

**TEMA CENTRAL:
EL DERECHO A
LA CIUDAD**



Urbanismo – Derechos Humanos – Constitución – Ordenación del territorio

PODER, POLÍTICA Y TERRITORIO

Maricarmen Tapia Gómez, arquitecta, Universidad de Santiago de Chile, doctora en Urbanismo, Universidad Politécnica de Cataluña.

Introducción

En enero de 2015, con motivo del Caso Caval, se pusieron de manifiesto una serie de evidencias, muchas veces discutidas, pero hasta ahora insuficientemente dimensionadas. La relación entre la regulación del territorio, la especulación y el tráfico de influencias, ha sido fuente de titulares que mordazmente dejaron al descubierto que en el territorio existe una fuerte pugna de poderes y una laxa regulación.

El conflicto político en la regulación del territorio se expresa en todos los países, tal como se explica en el documento de UN-Habitat: “El uso del suelo está vinculado al clientelismo político y a los intereses creados por las élites. A menudo, el uso del suelo es un asunto político explosivo y es el origen de muchos conflictos potenciales y reales” (UN- Hábitat. 2007:6).

De la misma manera, la regulación del territorio está en directa relación con los principios, los valores y la ética con que actuarán los profesionales y quienes tomen decisiones sobre la planificación. La ética no sólo está en relación con la actuación individual, sino con la concepción que se tiene de la sociedad, acerca del actuar o no sobre las inequidades urbanas y sobre las responsabilidades del urbanismo y su vinculación con la política (Muntaner y Muxí, 2011:27-67)

Una de las cuestiones que asombra mayormente de nuestro contexto es la aceptación acrítica de ciertos principios que ordenan el territorio. La

crítica, como forma de pensamiento, es capaz de cuestionar la realidad, los instrumentos, y de vislumbrar claramente los límites entre las concepciones del desarrollo urbano social y del desarrollo urbano antisocial, basado en intereses particulares. De alguna manera, la definición de la propiedad privada parece haber permeado todo entendimiento de lo *urbano*, una distorsión local muy arraigada, cuando en realidad la ciudad responde a sus ciudadanos, independientemente de su condición de propietarios o no. Asimismo, y producto de esta falta de crítica, la ciudad se presenta como una consecuencia de “algo”, como un “mal irremediable”, siendo que la ciudad responde a decisiones, que hasta ahora han marginado sistemáticamente a gran parte de sus habitantes. Esta visión debiera ser corregida, por una visión de colectividad, bien común e interés general.

Una regulación adecuada del territorio, basada en el ejercicio democrático y la justicia social, atiende a tres cuestiones fundamentales. En primer lugar, debe asegurar un desarrollo equitativo, mediante la toma de decisiones supeditadas al beneficio general sobre el particular. Segundo, debe estrechar el margen a vacíos legales, a interpretaciones interesadas y a la especulación, evitando el tráfico de influencias y la corrupción; esta medida permite a su vez que los beneficios generados sean en parte de carácter general y no exclusivamente particular. En tercer lugar, en la regulación, en el proceso de diseño y la planificación se debe asegurar la intervención de distintos actores sociales, lo que otorga mayor transpa-

rencia a la toma de decisiones, evalúa la pertinencia de las inversiones y da legitimidad a la acción pública.

Los principios de desarrollo socialmente sostenible, es decir, que no produzca inequidades ni segregación territorial, deben ser la base de toda acción política. La respuesta a cómo ordenar en el territorio los derechos de las personas, que prevalezca el interés general como principio rector o asumir como Estado el rol de regular el suelo, son decisiones políticas ineludibles si aspiramos a una mayor justicia social en nuestras ciudades.

En el presente artículo se pretende aportar los elementos y momentos en que la posición política marca las decisiones del desarrollo del territorio y las ciudades. Para ello, se sintetizan algunas de las principales tensiones que se observan hoy en Chile y se muestra cómo desde la política —a través de la toma de decisiones, la legislación y la fiscalización— se incide en la reproducción de un determinado desarrollo territorial y modelo de ciudad, ya sea como reproductor de desigualdades o como interventor para alcanzar mayores grados de equidad y cohesión social. Todo ello, entendiendo que la ordenación del territorio y el urbanismo son un ámbito más en que se reflejan las desigualdades sociales, y que para superarlas, es necesario reformar aspectos tan fundamentales como la educación, los salarios y la seguridad social.

