

Interpelaciones y propuestas a la política Recopilación de BCN para Congreso Ciudades Sesión N° 2 de fecha 24 de agosto 2023

¿Qué debe hacer la política frente a la crisis de nuestras ciudades?

Recopilación de interpelaciones y propuestas a la política Ciudades y experiencias, planteadas por los invitados al Congreso Ciudades.

Expositor N° 1: Luis Eduardo Bresciani

INTERPELACIONES A LA POLÍTICA Y PROPUESTAS

Sobre el significado de la crisis política:

*“...hoy día **podemos definir que las crisis sociales o políticas que hoy día vivimos son esencialmente crisis urbanas, tienen que ver con la manera en que convivimos y con los conflictos que desarrollamos en los lugares que habitamos.***

Sobre los instrumentos de que dispone la política:

*“Sin embargo, **hay muchos problemas que no podemos resolver con más de lo mismo, que no se resuelven con los mismos instrumentos con los cuales hemos trabajado en el pasado.***”

Sobre las aristas de la crisis que debe enfrentar la política:

“Tenemos una crisis con la renovación urbana. La densidad ha sido un elemento fundamental para crear buena ciudad, pero hoy día la manera en que la planificamos y la desarrollamos ha generado conflictos, como los llamados “guetos verticales” en el caso de Estación Central, lo cual ha generado conflictos en todas las comunidades.

La idea de que el desarrollo es una amenaza se ha convertido en un problema, y las comunidades reaccionan obviamente con organizaciones como esta, oponiéndose a cualquier proceso de desarrollo, incluso de vivienda social e incluso para sectores vulnerables.

*Y para qué hablar de la crisis de la ocupación urbana o suburbana territorial, con el conflicto de la ocupación del DL 3.516 y las parcelas de agrado, que **ha llegado a un punto de crisis respecto a una forma de no-ciudad; la informalidad total de la ciudad, construida al margen de la planificación, al margen de la organización y al margen de todo tipo de regla.***

*Y esto particularmente se da en un contexto donde, a pesar de que uno pueda hablar de muchos tipos de ciudades, como lo plantea el Congreso Ciudades, claramente **estamos hablando de un país donde las ciudades y las grandes áreas metropolitanas -ha llegado justamente el gobernador (referido a Claudio Orrego)- juegan un rol fundamental: seis de cada diez chilenos viven en áreas metropolitanas, según las reglas de la ley que se aprobó el 2018. Y eso implica que atender a este tipo de ciudades, donde se concentran los mayores dramas, es***

fundamental en la política actual; no es un tema genérico del desarrollo urbano, es un tema que se focaliza particularmente en las grandes ciudades chilenas.

Principales barreras políticas que son parte de la crisis de las ciudades:

“Pero las principales barreras son políticas.

La primera barrera es la crisis de gobernanza. La primera es que todavía -y probablemente el gobernador va a poner más énfasis en esto- el gasto público, gran parte del gasto público, lo manejan los Ministerios, lo maneja el Gobierno central; por lo tanto, la toma de decisiones sobre las ciudades no solamente está concentrada en el Estado central, sino que además está dispersa entre distintos Ministerios.”

Principales barreras políticas que son parte de la crisis de las ciudades:

“Los instrumentos disponibles son muchos. Chile ha sido muy eficiente en crearlos, pero están dispersos, dispersos en distintas autoridades y no concentrados en autoridades únicas con capacidad de planificar y organizar y combinar estas distintas herramientas o estas distintas soluciones para poder resolver los problemas de los territorios y de los lugares.”

Principales barreras políticas que son parte de la crisis de las ciudades:

“Y para qué hablar de la fragmentación territorial, que afecta particularmente a las grandes ciudades, donde seis de cada diez chilenos viven en ciudades fragmentadas, entre múltiples municipios, donde muchas potestades municipales no logran resolver problemas que son metropolitanos o de ciudad”

Principales barreras políticas que son parte de la crisis de las ciudades:

“Y para qué hablar de la enorme desigualdad entre municipios, que genera problemas tributarios entre municipios pobres y municipios ricos, lo que no tiene que ver con el ingreso per cápita, sino con una desigualdad también en la capacidad de invertir en bienes públicos.”

