

“En pocas palabras, la administración del urbanismo en todas sus manifestaciones parece más necesaria hoy que nunca, dedicando a ella, sin hacer dramas ni prudentes cambios de opinión, toda la inteligencia de los cultivadores de la disciplina, estableciendo más estrechas relaciones vivificadoras entre esta y las disciplinas afines, interesando cada vez más amplios estratos de la opinión pública en la urbanística...”

(Campos Venuti, en “La Administración del Urbanismo”).

A. PRESENTACIÓN

La tesis tiene como propósito central aportar al conocimiento disciplinario en urbanismo, para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración y gestión del urbanismo en las ciudades intermedias, por vía de análisis y proposiciones de los elementos que permitan avanzar hacia un Modelo de Administración y Gestión Apropriado a la realidad local, territorial e institucional específica del Gran Concepción, en la República de Chile.

El crecimiento económico y el desarrollo de Chile, por su fuerte tasa de concentración poblacional y productiva en áreas urbanas, dependen fuertemente de lo que ocurra con el desempeño de sus ciudades y de los sistemas que allí se despliegan. 180 ciudades y pueblos concentran el 86% de la población, y el 86% del producto interno bruto¹. Es decir, el país está frente a la necesidad de que las áreas urbanas deban operar bien, para así poder continuar con el desempeño eficiente de su economía a escala macroeconómica y para avanzar hacia mejores resultados a nivel meso y microeconómico que se traduzcan en un mayor bienestar y calidad de vida para las personas.

El abordaje eficiente de los problemas urbanos en el Chile de hoy requiere enfrentar dos asuntos centrales específicos que han quedado rezagados o fuera de los llamados procesos de modernización llevados adelante en el marco del modelo económico neoliberal vigente: de una parte, la ineficiencia en la administración y gestión del urbanismo y, de otra, la insuficiencia de financiamiento para el mismo. Estos temas constituyen lastres relevantes del sistema y eliminarlos agilizaría la gestión con el consiguiente aporte al fortalecimiento del dinamismo en las actividades urbanas.

¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, (MINVU, 2001b); "Plan de Reforma Urbana y Territorial"; Documento Interno, abril, 2001.

Para la problemática del financiamiento existe ya una interesante acumulación de esfuerzos investigativos que se han traducido, a su vez, en un importante consenso (aunque aún sólo académico, científico y técnico; pero no político) en la dirección de indexar la solución a procesos y mecanismos de recuperación de plusvalías generadas en el suelo privado por las decisiones públicas derivadas de la regulación y de la inversión².

Sin embargo en el ámbito de la administración y gestión del urbanismo prácticamente no hay estudios que vayan más allá de la declaración de principios en torno a la necesidad de ser eficientes y eficaces; pero que no se acercan al análisis de la problemática ni a la solución. Incluso, en la propia línea de investigación de los mecanismos de financiamiento, aún no se aborda el asunto central: los recursos institucionales, administrativos y de gestión necesarios para realizar una efectiva recuperación de las plusvalías que permita avanzar en el financiamiento del desarrollo urbano.

Es decir, tanto para el caso específico del financiamiento vía recuperación de plusvalías como para el desempeño general de la economía en Chile y el rol que cumplen las ciudades y sistemas urbanos, se tiende a responder al “qué hacer”; con grados menores de avance en el “cómo hacerlo”; pero no se responde a las preguntas del “cómo organizarlo”, “cómo implementarlo”, “con quién hacerlo”, “cuándo hacerlo”, “a qué costo” y “con qué financiamiento”. En el desarrollo de la tesis pretendemos responder a estas preguntas claves.

Por otra parte, especialmente en las regiones chilenas, es crucial el fortalecimiento de la capacidad técnica de los órganos responsables del urbanismo dotándolos de los recursos humanos, métodos e instrumental adecuados para abordar, con mayor racionalidad, las acciones orientadas a posibilitar un desarrollo que satisfaga las necesidades de los habitantes y de la propia actividad económica y

² Para una completa revisión del tema en la región latinoamericana ver: Recuperación de Plusvalías en América Latina, Smolka y Furtado Editores, abril, 2001. (Ver Bibliografía)

de producción. Estos órganos gubernamentales deberían estructurarse a bajo costo recurrente e impulsar el fortalecimiento de sus grados de asociatividad entre si y con los actores del mundo privado/comunitario³. En esta dirección en la tesis aportamos con la conceptualización y los modos de articulación de los elementos necesarios para constituir, simultáneamente, una pequeña; pero ágil, red tradicional y una grande, eficiente y poderosa red virtual apoyada en tecnologías de información, que logren facilitar la captación de las economías de escala y la convergencia de los actores hacia una visión común en torno al rol de la administración y gestión del urbanismo.

El análisis del estado del arte en los temas que nos preocupan, muestra importantes oportunidades de aporte al conocimiento en la modelación tanto del enfoque organizativo como de la operación de la administración y gestión del urbanismo, con sus instrumentos, mecanismos, sistemas de información, articulación de actores, indicadores para la evaluación, etc.; a través de propuestas que apunten al diseño y/o rediseño de los procesos aprovechando las posibilidades que abren, por ejemplo, las tecnologías de información en pos de fortalecer la capacidad de respuesta de los organismos responsables de orientar, regular, administrar y gestionar la ciudad. En esta dirección, en Chile la alianza estratégica entre los Gobiernos Regionales y Locales con el aparato universitario viabiliza soluciones en el marco de un programa de modernización. La tesis recoge esos espacios para la contribución a la disciplina y los incorpora estructuradamente.