Tensiones en el territorio

La ordenación del territorio es una necesidad de la sociedad de distribuir y organizar el territorio de la manera más eficiente desde el punto de vista económico, social, cultural, ambiental y político. Producto de esta necesidad se ha configurado una disciplina académica que se encarga de estudiar, analizar y proponer los métodos, herramientas y normas para llevarla a cabo. La Ordenación del Territorio interviene sobre una serie de dinámicas conflictivas inherentes en el uso de un recurso limitado, el suelo, que se ven agudizadas por conflictos de interés particulares. En Chile, una posible interpretación de estas tensiones, desde la política pública, podría explicarse en cuatro factores fundamentales: la proximidad de lo rural y lo urbano, referido especialmente a la continua urbanización de suelo rural. Segundo, el factor de Localización, tanto de los recursos, como de los servicios y equipamientos. En tercer lugar, los derechos humanos y el desarrollo territorial, que son los principios a partir de los cuales se organiza el territorio y se identifican los derechos que el Estado debe velar y proveer; y, finalmente, las políticas de vivienda social, considerando el importante rol que han tenido estas políticas en el desarrollo de las ciudades. Estos factores se interrelacionan y hasta ahora han modelado una parte significativa de las ciudades, marcadas por una fuerte segregación social e inequidad urbana, en un complejo proceso de acciones y efectos que se retroalimentan y sobre el que se debe actuar integralmente para corregirlo.

Proximidad entre lo urbano y lo rural

En el territorio se expresan los rasgos socioculturales de cada grupo humano; a grosso modo, podemos decir que el territorio es el lugar donde se habita. En términos espaciales, esto implica una relación con los recursos necesarios para esta sobrevivencia (territorio) y una relación con el espacio en el que se agrupan las personas para vivir (ciudades). De esta manera, durante mucho tiempo, se mantuvieron lógicas de desarrollo económico, social y cultural diferenciado entre lo que era ciudad, “lo urbano”, y lo que no lo era, “lo rural”. Actualmente, estas dos esferas espaciales, cada vez se encuentran más fuertemente relacionadas, como resultado del crecimiento de las ciudades, de los procesos urbanizadores y de las intensas interrelaciones creadas entre conglomerados urbanos y de estos con los recursos.

Algunas de estas tensiones en el territorio nos son conocidas desde los medios de comunicación por reivindicaciones ciudadanas producto de conflictos como la defensa de áreas protegidas o con fuerte valor patrimonial o natural, la instalación de grandes infraestructuras energéticas, y la presión sobre las áreas costeras con un intenso crecimiento inmobiliario. También reflejan estas presiones las cifras del ranking de lobby, encabezadas por los ministerios de Energía y de Vivienda y Urbanismo. Todo ello necesita de instrumentos de ordenación territorial que aseguren desarrollos sostenibles en términos amplios, más allá de las escalas locales, com-

prendiendo la totalidad del territorio. En Chile contamos con una planificación territorial denominada PROT, Planes Regionales de Ordenación Territorial, pero estos no son vinculantes y sólo tienen un carácter indicativo, lo que ciertamente no ayuda un desarrollo integral y coherente dado que su regulación no es prescriptiva.

Localización

A escala territorial, la localización de los recursos favorece el desarrollo y define en gran medida los espacios en que se realizan las actividades. Actividades extractivas, como la minería, o productivas, como la agricultura, sólo se podrán realizar en las áreas en que existan estos recursos. Asimismo, las ciudades también requieren condiciones específicas para su emplazamiento, que no siempre están aseguradas, como que debieran situarse en áreas libres de riesgos naturales, con previsión de agua, ambientes libres de contaminación y redes de comunicación.

En el interior de las ciudades, la localización es una variable fundamental en la segregación o inclusión social. La inversión del Estado puede facilitar el desarrollo de áreas de la ciudad, creando iniciativas con objetivos de interés general diferentes a los del mercado inmobiliario, basado en el interés particular, sin excluir a este mismo. Estas intervenciones debieran responder a una planificación y gestión inclusiva e integradora basada en la distribución equitativa de los equipamientos, las infraestructuras, las áreas verdes y otros servicios urbanos.

