrenos en abandono, eriazos u otros, han albergado intervenciones urbanas como por ejemplo el Parque André Jarlán en Pedro Aguirre Cerda, Casa Memoria José Domingo Cañas en Ñuñoa o Pérgola de las Flores y Mercado de Abastos en Independencia y Recoleta.

MODIFICACIONES NORMATIVAS

La Ley General de Urbanismo y Construcciones, define una serie de Instrumentos de Planificación que regulan distintas escalas de intervención. A saber se cuenta con el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), Plan Regulador Intercomunal (PRI, PRMS en el caso de la Región Metropolitana), Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO), Plan Regulador Comunal (PRC) y Planes seccionales.

Usualmente los Proyectos Urbanos se han asociado a modificaciones de normas contenidas en los PRI o PRC. El primero como Instrumento de Planificación mayor, define densidades, áreas verdes, usos de suelo, vialidades, fijación de límites territoriales, etc, cuales son recogidas y especificadas por el PRC y en ocasiones desarrolladas aún más por los correspondientes Planes Seccionales.

¿Quiénes participan de las Modificaciones normativas de los Planes Reguladores?

En el caso del PRI, la Ley General de Urbanismo y Construcciones y otros cuerpos normativos, establecen que participan de este proceso la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, sus homólogas de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y Agricultura, el Gobierno Regional con el Consejo Regional, los municipios relacionados con cada caso y la Contraloría General de la República.

Por su parte, los Planes Reguladores Comunales, contemplan para sus modificaciones, a los Asesores Urbanistas de los Municipios, los respectivos Consejos Comunales y dependiendo de la profundidad de dicha modificación, los órganos técnicos mencionados en el párrafo anterior y que pertenecen al Gobierno Regional además de la propia Contraloría General de la República.

Respecto de las PDUC (proyectos mencionados anteriormente en este mismo documento), se debe señalar que la Ordenanza General a través del artículo 8.3.2.4, estableció en el momento de su creación, la necesidad de validar el trabajo conjunto de los titulares en materia de compensaciones viales, por las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas y Transportes.

Se debe destacar además, que en caso de las distintas modificaciones a los IPT, la Ley de Bases del Medio Ambiente, contemplan la necesidad de ingresar al Sistema de Evaluación de Impacto ambiental cualquier iniciativa, sea esta impulsada por una institución del Estado o por un Privado, debiendo escoger Declaración o Estudio de Impacto ambiental, dependiendo de la envergadura de la propuesta. En el sistema se pronuncian organismos técnicos como la Dirección de Obras Hidráulicas del MOP, la Dirección General de Aguas, también del MOP ó el Servicio Agrícola y Ganadero del MINAGRI.

PROCESOS DE INVERSIÓN PÚBLICA

En el caso de los Ministerios sectoriales como Obras Públicas o Vivienda y Urbanismo, para implementar cualquier inversión, deben cumplir con requisitos normados en procedimientos de MIDEPLAN, DIPRES y Contraloría General de La República. Estos se pueden desglosar de la siguiente forma;

a) El Sistema Nacional de Inversiones (SNI): Administrado por MIDEPLAN

Son los requisitos que el Ministerio debe cumplir para obtener la recomendación favorable para estudios básicos y Proyectos. Para cada tipo de iniciativa de inversión existen metodologías para evaluar la rentabilidad del estudio/ proyecto. La evaluación puede ser costo- eficiencia o costo-beneficio, en el caso que no se pueda medir exactamente la rentabilidad económica de algunos proyectos. No existen metodologías de evaluación de Planes integrales de servicios de obras de infraestructura. Hay que operar proyecto a proyecto, aspecto que no armoniza con el proceso de modernización del Ministerio.

MIDEPLAN actúa de acuerdo a las metodologías y cuando surgen nuevos proyectos para los cuales no existen metodologías, después de numerosas reuniones se logran acuerdos respecto a los procedimientos para efectuar el análisis de la rentabilidad social del proyecto.