El diseño del modelo de gestión y administración urbana apropiada, que se formula producto de la investigación motivo de esta tesis, lo proponemos acorde a los desafíos de integración de la población a los beneficios del desarrollo y a la articulación de los sectores público y privado/comunitario, asuntos que se constituyen, como veremos más adelante, en una necesidad crucial para el desarrollo de Chile. En el primer caso nos referimos a que la concepción del modelo

³ Usamos la dupla privado/comunitario para incluir no sólo al tradicional sector privado empresarial sino también a la vasta y rica organización social subyacente en el país que incluye: Corporaciones, Juntas de Vecinos, etc.

apunta a alcanzar un objetivo mayor de corte ético-político ya que se trata de priorizar un estilo de desarrollo territorial y urbano que actúe como una palanca para asegurar equidad e igualdad de oportunidades en el acceso a niveles adecuados de habitabilidad en el territorio (bien común) para todos los ciudadanos. En el segundo caso planteamos al sector privado/comunitario articulado con el público aportando, además del tradicional papel de desarrollador y materializador de proyectos de los agentes del área privada/privada, hacia un rol más activo en el ejercicio de funciones públicas delegadas; tales como sistemas de información internos, evaluación de planes, programas y proyectos, servicios integrales al usuario, organización, educación y participación ciudadana.

Como la gestión del urbanismo y la administración urbana forman parte, en Chile y en la mayor parte del mundo, de la esfera de acción de la Administración Pública, constituyen herramientas del Estado para asegurar el bien común en el territorio (habitabilidad); por lo que resultan ser claves para la orientación y regulación del desarrollo integral en las ciudades.

Lo anterior es crucial porque la conducción adecuada de los asentamientos humanos se sostiene en buena parte “por y en” su aparato administrativo. Por ello es que visualizamos la modernización de la administración pública vinculada al ámbito urbano como un elemento estratégico para el desarrollo de las ciudades.

En ese contexto, resulta relevante intentar aportar al urbanismo creando conocimiento apropiado a los temas más rezagados como son: el diseño de modelos de gestión y administración del urbanismo, la articulación entre los sectores público y privado/comunitario, la velocidad de respuesta a los usuarios del sistema por parte de los órganos gubernamentales, la capacidad técnica de los mismos, los procedimientos, métodos e instrumental para la administración y gestión, la orientación al servicio de las necesidades de los habitantes, de la actividad económica y de la producción.

Es necesario, además, visualizar la administración y gestión del urbanismo en términos apropiados al entorno, o sea, en el marco y al alcance de la realidad del Chile actual perfilado por el modelo económico de corte neoliberal, por las desigualdades regionales actualmente vigentes derivadas del acentuado centralismo en las decisiones y las condiciones sociales y políticas. Creemos, además, que resulta más provecho para el país trabajar la modernización pendiente del soporte administrativo y gestor del urbanismo, en el contexto de escasez de recursos humanos, de equipamiento y financieros, propio de las regiones, derivado de la macrocefalea que presenta el sistema urbano chileno, encabezado por su metrópolis capital y su área de atracción inmediata. Ello por lo determinante que esta realidad es para el despliegue cotidiano de la administración y gestión del urbanismo. A esta aproximación integrada y contextualizada le denominamos Administración y Gestión del Urbanismo Apropiada.

Entonces, la tesis va en la dirección de aportar al conocimiento por la vía de abordar las preguntas claves antes mencionadas y proponer el o los elementos que permitan aproximarse a un modelo de administración y gestión del urbanismo apropiado, es decir, ajustado a la realidad económica, cultural, social, tecnológica y política chilena, en el contexto regional que brinda la especificidad de las ciudades intermedias. Dicho esfuerzo permitirá contar con una propuesta alternativa ante la tendencia de importar modelos desde otras realidades que, por cierto, corresponden a culturas, contextos y coyunturas distintas.

Para la aproximación de la investigación al territorio específico, hemos elegido la ciudad intermedia denominada Gran Concepción (Área Metropolitana de Concepción), localizada en la Región del Bio-Bio, a quinientos kilómetros al sur de Santiago, capital de Chile. Esta unidad urbana es la segunda en importancia demográfica, económica y científica en el país, integra nueve municipios de distinto tamaño y constituye el escenario más probable al que las demás ciudades

intermedias chilenas evolucionarán. En el cuerpo de la tesis se desarrolla este aspecto en detalle.

A.1. Metodología y Objetivos.

Respecto de la metodología empleada, esta es del tipo descriptiva-exploratoria y la investigación se desarrolla por usos integrados de descripciones y exploraciones hacia la causación ya sea para fortalecer la conceptualización, para describir contradicciones o para encontrar las fisuras a través de las cuales introducir los aportes propios al conocimiento. El proceso se apoya en fuentes múltiples integrando antecedentes por aportes en otros autores, en información pública existente proveniente de instituciones privadas, no-gubernamentales y públicas y de investigaciones de campo específicas realizadas con motivo de la tesis.

En el marco de lo anteriormente planteado, hemos objetivado los intereses específicos de la investigación en la siguiente forma:

1.- Objetivo General 1:

- Relevar el estado general de la administración y gestión del urbanismo en Chile y el estado específico en el Gran Concepción; con su evolución probable, mediante la configuración de los escenarios actual y futuro.

1.1.- Objetivos Específicos:

- a) Caracterizar las dimensiones; política, institucional, normativa, administrativa, tecnológica y económica; involucradas en la administración y gestión del urbanismo actual y su proyección futura; a través de investigación descriptiva y exploratoria apoyada en información existente, entrevistas y encuestas a actores claves, públicos y privados.

- b) Identificar, describir y analizar, los factores determinantes en la situación actual de la administración y gestión del urbanismo; con su proyección futura; mediante análisis actual y prospectivo de los escenarios configurados en el punto anterior.

2.- Objetivo General 2:

- Proponer, para mejorar la eficiencia y eficacia de la administración y gestión del urbanismo en las ciudades intermedias, un modelo inicial de administración y gestión ajustado a la realidad actual y apropiado a la evolución futura que configuran los ámbitos político, institucional, normativo, administrativo, tecnológico y económico; vigentes en Chile y su posible evolución; en el marco de la realidad territorial e institucional específica del Gran Concepción.