Sobre las herramientas que dispone la política para las ciudades:

“...hay que superar los instrumentos aislados y esta dispersión de autoridad. Es la única solución política para responder en forma integrada, para hablar de ciudades y no solo de personas.

Por lo tanto, hay que pasar a la caja de herramientas, hay que convertir a los encargados de la ciudad para que puedan manejar esta cajita de herramientas que el Estado ha creado, pero concentradas, de manera de poder utilizarlas en forma inteligente, con autoridad y con liderazgo, cosa que es imposible ante la fragmentación territorial municipal e imposible ante la fragmentación de los hilos intersectoriales.”

Sobre lo que debe hacer la política:

“La primera, hay que transferir poder y recursos a las ciudades y a las metrópolis, para no hablar solamente de descentralización. En la medida que las ciudades tienen poder para decidir sobre su desarrollo, la capacidad de integrar instrumentos y resolver esta dispersión se hace posible, particularmente las metrópolis, dado este escenario metropolitano que tiene Chile.

Segundo, hay que fortalecer la institucionalidad permanente de planificación integrada. Hoy día tenemos muchos instrumentos de planificación, pero están dispersos. Para poder integrarlos no hay que crear un mega plan, hay que tener la capacidad y la potestad de poder coordinarlos de forma eficiente, y eso implica

transferirlos. Pero también hay institucionalidades que planifican de forma permanente, que no dependen de los ciclos políticos, de la elección de un alcalde o la elección de un gobernador; agencias, servicios que están permanente a cargo de la ciudad y que crean, por lo tanto, procesos de corto plazo para resolver coyunturas, pero también de largo.

Tres, **hay que expandir la participación y la gestión de las comunidades.** Eso implica fortalecer a las comunidades, no solamente en la capacidad de participar, sino también de gestionar proyectos. Y aquí hago una mención particular al fortalecimiento del tercer sector. A pesar de que hoy día algunos sostengan que estamos en la crisis de las fundaciones, el tercer sector juega un rol fundamental en construir ese puente entre comunidades organizadas y el Estado.

Cuatro, **hay que incrementar sustancialmente la inversión en las zonas desiguales de la ciudad.** No hay manera de resolver las crisis que hoy día tenemos de vulnerabilidad, de segregación, de desigualdad, incluso las crisis que probablemente Daniel (referido al expositor Daniel Johnson) abordará en temas de seguridad, sin un incremento sustancial -y no un poco más- de gasto público en los territorios más vulnerables y más desiguales. Eso es una herida que, probablemente, es una bomba de tiempo, que ya estalló el 2019 y que podría seguir estallando.

Y, cinco, **hay que gestionar el suelo. El suelo se ha convertido en la principal barrera para el desarrollo de las ciudades.** Si queremos densificar bien, si queremos permitir la integración social, si queremos generar tributos adecuados, la gestión del suelo no es comprar terrenos o hacer planes reguladores, es la capacidad de tener tributos distintos -muchos han hablado de pasar del tributo a la propiedad al tributo al suelo; no a la vivienda, sino al terreno-; la regulación, es decir la capacidad de que las regulaciones estén puestas en las autoridades correspondientes, por ejemplo, a nivel metropolitano, para integrar el tema tributario; y los proyectos, levantar proyectos, no es simplemente un tema de tirar normas y ver que el mercado reaccione.”

Expositor N° 2: Claudia Pascual, Senadora.

INTERPELACIONES A LA POLÍTICA Y PROPUESTAS

Sobre el rol que la política le asigna al Estado:

“...siento que lo que menos hemos puesto al centro es la construcción de ese espacio público, la construcción de lo colectivo, que siento que es el gran sentimiento que debiera resolver la ciudad. No es la suma de los espacios individuales, no es la suma de las viviendas, no; es la construcción de comunidad, es la construcción de lo colectivo.

Y, desde ese punto de vista, no hay que pensar la ciudad sin abordar debates sobre la solidaridad, entendida como la no segregación, como el compartir y el acceder todos y todas, en la mayor cantidad posible, a los mismos recursos en materia de espacios públicos, áreas verdes recreacionales, servicios públicos y ofertas de los servicios privados también; no pensar esto sin los valores de la democracia, desde el compartir desde distintas visiones, desde distintas posiciones políticas, niveles socioeconómicos.”