Para la postulación a financiamiento de las iniciativas de inversión el Sistema Nacional de inversiones EXIGE que la evaluación técnico-económica sea por etapas del ciclo de vida según la siguiente clasificación:

CICLO DE VIDA DE UN ESTUDIO BASICO	CICLO DE VIDA DE UN PROYECTO ESPECÍFICO	ETAPAS MOP PARA EL CICLO DE VIDA	
Ejecución	Pre factibilidad	Pre factibilidad	
	Factibilidad	Factibilidad	
	Diseño	Diseño	
	Ejecución		Asesoría a la Inspección Fiscal
			Expropiaciones
			Ejecución año 1
			Ejecución año 2
		Ejecución año n	

b) Los Requisitos de la Dirección de Presupuesto y Contraloría General de República:

1. Los estudios básicos y proyectos específicos deben tener Ficha EBI. Si se postula al 2010, este requisito debe realizarse el 2009.
2. Deben estar priorizado por el Ministerio e incluido en el Proyecto de Presupuesto que se presenta a fines de Julio al Ministerio de Hacienda y en la mayoría de los casos estar en la nómina de respaldo de la Ley aprobada por el Congreso en Octubre.
3. Los estudios básicos y proyectos específicos que se postulan a MIDEPLAN o SERPLAC deben tener la recomendación favorable de MIDEPLAN para el proceso presupuestario del año a que postula.
4. Presentar la solicitud de decreto de asignación de Fondos a Hacienda. Para ello hay que elaborar una planilla a nivel de contrato de toda la inversión del servicio y debe respaldada con la programación financiera de los contratos mes a mes y a totales para los compromisos de años futuros.
5. Obtener la Toma de Razón de Contraloría General de la República para las resoluciones que Aprueben Bases de Licitación, Adjudiquen Contratos o asignen

beneficios a otras instituciones del Estado, personas jurídicas o naturales sobre montos o bienes establecidos por reglamentos específicos de cada servicio. Con estas condiciones el Estado opera para desarrollar sus inversiones, un proyecto urbano puede enfrentar dependiendo de su desarrollo y del aporte del privado, todas o algunas de las Etapas que se desglosan de la lectura de los requisitos que componen el sistema de Inversión Pública sectorial.

En el caso de los Municipios, el proceso tiene similitudes conceptuales pero, sobretodo aquello que concierne a Contraloría General de la República, toma una posición distinta en la secuencia de aprobaciones.

INVERSIÓN PRIVADA EN EL TERRITORIO

Dar una mirada a la Inversión Privada asociada a los proyectos urbanos en ciudades como Santiago, sugiere primero, establecer con meridiana claridad, algunos tipos de inversionistas que se han detectado en los últimos años.

Un primer grupo dice relación con quienes hacen del suelo y su cambio de uso, su principal apuesta. En este subconjunto aparecen grandes grupos empresariales, como aseguradoras, consorcios y otras figuras complejas desde el punto de vista de la composición jurídica de la misma. Los proyectos con los cuales se identifican dicen relación primordialmente con los modelos de Desarrollo Condicionado o con la Concesión de Obras Públicas de gran envergadura, como pueden ser las Autopistas Urbanas o los Puertos y Aeropuertos.

El segundo grupo, dice relación con empresas más acotadas, que dedicadas fundamentalmente al ámbito de la construcción, rentan del desarrollo de un predio, entendido como obra edificada de cada terreno. En este sentido, el ingreso de los mismos, no está ligado a la compraventa de grandes paños de suelo, sino al margen de utilidad obtenido por los costos de edificación versus la venta o arriendo de todo o las partes de un bien inmueble. Renovaciones Urbanas, Proyectos de Financiamiento Urbano Compartidos y otros instrumentos de este tipo se han focalizado en este tipo de inversión.

