

FORO CIUDAD POLÍTICA

Grupo Orgánica | marzo 2021

“Nuestro gran silencio constitucional: La Ciudad”

I. ¿Dónde estamos?

Nuestras regiones, ciudades y localidades presentan desigualdades enormes entre sus barrios, comunas y con otras ciudades, las que se reflejan en la injusta distribución de las cargas y los beneficios sociales, espaciales, ambientales, económicos y culturales. Según nuestra constitución todos los habitantes somos iguales ante la ley y el Estado, sin embargo, tenemos que reconocer que no somos iguales ni por la región, ni por la ciudad, ni por la comuna y menos por el barrio que habitamos.

Aunque, en las últimas décadas hemos sido capaces de cubrir múltiples necesidades de infraestructura sanitaria, vial, educacional y de salud, aún resulta insostenible en nuestra narrativa desarrollista y progresista, que la mayor parte de la población viva aún en barrios desprovistos de bienes, servicios, equipamientos, espacios e infraestructura necesarios para una vida digna. Mientras segmentos minoritarios de la población viven en barrios y sectores donde se concentran los beneficios y oportunidades urbanas, la mayor parte de la población comparte sus desventajas. Esto se agudiza por la incapacidad del Estado de proveer y regular el acceso a la vivienda y barrios dignos bien localizados y conectados a servicios de transporte público, educación y espacios recreativos de calidad. Por el contrario, proliferan nuestros espacios en abandono, inseguros, con micro basurales y asentamientos informales.

Además, contamos con una institucionalidad que ha sido extremadamente débil y descuidada en gestionar de manera sustentable nuestros recursos naturales tales como el agua, el aire, el suelo urbano, rural, nuestros bosques y nuestra cultura claves para la vida y el desarrollo de nuestro territorio, más aún cuando enfrentamos una crisis climática y ecológica sin parangón.

Estos desafíos se ven agravados no solo por un hipercentralismo y la predominancia de las visiones sectoriales que impiden abordar el territorio de manera coordinada, integrada y balanceada, sino

también por la falta de competencias, facultades y recursos en las regiones y particularmente a nivel de las municipalidades que experimentan entre sí una desigualdad extrema. No solo nuestra institucionalidad ha sido incapaz de coordinar la inversión necesaria donde más se requiere, tampoco las regiones ni la mayor parte de las municipalidades hoy pueden mantener las inversiones en el tiempo.

En consecuencia, estamos convencidos que no revertiremos esta situación a menos que cambiemos la orgánica para planificar, gestionar y administrar nuestro territorio, por una estructura que facilite la gestión integrada y sustentable, que reconozca la diversidad en complejidad y escala de nuestros sistemas urbanos, metropolitanos y regionales, de modo que permita orientar de manera efectiva, eficiente y sustentable las acciones e inversiones tanto públicas como privadas sobre el territorio, priorizando a las comunidades que más lo necesitan. Nuestra orgánica territorial ha sido fruto de decisiones y acuerdos de como distribuir los recursos y el poder, sin embargo, creemos que éstas ya no están a la altura de los desafíos sociales, económicos, culturales y ecológicos que enfrentamos como país.

Las nuevas crisis

La crisis social de Chile ha volcado la mirada en el ordenamiento de nuestras regiones y ciudades, pues es donde se han reflejado múltiples desigualdades, donde ni la acción del Estado, a través de su acción pública directa o “habilitando” al sector privado, ni tampoco por sí solo el mercado ha logrado revertirlas. Si no que, por el contrario, estas se han seguido agudizando.

A eso se agrega la actual crisis sanitaria que estamos enfrentando, en la que hemos podido ver con mayor claridad aún, la necesidad urgente de dotar de mayores capacidades a los gobiernos locales y las comunidades que le permitan administrar más eficientemente esta emergencia, con mayores atribuciones para adaptar el funcionamiento de nuestros centros poblados a las exigencias sanitarias, como lo son el acceso a la salud, la educación y el trabajo, la gestión del transporte público, y desde luego para coordinar los tipos de ayuda económica que requieren las personas y familias.

Un efecto visible de estas crisis ha sido el aumento explosivo de campamentos, a través de la toma de terrenos tanto públicos como privados, donde se han desarrollado en un lapso breve de tiempo nuevos asentamientos humanos al margen de la planificación, que reflejan una fallida política habitacional y urbana.