2.1.- Objetivos Específicos

- a) Proponer, ya sea por reforma o incorporación, los elementos esenciales de política, organizacionales, administrativos, tecnológicos y financieros necesarios para la implementación del modelo inicial propuesto.
- b) Establecer los elementos esenciales necesarios para el despliegue del modelo propuesto en el ámbito específico de las ciudades integradas al Gran Concepción, en el marco de su realidad económica, social, tecnológica y política específica.

En su estructura de presentación, la tesis se organiza de la siguiente forma. En la *Presentación*, *Prólogo* e *Introducción* se entregan los fundamentos esenciales de contexto que permiten insertar la problemática a estudiar, se buscan los referentes teóricos junto con los elementos de crítica esenciales al estado del conocimiento, se prefiguran los espacios abiertos y las contradicciones, y se

sistematizan las contribuciones específicas. Posteriormente se abren dos grandes partes. La primera, *PERFIL VIGENTE DE LA ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL URBANISMO*, en que se entregan los marcos de referencia nacional, regional, metropolitano y local; la organización y recursos con que se cuenta para los mismos niveles territoriales de administración y gestión; se investigan las posibilidades y grados de potencialidad para la modernización en el Gran Concepción y, a partir de ello, se sistematiza la redefinición del problema y se aproxima un rediseño general del perfil de la administración y gestión del urbanismo en vigencia con miras a su intervención.

En la segunda parte, *HACIA UN MODELO DE ADMINISTRACIÓN Y GESTIÓN DEL URBANISMO PARA CIUDADES INTERMEDIAS*, se establecen las estrategias para la modernización según áreas y líneas de desarrollo posible; se perfilan y evalúan los requisitos para un modelo de administración y gestión del urbanismo en el marco general de la realidad chilena y específico del Gran Concepción; se realizan propuestas y evaluaciones de alternativas en el marco de los requisitos definidos; y se proponen los elementos centrales de un modelo de administración y gestión del urbanismo para ciudades intermedias basado en el caso del Gran Concepción.

Finalmente, en un apartado especial, se realizan la síntesis, comentarios y conclusiones. Se acompañan, además, la bibliografía referenciada y consultada; y los anexos con la normativa vigente, documentos de política pública y una ejemplificación cuantitativa para la implementación del modelo propuesto.

B. PRÓLOGO

Uno de los problemas centrales del pensamiento actual en torno al urbanismo es su extraordinaria compartimentalización; pensamiento fuertemente asentado en el mecanicismo clásico propio de la visión modernista que, a su vez, encuentra su apoyo teórico en toda la tradición del racionalismo y el método científico. Su derivación mejor lograda fue el urbanismo moderno con su fuerte carácter funcionalista desintegrador de la realidad urbana en piezas y partes factibles de analizar, estudiar y resolver separadamente con la participación de especialistas que, a su vez, tendemos a actuar sectorialmente.

Paradójicamente, la realidad urbana está caracterizada por su alta complejidad e integración vertical y horizontal de los sistemas que en ella se despliegan y de las estructuras que los soportan y que permiten su visualización, aunque siempre esos soportes están en la constante lucha por adaptarse a los sistemas y a la velocidad y dinámica de cambio de las urbes y de los centros urbanos.

Una línea de pensamiento adecuada en sustentación de la idea de integración holística del conocimiento como aproximación para explicar los fenómenos y buscar soluciones integradas provenientes del enfoque interdisciplinario, es la que otorga el pensador y matemático inglés Alfred Norh Whitehead, el principal filósofo inglés del siglo XX, considerado, además, como el soporte intelectual de lo que se ha dado en llamar “postmodernismo revisionista”.

Este autor postula una metafísica menos estructurada y más especulativa a partir de su convicción de que la antinatural compartimentalización y fragmentación del conocimiento, impulsada por el modernismo, derivó en una

pérdida de la visión integrada u holística de la realidad. Whitehead representa un postmodernismo que regresa a lo integrado, holístico, interdisciplinario.⁴

De acuerdo con Thomas Jay Oord, “En el lenguaje común, la tarea de la metafísica es idear como funcionan las cosas. La metafísica trata de construir una hipótesis completamente abarcadora para explicar la amplia diversidad de las experiencias de la vida. Desafortunadamente, la metafísica en el pasado ha fallado al considerar las experiencias de aquellos marginados (e.g. mujeres, minorías, no-humanos) o ha creído, que una vez que el esquema metafísico ha sido provisto, la reconsideración de ese esquema fue innecesaria. Por el contrario, Whitehead arguye que los metafísicos deben estar siempre preparados para “ampliar, reemitir, generalizar, y adaptar, de tal manera que absorban en su sistema a todas las fuentes de la experiencia”.⁵ A la luz de esto, Whitehead con auto-conciencia intenta construir una hipótesis metafísica que sea coherente, lógica, aplicable y adecuada. El esperaba que este esquema traería en sí mismo “su propia garantía de universalidad a través de toda la experiencia”.⁶ La valoración y el rescate de las distintas experiencias es lo que permite la articulación con las otras corrientes postmodernas, especialmente con el postmodernismo liberacionista.

Según Jay Oord, “La tarea de construir una metafísica adecuada está muy atada a lo que ha sido llamado “la construcción de una visión del mundo”. El postmodernismo revisionista supera la visión del mundo del modernismo al ofrecer lo que considera la visión del mundo más viable para nuestro tiempo. Esta visión del mundo sirve para abrigar a una variedad de sensibilidades, incluyendo las religiosas, científicas, ecológicas, liberacionistas, económicas y estéticas. Por el contrario, el postmodernismo deconstructivo supera la visión del mundo moderno a través de una anti-visión del mundo. El postmodernista revisionista David Griffin arguye que el

⁴ Un exhaustivo ensayo de la evolución del pensamiento postmodernista hasta Whitehead se encuentra en Jay Oord, Thomas; “Postmodernismo - ¿Qué es eso?”, ensayo para la Facultad Nazarena Eastern University, Nashville, USA.; 2001. Se puede obtener desde: http://homepages.trevecca.edu/faculty/dblevins/Didache/Volume%202/Postmodernismo.htm#_ftn1

⁵ Alfred North Whitehead, *Religion in the Making* (New York: Macmillan, 1926; New York: Fordham University Press, 1996), 149. Citado en Jay Oord, Th., 2001.