Finalmente se puede identificar un tercer grupo, asociado fundamentalmente a la oportunidad generada y no a un quehacer permanente de la Empresa u Organización. Así, usualmente en el desarrollo de Proyectos Urbanos, aparecen Corporaciones, Fundaciones, Asociaciones gremiales u otros, cuales rentan mediante concesiones, comodatos u otras figuras jurídicas que traspasan derechos de uso o en casos particulares, del dominio mismo de un terreno determinado.

Se debe hacer hincapié en lo fundamental que ha sido la inserción del actor privado en el desarrollo de proyectos urbanos. Las innumerables fallas de mercado en la traslación de éste a las lógicas propias de la planificación urbana, han terminado por buscar en la sinergia público privada una herramienta de respuesta que sea capaz de maximizar los recursos económicos empleados en una intervención urbana respondiendo simultáneamente a déficits, oportunidades y tendencias.

CONCLUYENDO

Santiago, como otras ciudades de Latinoamérica, ha debido hacer frente a las dificultades propias de nuestro modelo. Entre ellas, la especulación del suelo, la discusión eterna entre óptimos globales y locales, el aumento de algunos déficits (incluso en escenarios de bonanza económica), la crisis de los planes reguladores, etc.

En este escenario, la aparición del Proyecto Urbano como herramienta de trabajo y coordinación de acciones en áreas subutilizadas de la ciudad, ha abierto una posibilidad para la interpretación y utilización de estructuras institucionales preexistentes. Es así como Ministerios tales como Obras Públicas, Bienes Nacionales, Vivienda y Urbanismo concebidos desde la óptica de la administración del suelo y los recursos públicos, pueden desarrollar acciones conjuntas con distintas instancias de manejo de recursos privados, como empresas, corporaciones o fundaciones, cumpliendo cabalmente con los parámetros de rentabilidad social y apego a los procesos administrativos, súper vigilados por los Ministerios de Planificación y Hacienda en conjunto con Contraloría General de la República.

Si en el siglo XIX, botánicos y químicos tuvieron un rol preponderante en el desarrollo de la ciudad con el fin de controlar epidemias y enfermedades, siendo sucedidos en el siglo XX por Arquitectos Urbanistas quienes pretendieron ordenar usos de suelo, por medio de Regulaciones y paradigmas propios de la Ciudad Radiante, son hoy, economistas y sociólogos, quienes empiezan a proyectar las grandes tendencias, orientadas a colaborar con la productividad y sustentabilidad ambiental. Así entendido, el Jefe de Proyectos, llámese éste Urbanista o Arquitecto, debe asumir hoy, el desafío de entender la institucionalidad pública, sus capacidades y torpezas, para coordinar acciones conjuntas con el sector privado, destinadas a la transformación coherente de la ciudad.

Un último párrafo para señalar que en el medio actual, la participación de la ciudadanía cobra cada vez un rol más importante. El Patrimonio Cultural, es hoy, parte de todas las definiciones modernas de sustentabilidad ambiental. Esto representa una oportunidad y a su vez una obligación ética para los centros de estudio, quienes en su rol de instituciones creadoras de conocimiento son voces autorizadas para la elaboración de diagnósticos y propuestas, siendo también instancias claves de debate de ideas y de formación ciudadana.

BIBLIOGRAFÍA

1. MINVU DDU. Ley General de Urbanismo y Construcciones en www.minvu.cl
2. MINVU DDU Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones en www.minvu.cl
3. MINVU DITEC. Grupos Vulnerables, Déficit Habitacional y Espacio Público, Camilo Arriagada Luco, Juan Moreno Crossley, Fernanda Melis Jacob, Claudia Bustos Gallardo, Cecilia Leiva Muñoz, Marcelo Carballo Ceroni, 2006.
4. MOP. 10 años de Infraestructura. La Inversión en Infraestructura 1990 – 1999 y su proyección 2000 – 2009, en www.mop.cl
5. SEREMI DE PLANIFICACIÓN Y COORDINACIÓN RM, Región Metropolitana de Santiago: Análisis Inversión FNDR 2002 – 2008.
6. Cristián Solano. Anotaciones personales 2006 – 2009.