Las múltiples crisis que el país ha enfrentado en un período de tiempo muy corto, la crisis social, de salud por COVID-19 y económica (como resultado de las dos crisis anteriores) han tenido un doble efecto en nuestras ciudades. El primero, es dar visibilidad y hacer patentes los viejos problemas de inequidad urbana, segregación social-espacial e ineficiencia generalizada de los sistemas urbanos. El segundo efecto, es haber profundizado las desigualdades existentes afectando desmedidamente a los hogares más vulnerables. De esta manera, las crisis han puesto en evidencia y contribuido a generar consenso generalizado sobre la necesidad urgente de construir ciudades más justas, eficientes y sostenibles.

¿Quién gobierna la ciudad?

Las ciudades hoy no tienen un gobierno que les dé coherencia, que equilibre cargas y beneficios, que planifique el desarrollo de estas en forma integrada, justa, eficiente y sostenible. Lo que hoy existe son divisiones administrativas, que marcan bordes que no se condicen con las dinámicas de las ciudades. Los municipios son muchas veces muy pequeños como para abordar la escala de

ciudad, y las regiones cubre territorios muy extensos. La ciudad está entre ambas escalas y sin gobierno. Dejar esta escala a la deriva es lo que en gran medida explica el déficit de ciudad que hoy vemos.

El territorio hoy lo gobiernan municipios, los cuales, de acuerdo con la Ley Orgánica de Administración Municipal, sólo administran no gobiernan; tienen múltiples atribuciones, pero las escrutaras del gobierno central pueden saltárselos; tienen problemas de financiamiento y en la mayoría de los casos carecen de una mirada estratégica que oriente su acción.

¿Quién piensa las ciudades y su desarrollo?

La forma en que se organiza el territorio ha empezado tímidamente a ser parte de la discusión política actual, sin embargo, hasta el momento se ha mantenido en un debate más bien de élite. No ha tenido un real peso en la agenda pública, tampoco es visto como una prioridad, menos se ha contado con una real voluntad de los actores políticos para realizar los cambios que se requieren para un verdadero desarrollo territorial, que permitan una mejor planificación urbana y gestión de los recursos, como tampoco el fortalecimiento de la participación ciudadana en la toma de decisiones sobre el territorio.

Tal como están las cosas, no es el “programa urbano” el que gana elecciones, sino más bien la capacidad de los candidatos de resolver el interés particular de sus votantes, por sobre la tarea de liderar un esfuerzo colectivo y sostenido en el tiempo, que logre resolver en el largo plazo los problemas estructurales de un determinado territorio. Pese a la crisis actual campean entonces, las medidas inmediatistas, el clientelismo y las soluciones parche dado que requieren de menores costos y menor plazo, son más visibles, y aunque no siembran las bases de un mejor futuro, crean la falsa percepción de prosperidad.

Creemos necesario avanzar desde una gobernanza sectorial de las ciudades a una gobernanza territorial que logre dar una mirada integral a los sistemas urbanos que administran. Esto conlleva (re)pensar las escalas urbanas y territoriales, las atribuciones de quienes las gobiernan (incluidos sus habitantes), y el rol de la planificación efectiva de los territorios que oriente las acciones e inversiones públicas y privadas sobre estos.

Por otra parte, se debe abordar seriamente el tema de las áreas metropolitanas, que sigue en el limbo de la institucionalidad y la orgánica constitucional, donde la autonomía municipal, en ese caso, colisiona con una planificación urbana de conjunto.

En resumen, las ciudades no existen para la política. Se “desposta” el animal para abordar superficial y separadamente sus problemas de acuerdo a las urgencias del momento: La seguridad ciudadana cuando arrecian los crímenes y la violencia, la salud, cuando hay epidemias; la educación, cuando bajan los puntajes del SIMCE o hay manifestaciones estudiantiles; y la contaminación, solo en invierno cuando nos cuesta respirar.

Desde el mundo político no hay una visión holística de la ciudad. No hay elaboración ideológica, sabiendo a priori que la esencia de la cosa urbana es lo público. Y si la ciudad tiene un carácter orgánico, entonces el ADN que guía su desarrollo es el marco político ideológico de quienes toman las decisiones en la ciudad, por quienes las gobiernan. Si hay poco o nada elaboración ideológica sobre la ciudad, tampoco la hay sobre el sistema urbano nacional o el sistema de ciudades.