⁶ Alfred North Whitehead, *Process and Reality: An Essay in Cosmology*, edición corregida. David Ray Griffin and Donald W. Sherburne (New York: Free Press, 18/8; orig.ed., 1929),3-4. Citado en Jay Oord , Th., 2001.

postmodernismo deconstructivo “deconstruye o elimina los ingredientes necesarios para una visión del mundo, tales como Dios, uno mismo, el propósito, el significado, un mundo real, y la verdad (...) este tipo de pensamiento postmoderno [resulta en] el relativismo, y aún el nihilismo”.⁷

Otro aporte relevante que el postmodernismo revisionista entrega es la noción de que el conocimiento del hombre sobre el mundo puede ser alcanzado más allá que con el sólo uso de los sentidos en oposición a cómo lo consideraban los modernistas. Estos últimos tendieron a minusvalorar o simplemente a negar el conocimiento proveniente de medios distintos, como por ejemplo la causación.

El postmodernismo revisionario que representa Whitehead, entiende que la modernidad está fuertemente marcada por su mecanicismo ante la naturaleza y la consideración de que sus componentes son simplemente cosas y en donde el hombre sería sólo la máquina más avanzada de esos mecanismos o cosas sin propósito. Se opone a esa concepción entendiendo la naturaleza como compuesta por categorías orgánicas con, por mínima que sea, cierta intencionalidad en el sentido de tener propósito.

Consideran, además, que los individuos no son seres aislados sino que están interrelacionados. “Esta interrelación provee una perspectiva clave y la justificación para las convicciones profundas de los ecologistas y ambientalistas. La relacionalidad radical del postmodernismo revisionario provee un medio para superar los dualismos de la modernidad originalmente establecidos por las filosofías Neoplatónica y Kantiana.” (Jay Oord, 2001; Op. Cit)

Por otra parte, “El reclamo de que las criaturas están interrelacionadas no debería, de acuerdo a los postmodernistas revisionarios, ser igualada con el relativismo extremo. Las tradiciones modernas y postmoderna deconstructiva sí

⁷ David Ray Griffin, *Founders of Constructive Postmodern Philosophy: Pierce, James, Bergson, Whitehead, and Hartshorne*, con John B.I Cobb, Jr., Marcus Ford, Pete A. Y. Gunter, y Peter Ochs (Albany, N:Y: SUNY, 1993), viii. Citado en Jay Oord, Th., 2001.

resultan en el relativismo extremo a causa de que estas tradiciones niegan la existencia de alguna base para sostener que un sistema de creencias corresponde a la realidad mejor que otras. Por el contrario, el postmodernismo revisionario reclama que aquellas creencias que nosotros presuponemos inevitablemente en la práctica, aún si las negamos verbalmente, deberían ser privilegiadas. Whitehead formuló este principio como “la regla metafísica de la evidencia: que debemos sujetarnos ante aquellas presuposiciones, las cuales, a pesar de la crítica, todavía empleamos para regular nuestras vidas.”⁸ Esto señala al fondo de la experiencia que es común a toda la humanidad. Si no podemos presuponer estas nociones en la práctica, Griffin arguye, “somos culpables de contradecirnos si nuestras teorías niegan estas nociones. Y la primera regla de la razón, incluyendo la razón científica, debería ser que dos proposiciones mutuamente contradictorias no pueden ser verdad.”⁹ Esto significa que “cualquier teoría científica, filosófica o teológica es irracional... si contradice cualquier noción que presuponemos inevitablemente en la práctica.”¹⁰ (Jay Oord, 2001; Op. Cit)

Esta concepción acumulativa e integradora del pensamiento, en un sistema de eslabones que permiten, en forma holística, tanto la construcción de una visión del mundo como dar cuenta de la realidad, es crucial en el urbanismo, en su administración y en su gestión, por cuanto este, ante la multidimensionalidad del objeto urbano, obliga a la convergencia interdisciplinaria. Sin embargo se ha estado fuera de esta idea y el urbanismo ha continuado su aproximación funcionalista tradicional.

Por lo anterior, este enfoque integrador del conocimiento es un eje orientador de la presente tesis, tomando así distancia de los paradigmas que tienden a la compartimentalización disciplinaria. Se encontrarán entonces, en el desarrollo de la investigación, aproximaciones desde las distintas disciplinas, especialmente desde las ciencias sociales (economía, legislación, derecho administrativo, administración,

⁸ *Ibíd.*, 6.

⁹ *Ibíd.*, 7.

¹⁰ *Ibíd.*, 6.

etc.), aunque también desde la ingeniería informática y de procesos, del desarrollo organizacional y de la lógica de la conducción política; aunque sin por todo aquello dejar de ser una tesis en el ámbito del urbanismo.

Esta mirada articulada de concepciones e instrumental interdisciplinario y su aplicación al tratamiento de la administración y gestión del urbanismo, más allá de su filosofía soportante, constituye una contribución específica de la tesis al conocimiento en la disciplina.

Por otra parte, uno de los aspectos que más llama la atención sobre Chile en el mundo, es su apertura económica a niveles nunca antes vistos en el contexto Latinoamericano; pero tampoco a nivel Europeo ni en los Estado Unidos de América. La aplicación del modelo neoliberal en Chile fue con carácter ortodoxo, impulsado por sectores conservadores o neoliberales, en el marco de las “batallas” finales de la guerra fría, e impuesto después del derrocamiento del gobierno socialista del Presidente Salvador Allende mediante un golpe de Estado por las fuerzas armadas el 11 de septiembre de 1973. Es decir, en Chile se inició la aplicación del modelo seis años antes que lo iniciara en democracia la primera ministra conservadora Margaret Thatcher en el Reino Unido a partir de 1979 y con la presencia, de los conservadores Richard Nixon primero y luego de Ronald Reagan en la Presidencia de Estados Unidos de América.