Sobre los alcances que debería tener la política en la construcción social:

“Es un criterio de realidad, no podríamos tapan ese diagnóstico, pero la ciudad no se construye solo a partir de las viviendas; se construye también por cómo accedemos a todos y cada uno de los espacios cualitativos y cuantitativos, de servicios y de todas las cosas que queremos resolver en la ciudad. Los aspectos de la interacción cultural, del acceso no solo al espectáculo, sino

también a la creación cultural en cada uno de los barrios, etcétera, yo creo que es muy relevante.”

Sobre lo que demanda la sociedad a la política:

*“Yo creo que **lo que más nos falta desde el mundo de la política es pensar más allá del periodo de tiempo en que me toca estar a mí y pensar más allá de los beneficios de todas las personas, independiente de cómo voy yo ahí como representante político.** Creo que esa mirada es sumamente relevante.*

Yo quiero decir algo con mucho respeto: a mí no me parece que, por ejemplo, en la Comisión de Vivienda sean permanentes invitados todos los intereses inmobiliarios, mas no las organizaciones sociales que demandan de la ciudad construirse de otra manera.”

Sobre lo que demanda la sociedad a la política:

*“No se puede pensar en modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, a la propia Ordenanza General de la Ley de Urbanismo y Construcciones, al decreto ley N° 3.516 y todas y cada una de las legislaciones, ordenamientos o normativas de planificación, **si es que solo vamos a pensar en la representación de los intereses -de los intereses sectoriales, me refiero- y no en una mirada más integral.**”*

Sobre lo que demanda la sociedad a la política:

*“Y, por otro lado, también, quisiera plantear que me parece tremendamente relevante también **pensar las ciudades con sus diferencias territoriales y culturales.**”*

Sobre la necesidad de colaboración con la política:

*“Y, al mismo tiempo, quiero solo plantear que me parece relevante también poder promover y provocar al mundo de la academia a que **la generación de conocimiento, a que las investigaciones y los estudios no solo puedan ser interpeladores de la política pública, sino que también ser más concretos para poder hacerlos, tomarlos y aprenderlos en instrumentos cotidianos de trabajo para el quehacer político.**”*

Expositor N° 3: Daniel Johnson

INTERPELACIONES A LA POLÍTICA Y PROPUESTAS

Sobre la importancia de la integralidad en las decisiones de la política:

“Y comparto cien por ciento la necesidad de poder tener instancias que permitan mirar el territorio de una manera articulada. Y creo que ese puede ser uno de los principales roles del Congreso Ciudades, porque es en el territorio donde tenemos la natural mirada conjunta de las políticas públicas. Porque las políticas no se implementan en el aire, se implementan en la ciudad, se implementan en lugares concretos y, por lo tanto, es natural a la ciudad el poder coordinar las distintas intervenciones.”

Sobre la importancia de una mirada preventiva en la política:

“Tenemos que pensar en esa ciudad que vamos a construir, en esas más de 600 mil viviendas que se declaran necesitar, y cómo las vamos a habitar y cómo vamos a hacer que esas viviendas que vamos a construir sean efectivamente preventivas de situaciones de inseguridad. El resolver situaciones de inseguridad que ya se generaron es mucho más difícil. Tenemos que reenfocarnos.”

Sobre la importancia de un enfoque de seguridad en la política:

Entonces, ¿qué tienen que hacer las políticas públicas en vivienda y ciudad? Primero, evidentemente, considerar la necesidad de estar y sentirnos más seguros. Pero, principalmente, hacer un foco -esta es la interpelación del Congreso Ciudades- y considerar dentro de la toma de decisiones la seguridad como un factor fundamental para poder gozar de la ciudad.”

Sobre propuestas para la discusión de la política sobre la ciudad:

“Y aquí cuatro ideas.