La orgánica

Aquí radica uno de los principales problemas de nuestras ciudades y un dilema para la acción política, pues las decisiones que se toman hoy, impactarán en el largo plazo. Los tiempos de la ciudad

trascienden los períodos político-administrativo. Es cuestión de revisar las ofertas electorales de los actuales candidatos a alcalde en los 345 municipios del país y los 16 gobernadores regionales, para darse cuenta que en su gran mayoría existe un alto grado de desconocimiento de las reales atribuciones del cargo, una falta de visión de conjunto y en consecuencia una gran cantidad de falsas promesas.

Desde el regreso a la democracia no habido una reflexión seria respecto a la estructura político-administrativa vigente, que recordemos fue concebida en dictadura y cuyos objetivos distan mucho de las necesidades que se deben resolver en la actualidad, más bien se ha convertido en un reflejo de una desigual distribución de los beneficios y cargas en el territorio.

Estamos convencidos que como sociedad no vamos seguir dando el ancho si no replanteamos el rol del Estado y la forma en que se administra y gestiona el territorio. Debemos asumir el estado de crisis y que el proceso de descentralización está muy lejos de concretarse en los hechos. Después de cuatro décadas de implementación del proceso de “regionalización” y “municipalización”, en la práctica se mantenido una orgánica hiper-centralizada, donde por ejemplo apenas el 12% de la inversión a nivel subnacional se decide en las regiones.

Reconozcamos también, que tenemos una planificación territorial extremadamente frágil y limitada, donde el interés privado, corporativo, predomina sobre el interés público y de los que menos tienen, con visiones locales que no conversan con las regionales ni nacionales. Por otra parte, la planificación y ejecución de las inversiones en el territorio y especialmente en las ciudades, es extremadamente dispersa, donde predominan las decisiones sectoriales, y que entre ellas tampoco conversan entre sí.

Es hora de debatir a fondo una nueva orgánica para gestionar el territorio, que ponga énfasis en la equidad territorial, la integración social, la justicia medioambiental, el cambio climático como bases del desarrollo económico, social y cultural. Que reconozca a los pueblos, la interculturalidad, y que esta se traduzca en nuevas formas administrativas y de gestión, permitiendo cierta flexibilidad que promueva la asociatividad entre territorios.

El Suelo

Gobernar el territorio, y en particular las ciudades, requiere de una gestión más activa y democrática. Ahora bien, una mayor capacidad de guiar el desarrollo urbano justo, eficiente y sostenible ambientalmente está estrechamente vinculada a la capacidad que los gobiernos subnacionales (regiones, ciudades, comunas) tengan de ocuparse decididamente del suelo.

No hay posibilidad de gobernar un territorio sin una política de suelo (y herramientas) acorde que habilite, incentive y oriente tanto la inversión privada como pública, de manera que estas respondan o se ajusten al marco general que les da la planificación integral del territorio, donde el interés colectivo prime por sobre el interés particular. El Estado abandonó inexplicablemente ese deber hace muchos años, delegando esta responsabilidad a los vaivenes del mercado. La legislación ha evolucionado a corregir varios de estos problemas, pero no ha tenido un impacto significativo en resolverlos.

Se debe avanzar hacia establecer con claridad la función social del suelo, hacia una decidida intervención del Estado en la planificación del desarrollo urbano, que permita distribuir equitativamente cargas y beneficios con criterios de justicia, eficiencia y cuidado al ecosistema. Para ello es imprescindible que se pueda hacer uso de los terrenos públicos vacantes para fines de desarrollo urbano.

Seamos honestos y asumamos que la política urbana y de vivienda han sido un fracaso. ¿Como explicamos que tengamos un déficit habitacional similar al que teníamos en los años noventa?, ¿que volvamos a cifras de campamentos de hace 30 años?, ¿y que la segregación socioespacial sea cada vez más profunda?

El Estado centralista y subsidiario, al carecer de una mirada territorial, ha sido incapaz de dar coherencia a la acción e inversión pública en las distintas escalas subnacionales, con poca o nula capacidad para incidir en el mercado, donde políticas bien intencionadas de integración urbana han tenido, en los hechos, una implementación discreta. Hoy la gestión del territorio, del suelo y la producción de viviendas se encuentran sumergidas en un entramado muy nebuloso, cuya salida debiera sustentarse en la nueva constitución. Con una orgánica ad-hoc.