Un eje central en la implantación del modelo económico basado en el neoliberalismo, tanto en el discurso como en los hechos, fue el sistemático impulso acerca del no intervencionismo del Estado en la economía y en las demás dimensiones de la sociedad, por lo que los procesos de planificación propios del sector público y los tradicionales instrumentos de política pública regional y urbana de corte keynesiano fueron desacreditados y posteriormente desmantelados con vistas a su desaparecimiento. El pensamiento central era que el equilibrio de la economía se obtendría por sucesivos ajustes de oferta y demanda resultantes del libre juego de las fuerzas invisibles del mercado.

En esa lógica se impulsó una disminución drástica del tamaño del Estado medido este en cantidad de funcionarios (aunque no necesariamente de funciones) y en la privatización de amplios sectores de la economía especialmente de empresas públicas de Telecomunicaciones y Energía. Se elevó a rango constitucional el hecho de que el Estado ejerce sólo un rol subsidiario y le quedó prohibido el inicio de actividades empresariales.

Esta estrategia de repliegue drástico del Estado y la toma de control direccional de la producción por parte de la empresa privada, afectó seriamente la capacidad de administración y gestión necesarias, en los asuntos de la ordenación del territorio y del urbanismo y no se desarrollaron a la par los sistemas y mecanismos para fortalecer la eficiencia del Estado en su responsabilidad de cautelar y promover el bien común tal y como lo establece la Constitución Política (ver en Anexo 1) aprobada en el mismo gobierno militar y que aún sigue vigente.

Evidentemente, el desajuste se produce por cuanto el liberalismo entró rápidamente en colisión con los objetivos últimos de la administración y gestión del urbanismo por cuanto su rol es orientar, impulsar y regular la ordenación del territorio, y esta siempre fue propia del Estado de Bienestar a partir de fines de la última gran guerra. Ello porque apunta hacia cuatro objetivos: El desarrollo socioeconómico equilibrado de las regiones; la mejora de la calidad de vida; la gestión responsable de los recursos naturales y la protección del medio ambiente; y la utilización racional del territorio. (Hildenbrand, 1996: 30)

Hay aspectos esenciales de la vida en sociedad que tienen expresión y/o impacto territorial y que los poderes públicos del Estado, en tanto la Nación jurídicamente organizada, deben intentar producir, prevenir o mitigar, según los casos, por cuanto afectan a esa misma sociedad o parte importante de ella. Por lo mismo, la política pública, la legislación y la planificación urbanas constituyen instrumentos del Estado en su dimensión orientadora y/o reguladora, inscritos en su

actuación ex-ante, que intentan prevenir resultados no deseados provenientes tanto del estilo de desarrollo territorial que se impulse como del tipo de proceso de urbanización y construcción y su materialización.

La tensión entre Estado y Mercado tiende a plantearse exclusivamente en términos antagónicos irreductibles; pero en realidad, si se revisa el funcionamiento específico de la economía de mercado en los distintos países, es posible verificar que no hay tal incompatibilidad con la planificación a través de los poderes públicos. Lo ejemplifican los propios casos de Alemania y los Estados Unidos en donde los mercados están fuertemente acotados con regulaciones y orientaciones que, en su conjunto, además de buscar evitar los impactos no deseados sobre la sociedad, generan un marco que facilita el funcionamiento del propio mercado. De hecho una de las claves esenciales para el funcionamiento, por ejemplo, del mercado inmobiliario se relaciona con la disponibilidad de información oportuna y confiable desde el aparato público en relación con el desarrollo de las aglomeraciones y desde la economía en cuanto a la necesidad de contar con políticas claras y de largo plazo en lo relativo a tipo de cambio, tasas de interés, empleo, etc.

La necesidad de contar con las ventajas de un mercado libre y, a su vez, con los marcos de certezas esenciales en el desarrollo territorial, medioambiental y socioeconómico, con el objetivo de mejorar la calidad vida y las oportunidades de las personas; abren espacio para buscar su compatibilidad y complementariedad. En realidad mercado y planificación pueden ser vistos nítidamente como caras de una misma moneda. No hay países ni regiones en que cada una de ellas se encuentren en estado puro y por lo mismo el punto esencial será siempre la búsqueda de la mejor dosificación entre cuánto Estado y cuánto Mercado.

En este punto es importante preguntarse por el alcance que deben tener las discusiones estructurales respecto de distintas posiciones relacionadas con

la planificación, con el Estado, con la Economía o con la relación ciudad territorio entre otros gruesos asuntos. Sin negar que siempre han de estar abiertas; pero de acuerdo con Campos Venuti, lo que interesa estudiar, antes que las diferencias y tensiones entre los grandes posiciones polares, es la práctica cotidiana de la planificación a distintos niveles territoriales de aplicación y sus modalidades de integración y colaboración; porque es en medio de las grandes tensiones que se desenvuelve el análisis "...de los comportamientos políticos y económicos codificados por las leyes y tradiciones. Análisis que contrapone a la simplicidad y pureza de la discusión ideológica, el muro de goma, el panel absorbente, el rodillo compresor de la vida cotidiana". (Campos Venuti, 1971: 49)

En esa misma dirección, la búsqueda de reformas estructurales en el urbanismo siendo necesarias según el contexto del país de que se trata, tienden a producir parálisis en la gestión cotidiana. Por ejemplo, para el caso italiano de los años 70, Campos Venuti nos comenta que: "Es necesario – sin renunciar naturalmente a la reforma radical – llevar la discusión mucho más allá de las cuestiones del régimen de propiedad del suelo, (...); extendiendo la investigación a los problemas teóricos de la ordenación territorial moderna y dedicando un nuevo interés a las cuestiones inmediatas de la vida urbanística cotidiana...". Y continúa indicándonos que: "En pocas palabras, la administración del urbanismo en todas sus manifestaciones parece más necesaria hoy que nunca, dedicando a ella, sin hacer dramas ni prudentes cambios de opinión, toda la inteligencia de los cultivadores de la disciplina, estableciendo más estrechas relaciones vivificadoras entre esta y las disciplinas afines, interesando cada vez más amplios estratos de la opinión pública en la urbanística..." (Campos Venuti, 1971: 170).