*“Uno, **considerar la seguridad en la planificación urbana**”.*

Pero ¿qué factores de seguridad consideramos en la planificación urbana? Es un tema muy relevante. ¿Qué información tenemos disponible?, ¿cómo la leemos? Y aquí un puro ejemplo: se consideraban como un factor relevante, porque era lo que estaba disponible para tratar de definir la seguridad en los territorios, los decomisos, porque se estaba en los lugares donde se había decomisado. Pero salía que el lugar más inseguro de Santiago en ese caso era la entrada al peaje de la ruta 68, porque era donde más decomisos se hacían. Evidentemente, hay factores que determinan condiciones de seguridad y otros que no son utilizables. Entonces, primero planificación.

*Segundo, simple: **equipamiento. Sí, pero equipamiento con programas**. Aquí no es “programa” en el sentido arquitectónico; los arquitectos aquí siempre me dicen “no, el programa es como que tenga un fin de uso”; pero no es solo eso, sino que ese programa se implemente, se use. A través de la Subsecretaría de Prevención del Delito, hemos buscado resolver el problema de seguridad a través de la construcción de canchas en barrios. Si las canchas no tienen un programa implementado, se pueden transformar en lugares sumamente peligrosos por las disputas que se producen para poder coordinar quién usa o quién no usa esos territorios.*

*Tercero, **fortalecer la organización social, asociatividad, capacidades de resolución de conflictos, programas de apoyo durante la vida futura en los conjuntos de viviendas sociales**. No termina un conjunto de viviendas sociales en el minuto en que se entrega, ni seis meses después, que ahora se amplió el programa de acompañamiento, sino cómo le damos capacidades para que a futuro puedan resolver conflictos.”*

Sobre las responsabilidades que la política asigna al Estado:

“... tenemos que ver cómo el Estado se hace cargo de ciertas problemáticas sociales puntuales que pueden ser factores de riesgo que es necesario abordar. La seguridad es un factor determinante para aprovechar los beneficios que las ciudades entregan. Es perfectamente posible mejorar desde las políticas públicas las condiciones de seguridad. Es fundamental, entonces, la prevención, considerando la seguridad del diseño de la ciudad y durante todo su período de implementación”

Expositora N°4: Claudio Orrego

INTERPELACIONES A LA POLÍTICA Y PROPUESTAS

Sobre las ausencias en la política:

“Pero nuestra Constitución ni una sola vez menciona la palabra “ciudad” Y cuando se habla de “hacer ciudad”, lo que uno ve son pasos absolutamente de tortuga. No obstante, el consenso académico que pareciera haber entre disciplinas tan distintas como la arquitectura, el transporte, la seguridad, la recreación, la salud, todo el mundo habla de la importancia de la ciudad, del gobierno de las ciudades y, sin embargo, avanzamos tan poco y tan lento.”

Sobre las ausencias en la política:

“Esa imagen, aunque ustedes no lo crean, es en una calle: San Juan de Chena, esto es en la comuna de Maipú. Acabamos de terminar su limpieza. Estamos hablando de 2.200 toneladas de basuras y residuos en un lugar público, gestionado por la mafia de la basura, y que de alguna manera es parte de la red de vertederos ilegales de Santiago.

¿Quién está a cargo de esto? Ya lo vamos a ver, nadie. O sea, todos y nadie; o sea, Fuenteovejuna. Y ese es parte del problema de Santiago: la gestión de residuos, la contaminación de los ríos, como vimos, es parte del desafío que tenemos como ciudad.”

Sobre las ausencias en la política:

“la fragmentación [de atribuciones] hace que al final los problemas que tienen enfoques intersectoriales y multidisciplinarios simplemente nadie se haga cargo de aquellos. O tenemos también problemas de centralismo. Este es un proyecto que nosotros le financiamos a la PDI, exactamente hace un año dos meses: el sistema biométrico para reconocimiento facial y también dactilar de personas que son los NN. Este proyecto lleva un año dos meses parados en el Ministerio del Interior, revisando las bases de licitación.”