Por otra parte, la forma en que crecen las ciudades representa sin duda uno de los principales conflictos de interés. Existen dos formas de crecimiento, una basada en la compactidad, aprovechando sus recursos y equipamientos en el interior de la ciudad, crecimiento en densidad y otra que, aprovechando el menor costo del suelo fuera de sus límites, crece hacia el exterior, en extensión. Al respecto, la Unión Europea, en sus principios de desarrollo urbano sostenible, es crítica con el crecimiento en extensión, que no sólo consume suelo, sino que agrega distancias, que deberán ser resueltas con altos costos de inversión pública para dotarlo de equipamientos, servicios e infraestructuras (Unión Europea, 2011:26-27, 56-57). En Chile, considerando la evidente inequidad y la baja calidad urbana de las periferias, la inversión debiera dirigirse hacia el desarrollo en el interior de la ciudad y a desfavorecer el crecimiento en extensión, que, hasta ahora, ha buscado principalmente los beneficios del negocio inmobiliario y no la creación de ciudad. Cabe considerar que esta argumentación no implica una densificación sin límites en el interior de la ciudad.

Desde la planificación urbana, la forma en que se distribuyen equitativamente los equipamientos y servicios públicos debiera ser un factor clave en la priorización de la planificación y las inversiones para la integración social. En Chile la vigente Ley General de Urbanismo y Construcciones, redactada durante la dictadura en 1976, si bien establece una serie de instrumentos de planificación, care-

ce de un modelo de desarrollo urbano y de los principios bajo los cuales se desarrolla, como el rol social del suelo, y no cuenta con herramientas de gestión públicas, tan necesarias para focalizar las inversiones públicas como: en localizaciones clave para la integración social, el desarrollo de nuevas áreas o la recuperación de zonas obsoletas.

Desde esta perspectiva, representan un avance las “Propuestas para una Política de Suelo para la Integración Social y Urbana” del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, entregadas en mayo de este año a la Presidenta de la República, Michelle Bachelet, en las que se proponen algunas medidas en esta línea. Asimismo, producto de la propuestas de la Comisión Asesora Presidencial contra los Conflictos de Interés y el Tráfico de Influencias y la Corrupción, está en discusión en el Congreso el “Proyecto de Ley sobre Transparencia del Mercado de Suelo e Incremento de Valor por Ampliación del Límite Urbano”; en el que se incorpora la necesidad de capturar un porcentaje de las plusvalías generadas por el cambio de uso de suelo por la ampliación del Límite Urbano, y se establecen mecanismos de información y participación ciudadana en los procesos de elaboración de los instrumentos de planificación territorial, así como de transparencia del mercado de suelo público.

Derechos Humanos en el desarrollo del territorio

Las obligaciones que debieran cumplir los Estados responden en parte a los compromisos adoptados con la firma de tratados y cartas internacionales. La Declaración Universal de los Derechos Humanos, de 1948, define derechos básicos con los que los Estados se comprometen. El artículo 1 declara el derecho a desplazarse libremente, muy aplicable a la movilidad urbana y a la accesibilidad a los bienes y servicios, mientras que el artículo 25.1, define estos bienes y servicios: “Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios”.

Esta declaración dio lugar a dos pactos internacionales, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), firmados por Chile en 1969 y ratificados en 1972. Estos pactos involucran derechos básicos que son transversales al ordenamiento del territorio y las ciudades, ya que se requiere de suelo con localización adecuada para satisfacer estas necesidades. Desde la sociedad civil también se han redactado principios como la Carta Mundial del Derecho a la Ciudad del año 2009, que ha tenido una fuerte influencia en las políticas de diversos países y en reformas constitucionales y legales de vecinos como Brasil, Bolivia, Colombia y Ecuador.

En Chile, estos derechos no están establecidos plenamente en la Constitución, tal como describe el reporte del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas de Junio 2015 (E/C.12/CHL/CO/4), ni en ninguno de los cuerpos instrumentales que actúan en el territorio. Dentro de las directrices que ordenan nuestras ciudades sólo se menciona este aspecto en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, del año 2014, la que señala entre sus objetivos (PNDU, 2014:24) que para la integración social, se debe “Garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos” y está por ver cómo se implementarán las medidas presentadas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, recién mencionadas.

Lo fundamental de asumir los derechos humanos en el ordenamiento territorial y la ciudad, es que se aleja de las políticas puramente funcionales, subsidiarias y de soluciones individuales, para dirigir el desarrollo territorial hacia soluciones integrales y de carácter colectivo, basado en un principio de equidad y justicia social. Asimismo, esta responsabilidad se configura como un conjunto de atribuciones y acciones del Estado, necesarias para garantizar estos derechos.