Además de la tensión Estado/Mercado en Chile es esencial, para el despliegue de la administración y gestión del urbanismo, la consideración, en la base, de la tensión entre los niveles Central y Regional; aunque en los inicios la centralización de las decisiones constituyera una estrategia para la conformación del Estado Unitario a partir de la conquista española en el siglo XV y la posterior

consolidación de la república desde inicios del siglo XIX, lo cual marcó profundamente la cultura nacional.

Las cuatro figuras siguientes muestran la concentración en la Región Capital (Metropolitana de Santiago) de la población, la inversión, el aporte al producto interno bruto y el crecimiento de las regiones.

Figura 1

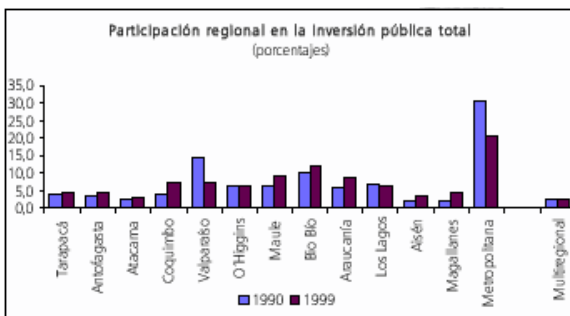


Figura 2

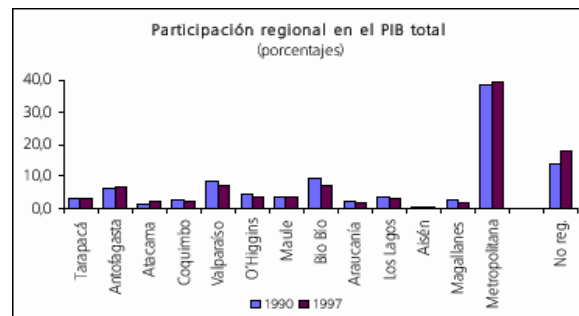
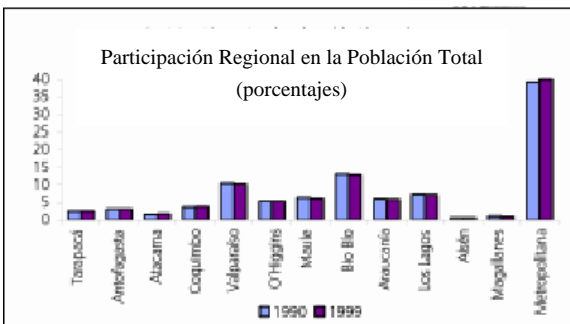


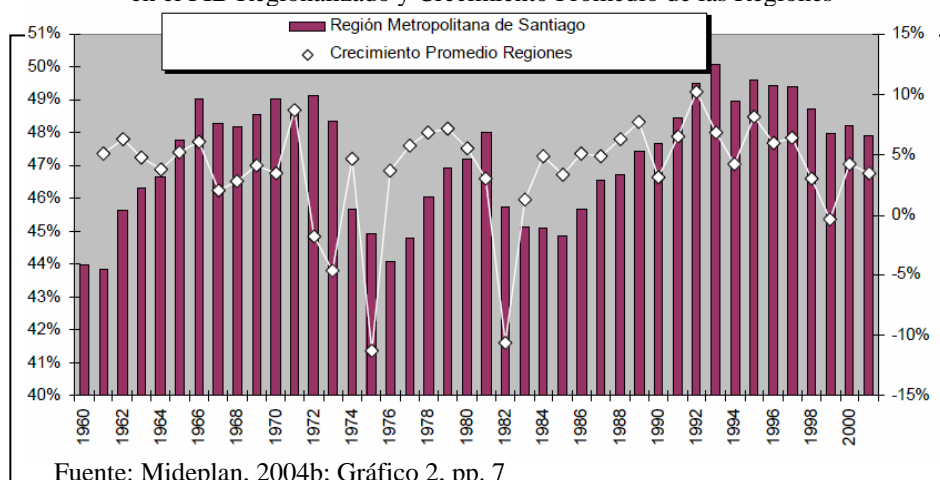
Figura 3



Fuente: Panorama Global de las Regiones, INE, 1999:19-21

Figura 4

Participación de la Región Metropolitana de Santiago
en el PIB Regionalizado y Crecimiento Promedio de las Regiones



Las trece regiones administrativas vigentes hoy en el país, creadas en el gobierno militar en 1976, y a pesar de la promulgación de las leyes que instalaron los Gobiernos Regionales con la recuperación de la democracia a partir del año 1990, no tienen autonomía en los términos que se verifican, por ejemplo, para los casos de España, Francia e Italia.

A nivel subregional, las regiones están divididas en provincias administrativas; pero no se consultan formas de administración de alcance metropolitano aunque a nivel instrumental el territorio está regulado en sus usos de suelo y grandes infraestructuras por medio de los Planes Reguladores Metropolitanos en que las inversiones más relevantes dependen de los ministerios sectoriales que, a su vez, responden a lógicas nacionales.

El centralismo, entendido este como la concentración de las decisiones políticas, administrativas y de recursos financieros en un área territorial determinada en desequilibrio respecto de otras áreas integrantes de un mismo sistema, tiende a producir una notoria falta de articulación entre los procesos y órganos regionales y locales contra un Estado fuertemente centralizado. Para el caso de Italia en los años

setenta, la reacción es que “Los órganos locales menores (municipios y provincias) han intentado a menudo formar organismos voluntarios que, al tener un origen electivo, tuvieran mayor fuerza de representación. Estas iniciativas, aunque fueran muy loables, no han aportado nada, al topar con la superestructura rígidamente centralizada del Estado...” (Campos Venuti, 1971: 70). Esta tendencia está hoy en plena vigencia en Chile y fracasa sistemáticamente al no articular, integrada y adecuadamente, principios como: adscripción voluntaria, negociación, obligatoriedad estratégica y relación aporte/beneficio.