Sobre las herramientas que entrega la política al Estado:

“Y como decía Luis Eduardo -me copió la frase, no me la copió, la citó-, si uno solo tiene represión policial, todos los problemas parecen delitos consumados. Si uno tiene una caja de herramientas más amplia, uno se preocupa de la prevención, de la deserción escolar, uno se preocupa de la reinserción de los reos, uno se preocupa de los sitios eriazos, uno se preocupa de los narcos metidos en la comunidad, de los conflictos violentos, uno amplía la mirada. Y uno de los problemas que hemos tenido en Chile es que los pocos programas que se han hecho para el enfoque integral, por ejemplo, el “barrios integrales” que le tocó a Paz Ciudadana, se cambió de Gobierno y se discontinuó.”

Sobre los impactos que tiene la ausencia de una mirada de coordinación e integralidad en la política.

El costo para el Estado de la descoordinación y de la falta de integración territorial es gigantesco. Yo el otro día recuerdo, cuando se hizo la ciclovía al costado del Mapocho, ahí a la altura de Vitacura, que no alcanzamos a inaugurarla y entró el MOP a destruirla para hacer el paso bajo nivel ahí en la rotonda Pérez Zujovic. ¿Saben lo que me respondió el funcionario de una institución del Ministerio de Vivienda, por no decir el Serviu? Me dijo: **“Pero no importa, si la van a reponer”.** O sea, no importa gastarnos 1.200 millones de pesos durante dos años en hacer una obra para que después entre el mismo Estado chileno para destruir esa obra y después construirla de nuevo, y la va a pagar alguien, porque alguien va a pagar el tag y ahí estará incluido el precio. Entonces, el costo de la descoordinación es gigantesco, y eso es lo que nos pasa todos los días.

Sobre los impactos que tiene la ausencia de una mirada de pertinencia en la política.

Bueno, lo que nos está pasando hoy día es que todos declaramos que se requiere una gobernanza que integre estas cuatro dimensiones: el cambio climático, la desigualdad, por supuesto el tema de seguridad, y esta fragmentación. Sin embargo, cuando se hace -y aquí va el ejemplo concreto-: el Gobierno les acaba de ofrecer a los gobiernos regionales la transferencia de la única función en que está todo el mundo de acuerdo que tiene que estar a nivel territorial, que es la planificación territorial, los planes reguladores metropolitanos. Y nos ofrecieron todas las atribuciones, que las pedimos, por lo demás.

Entonces dijeron “son dieciséis regiones, dieciséis funcionarios, uno por región”. No importa que esta región sea un poquito distinta a la Región de Magallanes, por ejemplo, que tiene 150 mil habitantes y diez municipios. Santiago tiene 8 millones de habitantes; es lejos la región que tiene más modificaciones de planes reguladores comunales y metropolitanos; tiene cincuenta y dos municipios. ¡Y nos dan el mismo funcionario! **Y cuando nosotros le representamos a la Subdere, la responsable de llevar a cabo la descentralización en Chile, nos dice “es que, mira, ley pareja no es dura”.**

Sobre los impactos que tiene la ausencia de una mirada de pertinencia en la política.

Pero lo que no puede ocurrir es que el Estado siga tratando a todas las ciudades como si fueran exactamente iguales. No es lo mismo una ciudad monocomunal como Antofagasta, que una ciudad intercomunal metropolitana como Santiago, Concepción o Valparaíso. Mientras no lo entendamos, la descentralización va a estar siempre cojeando y en pañales.

EXPERIENCIAS DE POLITICA

Creador de indicadores para la priorización de las iniciativas:

“Proyectos como el canal Ortuzano, que hoy día es un basural a tajo abierto que atraviesa comunas como Cerrillos, Estación Central y Maipú, y que se va a entubar y se va a hacer un parque completo que ya está diseñado, está en licitación; el Parque Cerro Chena, un parque metropolitano para la zona sur de Santiago; el Mapocho Pedaleable y Caminable; el mirador de Cerros de Renca, que queremos que sea un

nuevo parque metropolitano de la zona norte. Estos son proyectos de escala metropolitana que no pueden ser respondidos solamente por un municipio, y que buscan crear igualdad territorial.

Y como esto, te diría yo, **hemos creado un indicador, además en la ciudad, que establece cuál es la prioridad de las comunas.** Entonces, por ejemplo, Cerro Navia, que era una comuna que era número 1 en prioridad social y urbana, era número 47 en inversión regional. Hoy día es la número 1, la número 1 en necesidad.”