Actualmente, una de las barreras extendida para impedir la introducción de estos principios en las leyes y acciones es la idea de que “no puede el Estado asumir derechos que no está en condiciones de garantizar” Respecto a esta barrera habría que señalar que:

1. Los derechos corresponden a las personas o los grupos como principio fundamental. No es el Estado el que los otorga.
2. Si bien es cierto que los recursos y capacidades institucionales pueden contar con restricciones, asumir el derecho de las personas cambia el rol subsidiario del Estado y reorganiza los principios; asimismo abre un abanico de acciones tendientes a facilitar, proteger estos derechos en forma muy diferente a lo que se realiza actualmente.
3. Las Leyes, y más aún la Constitución, no se basan en lo que “hoy” y “nosotros” somos capaces de hacer, sino que plantea lo que debería ser, se proyecta en el tiempo en lo que queremos construir como sociedad, en este caso, cómo deseamos que sean nuestras ciudades y nuestras relaciones dentro de ellas.

Finalmente, es frecuente definir al Estado como en un rol mediador de intereses. Bajo los principios expuestos, el Estado no es tan sólo mediador intereses sino que es el garante de derechos fundamentales. El no considerar los derechos humanos como un principio básico, lleva a equívocos gravísimos o manipulaciones intencionadas, como que las exigencias ciudadanas de sus derechos sean consideradas como parte de la disputa de intereses o que se pierda de vista la necesaria ordenación y convivencia a partir de los intereses colectivos y el bien común. Los derechos básicos corresponden a la

satisfacción de necesidades de sobrevivencia digna, no a enriquecimiento ni a provecho individual.

Vivienda social, un problema urbano

La experiencia internacional muestra que del mismo modo que los equipamientos y servicios urbanos han evolucionado en su rol en la construcción de ciudades sostenibles, la vivienda social, además de entenderse como un derecho, se entiende como pieza fundamental en las políticas de suelo y de la planificación territorial y urbana.

Esta relación se debe, por una parte, a la gran cantidad de viviendas que el Estado financia y que por tanto afectan significativamente al desarrollo en el interior y al crecimiento en extensión de las ciudades. Por otra parte, el Estado, al adquirir el compromiso estructural del derecho a la vivienda, cuenta con las atribuciones necesarias para dicho fin, es decir, que deberá contar con instrumentos de planificación y gestión urbana adecuada y con políticas de adquisición de suelo para asegurar una localización idónea de viviendas, infraestructuras y equipamientos desde la perspectiva de la inclusión e integración social.

En el Foro Urbano Mundial del año 2008, en Medellín, organizado por el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, se redactó la Declaración de Medellín; esta plantea la promoción del de-

sarrollo urbano sostenible, basado, entre otros asuntos, “en la provisión de vivienda, servicios básicos, y la tenencia segura de la tierra; acceso a transporte seguro, asequible y sostenible; y el acceso a espacios públicos seguros y servicios para todos” Del mismo modo la Carta de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea del 2009 nos vuelve a hablar del derecho a la vivienda dentro de un contexto urbano mayor. En el Artículo 34.3 señala que “el fin de la ayuda de vivienda a quien no dispongan de recursos suficientes, es el de combatir la exclusión social y la pobreza”.

El papel de la inversión pública en las políticas de vivienda social ha tenido una evolución importante, desde la consideración como derecho humano a su comprensión como una estrategia para superar la exclusión social y la pobreza. Se nos habla de “promover el desarrollo urbano sostenible”, es decir, el problema de la vivienda aparece como una cuestión que forma parte del desarrollo sostenible de toda ciudad; es un problema sistémico y no se reduce a una solución individual. Esta redefinición no es menor si se consideran las limitaciones constitucionales con que cuenta el Estado en Chile para actuar bajo principios que no sean subsidiarios y de la carencia de herramientas de planificación, gestión y diseño con que sí cuentan las sociedades que han asumido este rol.

Decisiones políticas en el desarrollo el territorio

Resumiendo lo anteriormente expuesto, las tensiones propias de la ordenación en el territorio y las ciudades, que no están suficientemente reguladas, se convierten en conflictos que requieren decisiones políticas, las cuales debieran actuar en función del interés general y no el particular:

Cambio de uso de suelo: Los principales conflictos en el territorio, tanto rural como urbano, se relacionan con las decisiones tomadas en torno a los cambios de uso del suelo. En el ámbito rural, estos cambios pueden presentar problemas causados por las incompatibilidades entre actividades como por ejemplo: la producción de energía en áreas naturales, extracciones mineras en áreas protegidas, la contaminación o impactos de actividades productivas y la vida residencial, el resguardo de los borde acuíferos y costa para goce general, la definición de áreas de riegos, entre otros.

Además de las incompatibilidades, y muchas veces unido a ellas, se encuentra el conflicto producido por los cambios de uso que generan un aumento del precio del suelo y la captación privada de esos beneficios. La falta de control de estos cambios y de la redistribución de la plusvalía favorece el desarrollo de múltiples mecanismos especulativos del cambio de uso de suelo (Tapia, 2014:13-15).