Es así como hoy Chile se caracteriza, además de por su economía abierta con grandes éxitos macroeconómicos medidos en altas tasas de crecimiento promedio anual, por un muy negativo desempeño de su mesoeconomía y de su microeconomía. A nivel mesoeconómico, es decir el de los sistemas intermedios de gestión pública y de la producción, ambos fuertemente centralizados en la Región Capital; se detectan importantes problemas de coordinación entre distintos niveles funcionales y territoriales de la acción del Estado evidenciados en permanentes conflictos urbanos y de competencia jurisdiccional entre instituciones; colisiones persistentes entre los distintos niveles de gestión gubernamental para la aplicación de las políticas públicas; fuertes deficiencias del aparato del Estado en la promoción, administración, gestión y control del ordenamiento territorial y desarrollo urbano con su impacto negativo en la búsqueda de soluciones a los problemas de las ciudades, en la promoción del desarrollo urbano y en la evaluación y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos; en pos de alcanzar mayor eficiencia en el desempeño de las ciudades acompañada de adecuados niveles de calidad de vida para las personas.

Por cierto, para el sector privado, en tanto motor del desarrollo en el Chile liberal, estos problemas se traducen, en la gestión cotidiana, a una baja velocidad de respuesta tanto en los procesos de evaluación y aprobación de proyectos, como en la entrega de permisos de construcción, en los procesos de

inspección y control de obras, en la falta de incentivos orientadores del desarrollo urbano, etc.

En este contexto y específicamente en este último aspecto es que se desarrolla la tesis, pretendiendo introducir análisis e incorporar conocimiento con miras a contribuir al abordaje y solución de un problema central que enfrenta hoy el urbanismo en Chile: la baja velocidad de respuesta de los órganos gubernamentales a cargo de la administración y gestión del urbanismo, en el marco que configuran tanto el modelo económico neoliberal como un Estado altamente centralizado.

Respecto a la configuración del desarrollo chileno actual, por parte de estos dos últimos componentes (neoliberalismo y centralismo), - y aunque es cierto que tienden a determinar el estilo de desarrollo posterior - , nos alejamos de las aproximaciones estructuralistas porque, tal como nos enseña Campos Venuti, acentúan la tendencia a la parálisis en la gestión cotidiana. Muy por el contrario, y esto constituye otro aporte al conocimiento, la tesis busca descubrir los espacios que dicha configuración deja abiertos (intersticios y fisuras), para el fortalecimiento de la administración y gestión del urbanismo, ya que ni el neoliberalismo ni el centralismo son monolíticos y en ningún caso de aplicado se presentan en forma puro.

Se trata entonces de tener “sentido de propósito”, tal y como lo comentamos al revisar la postura que desde la filosofía nos abre Whitehead. Es decir, si tenemos el propósito podemos salir del determinismo, que tiende a configurar el par de fuerzas que representan el neoliberalismo y el centralismo, y encontrar esos espacios sólo si nos colocamos en la posición de que la administración y gestión del urbanismo, en tanto instrumento bajo el control direccional del aparato público, debe articularse con las personas y grupos en torno a una visión, a una misión y a unos valores compartidos en los términos que la teoría contemporánea del desarrollo organizacional ofrecen.

Peter Senge, su principal exponente, señala que: "En el nivel más simple, una visión compartida es la respuesta a la pregunta ¿Qué deseamos crear? (...), las visiones compartidas son imágenes que lleva la gente de una organización. Crean la sensación de vínculo común que impregna la organización y brinda coherencia a actividades dispares". (...) Las visiones compartidas derivan su fuerza de un interés común. (...). Y son vitales para una organización inteligente... "porque brinda concentración y energías para el aprendizaje." (Senge, 1999:261)

Senge plantea que la visión compartida forma parte del desarrollo de las ideas rectoras en tanto actividad más amplia y establece tres preguntas críticas a las cuáles esas ideas rectoras responden: Qué, Por qué, Cómo, y las define en los siguientes términos: La visión es el "qué", la imagen del futuro que procuramos crear; el propósito (o "misión") es el "porqué", la respuesta de la organización a la pregunta "¿por qué existimos?". Las grandes organizaciones tienen un sentido amplio de propósito que trasciende la satisfacción de las necesidades (...). Procuran ayudar al mundo de una manera singular, añadir una singular fuente de valores. Los valores centrales responden a la pregunta "¿Cómo queremos actuar, en coherencia con nuestra misión, a lo largo de la senda que nos conducirá al logro de nuestra misión?" (...) (Senge, 1999:282-283)

Esta integración articulada de los elementos del desarrollo organizacional hacia un reenfoque de la administración y gestión del urbanismo es otra de las aportaciones de la tesis.

Respecto del área de estudio específica, y dada la fuerte concentración de la población Chilena; con un 40% de los quince millones de habitantes en la región capital; las características de tamaño y concentración de funciones y servicios claramente segmentadas respecto de las otras aglomeraciones urbanas en el país (ciudades intermedias y ciudades menores); resulta relevante concentrar esfuerzos y trabajar en el contexto de las ciudades intermedias, específicamente en la agrupación de municipios y ciudades menores denominada Área Metropolitana de

Concepción (el Gran Concepción, 890.000 hb.), localizada a 500 Km. al sur de la región capital chilena. La caracterización del área se desarrollará en detalle más adelante.

Es aquí importante concentrarse en lo que entenderemos por “ciudad intermedia o ciudad media”. En esta tesis se adopta la definición que se encuentra en el documento “Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial”¹¹; fruto de un esfuerzo interinstitucional realizado en mayo de 1999 en la ciudad intermedia española de Lleida y a partir del programa de “Urbanización Mundial y Ciudades Intermedias” de la Unión Internacional de Arquitectos. Se la define en los siguientes términos: **“Para tener una referencia numérica inicial adoptamos un conjunto entre 20.000 y 2,000.000 de habitantes, (...) con un rol territorial claro, y que no sean capitales nacionales configurando un área metropolitana grande en su región geográfica.** ¹² *(el destacado en negritas es mío)*

De acuerdo al mismo estudio se concluye que las ciudades intermedias constituyen centros más equilibrados, que las de mayor tamaño, para el desarrollo de la vida urbana, tienen mayores posibilidades de ser gobernadas y permiten una mayor sustentabilidad con el medio ambiente.