II. Principios

El poder territorial es parte del régimen político, es la forma en que se construye el poder. Es el que persigue garantizar un adecuado estándar de calidad de vida para todos sus habitantes y una equitativa distribución de recursos. Creemos por ello que la Constitución Política de Chile debe considerar los siguientes principios:

- Es deber del Estado velar por la integración armónica y prosperidad de las diferentes regiones, áreas metropolitanas y rurales, ciudades, comunas y barrios que componen el territorio nacional, promoviendo el desarrollo equitativo, equilibrado, sustentable y sostenible que cautele la identidad de cada una de las culturas, comunidades, zonas y bienes comunes que las integran.
- La República de Chile es un Estado de Derecho democrático, social, pluricultural, paritario y solidario. Su organización territorial es unitaria y descentralizada, reconociendo la autonomía conferida a las autoridades locales y la solidaridad que debe existir entre las mismas.
- La administración del territorio será flexible y participativa considerando las diversas realidades culturales y geográficas existentes en el territorio nacional.
- Será deber del Estado velar por una distribución equitativa de los recursos públicos entre las regiones, áreas metropolitanas y rurales, ciudades, comunas y barrios que componen el territorio nacional. Asimismo, será encargado de establecer estándares similares para los proyectos de inversión que se desarrollen en las distintas zonas que integran el país.

III. Los desafíos

El Foro Ciudad Política, es un espacio de reflexión, de diversidad convergente para la acción colectiva. Creemos que el momento constituyente es una gran oportunidad para proponer una nueva orgánica a nivel constitucional, que permita organizar de mejor manera nuestro territorio, y enfrentar así los desafíos urbanos contemporáneos con perspectiva de futuro. Te planteamos los siguientes desafíos:

1. Una orgánica constitucional mirando el territorio

La constitución define materias de carácter dogmático y también orgánicos. El desafío es que la orgánica territorial, es decir como distribuimos el poder y los recursos a lo largo de todo el territorio nacional, esté en el centro del debate constituyente.

2. Debatir la orgánica desde un mapa en blanco

La constitución se elaborará a partir de una hoja en blanco, por lo que bajo esta misma lógica creemos que es también posible debatir la organización del territorio a partir de un MAPA EN BLANCO, donde el eje sea la equidad territorial en el acceso a bienes públicos y privados, a los recursos naturales, el suelo y la vivienda, la gestión del Agua y el cambio climático, entre otros.

3. Planificar el territorio para integrar y distribuir

Integrar es clave para gestionar políticas con mayor impacto, así como también, distribuir la toma de decisiones y recursos en las distintas escalas, desde los barrios y localidades hasta ciudades y regiones, para lograr mayor representación y desarrollo de las capacidades de cada territorio.

Para esto es fundamental promover una visión integrada de país, de las regiones y de las ciudades que oriente y coordine la política de ordenamiento territorial y sus instrumentos, así como también las inversiones en todos los niveles. Una gobernanza y planificación mutisectorial, integrada e institucionalizada, que permita desarrollar las capacidades de regiones y ciudades para construir futuro y gestionar sus propios proyectos.

Un estado con una orgánica centrada en la articulación de las capacidades de las comunidades por sobre la de sus instituciones.

4. La ciudad como unidad territorial

Hacer emerger a la ciudad como unidad territorial distinta a los municipios y de las regiones, requiere pasar de una visión político-administrativa del territorio, a una visión funcional, cultural y ecológica de este.

Las ciudades son sistemas cuyas partes son interdependientes. Reconocer su naturaleza es fundamental para avanzar hacia el fortalecimiento de la planificación de esta escala en base a los objetivos y criterios de justicia, eficiencia y sostenibilidad ambiental, entre otros.

5. Asegurar una orgánica que permita una democracia participativa

Se requiere un Estado con capacidad real de liderar y no solo de facilitar o mediar, con vocación transformadora, que ponga en el centro de las preocupaciones el contar con ciudades más justas, con mejor gobernanza, planificación, gestión de proyectos, más moderno, transparente y eficaz. Con una orgánica que facilite una participación directa y efectiva de las comunidades en el desarrollo de las ciudades