Inversión pública: A través de las decisiones y las inversiones del Estado en equipamientos, servicios e

infraestructuras en el territorio, se genera un importante cambio en el precio del suelo, relacionado con la mayor capacidad de rentabilizar un negocio inmobiliario.

Al igual que otros países, se debiera establecer una regulación del suelo para el interés general, a través de mecanismos tributarios y de gestión del suelo. El objetivo es controlar los procesos especulativos, en el sentido de desincentivar y, al mismo tiempo, reconocer el derecho de la comunidad a participar de los beneficios que genera la acción del Estado. Este principio se basa en que es la comunidad —a través de sus impuestos— la que permite al Estado realizar inversiones públicas en el territorio o la ciudad, las que a su vez inciden en el aumento del valor del suelo y los bienes. Se trata de que un porcentaje de este aumento de valor retorne a la comunidad, como un mecanismo de reinversión local y de justicia social.

Localización: Estrechamente relacionado con los dos conflictos anteriores, se hallan los conflictos derivados de la localización. La localización en el interior de la ciudad es uno de los factores más importantes en el mercado del precio del suelo y uno de los que genera mayor especulación; es decir, que a iguales usos y condiciones de edificación, no tiene la misma rentabilidad un mismo proyecto en una comuna central que en una periférica, si se localiza frente a un parque o frente a una autopista elevada. Esta lógica, si bien responde al mercado de suelos, entra en conflicto con la necesidad del Estado de asegurar localización adecuada para satisfacer

las necesidades de los ciudadanos y evitar la segregación. ¿Cómo conseguir suelo bien localizado para las escuelas, viviendas y parques?

Por otra parte, la localización a escala territorial está relacionada también con la intervención equitativa de los recursos y las atribuciones de los gobiernos regionales. Desde una perspectiva únicamente economicista, el desarrollo urbano tiende a concentrarse sólo en algunos centros, en donde la rentabilidad de sus actividades es mayor. Desde una perspectiva económica, social, cultural y ambiental, las necesidades son mucho más amplias y se requiere de sistemas integrados cuya decisión de ordenación tiene que ser política.

A partir de los conflictos señalados, los países han desarrollado variados instrumentos como manera de asegurar un desarrollo equitativo y sostenible en el territorio, los cuales se desprenden de los principios plasmados en su Constitución.

En Chile, para el implantación de políticas de desarrollo territorial y urbano, considerando la complejidad y la vinculación entre los intereses privados, las propias dinámicas y la toma de decisiones, se debieran incorporar los principios que se desprenden de la experiencia internacional y de las directrices de la ONU a través del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, tanto en la Constitución como en los instrumentos de planificación y gestión a nivel nacional, regional y municipal.

Ello exigiría, en primer lugar, establecer claramente el principio de la prevalencia del interés general sobre el interés particular. A partir de ahí, reenfocar las intervenciones del Estado en el territorio bajo este principio y los de sostenibilidad económica, social, cultural y ambiental, ya mencionados; por otra parte, otorgar las atribuciones necesarias al Estado para garantizar dichos derechos a través de leyes e instrumentos.

Finalmente, con el fin de velar por los principios anteriormente expuestos, corresponde al Estado el rol exclusivo de la legislación y planificación del territorio. En términos prácticos, implica que el Estado es el responsable de los desarrollos en el territorio, en el que los grandes proyectos inmobiliarios, los megaproyectos urbanizadores, los crecimientos en extensión de las ciudades, deben estar supeditadas al bien común, asegurando las inversiones del Estado, e incentivando las privadas, hacia objetivos de interés general ■

Bibliografía

- Montaner, Josep Maria - Muxí Zaida. 2011. Arquitectura y política. Ensayos para mundos alternativos. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Tapia, Gómez Maricarmen. 2014. "Control y transformación urbana. Estudio comparado de cuatro puertos españoles". Actas del XIII Coloquio Internacional Geocrítica. Barcelona: Universitat de Barcelona.
- UN- Hábitat. 2007. Cómo desarrollar una política del suelo a favor de los pobres. Nairobi: Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos.
- Unión Europea. 2011. Ciudades del mañana. Retos visiones y caminos a seguir. Bruselas: Comisión Europea, Dirección General de Política Regional.
- VV.AA. 2010. Libro Blanco de la Sostenibilidad en el Planeamiento Urbanístico Español. Madrid: Ministerio de Asuntos Exteriores.