En Chile, dado su carácter regional periférico respecto de las grandes capitales nacionales, dos de las características principales de estas unidades urbanas intermedias son: una, la escasez de recursos (humanos calificados, financieros, decisionales, administrativos, físicos y de equipamientos) con la que deben desempeñar la gestión y administración del urbanismo y, la otra, derivada de las anteriores y fortalecida por el centralismo, es la descoordinación entre los diversos actores que participan directa o indirectamente en la ordenación del territorio.

¹¹ “Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial”; Editado por: Ayuntamiento de Lleida, UNESCO, Unión Internacional de Arquitectos (UIA), Ministerio de Asuntos Exteriores de España; España, 1999; 168 páginas. Ver Punto 3.2, p. 42-45

¹² “Ciudades Intermedias y Urbanización Mundial”; op. cit.; Punto 3.2.2, p. 42

Es este contexto se plantea la presente tesis y la búsqueda de un modelo de administración y gestión del urbanismo para las ciudades intermedias, en un marco brindado por el libre mercado como modelo económico, por el centralismo histórico como entorno cultural/decisional y por la escasez de recursos como determinante operacional, se constituyen en otro de los aportes al conocimiento como resultado de esta investigación. Incorporamos aquí la idea de un “modelo apropiado”; es decir, que responde a lo propio en razón de las condicionantes del nivel de desarrollo actual e histórico del territorio y de la búsqueda de espacios para que los ciudadanos se integren y participen de su desarrollo futuro. A ese perfil de administración le hemos denominado: “Administración y Gestión del Urbanismo Apropiada”, lo que nos remite a una configuración modelada desde la realidad local para enfrentar los desafíos de la disciplina.

Queremos huir, por lo tanto, de la simpleza derivada de la implantación de modelos externos lo que es, por oposición al concepto que proponemos, una estrategia “In-Apropiada”.

C. INTRODUCCIÓN

Chile hoy se destaca, y se le reconoce en el ámbito mundial, por ser una de las economías más abiertas y por exhibir altas tasas de crecimiento económico¹³. Esta economía se rige por un modelo caracterizado por el libre juego de bienes y servicios en un marco en que los factores de producción operan también con amplia libertad teniendo al mercado como su principal asignador de recursos y al Estado ejerciendo un rol regulador amplio y principalmente subsidiario respecto del papel central que se le asigna al sector privado (también se le ha denominado: modelo neoliberal, ortodoxo o monetarista, “el mayor ejemplo de ortodoxia de los últimos treinta años”, etc.).

En el marco de lo anterior, la presentación de Chile al mundo por parte del Ministerio de Relaciones Exteriores, se concentra en los siguientes elementos centrales:

“La economía chilena, conducida por un firme compromiso por parte del gobierno hacia la liberación de mercado, la transparencia, y la responsabilidad fiscal, ha experimentado una amplia transformación durante el último cuarto de siglo. La apertura hacia el comercio y las inversiones, junto con la estabilidad institucional han dado fruto a un elogiado modelo económico. Mientras que la eficiencia económica sigue siendo la primera prioridad, el gobierno también trabaja asiduamente para mejorar el sistema legal, de salud y de educación, y para fomentar los ingresos igualitarios y aliviar la pobreza. Por su parte, se destaca la actitud de los chilenos por forjar su propio modelo económico mediante su infalible apoyo, principalmente basado en un significativo mejoramiento del estándar de vida. En efecto, el promedio anual del PIB per cápita, se ha cuadruplicado desde US\$ 1,704 entre 1985 - 1989 a US\$ 4,262 en 2002. Otra tendencia alentadora es la caída gradual de la inflación. Hacia mediados de los 90, una rigurosa política monetaria había logrado derrotar al IPC (Índice de Precios al Consumidor) de dos dígitos. Desde entonces, la inflación ha disminuido acercándose cada vez más a la de aquellas economías del mundo industrializado.

Figura 5

Disminución de la Inflación: Crecimiento del IPC a fines de año									
1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
12.2	8.9	8.2	6.6	6.0	4.7	2.3	4.5	2.6	2,8

Fuente: INE, Instituto Nacional de Estadística, 2003.

¹³ 7,0% promedio en los 90; 4,2% el 2000; 6% en 2004. El mayor crecimiento en Latinoamérica y uno de los cinco países con mayor crecimiento en el mundo. (Banco Central, 2005)

En el 2002 Chile se vio afectado por la crisis mundial, a pesar de que (...) ha logrado mantener un sentido de estabilidad, transparencia y crecimiento económico. La estabilidad de los fundamentos macroeconómicos de Chile es el resultado de importantes reformas internas.

Figura 6

Principales Indicadores Económicos de Chile							
	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
PIB Nominal (US\$bn) **	67.9	73.0	73.4	67.6	70.1	63.0	66.0
PIB Nominal Per Cápita (US\$) *	4,712	4,993	4,950	4,504	4,608	4,090	4,262
PIB (Billones de pesos de 1996)	31,237	33,301	34,377	34,041	35,533	36,533	37,411
Tasa de Crecimiento Real del PIB (Porcentaje basado en pesos de 1986)		6.6	3.2	-0.8	4.2	3.1	2.1
Desempleo (Porcentaje)	6.5	6.1	6.3	9.8	9.2	9.1	9.0
Inflación, IPC al final de año (Porcentaje)	6.6	6.0	4.7	2.3	4.5	2.6	2.8
Exportaciones (FOB) (US\$ Millones)	15,395	17,017	14,754	15,915	18,153	17,611	17,430
Importaciones (FOB) (US\$ Millones)	16,810	18,112	17,087	14,022	16,832	16,160	15,445
Deuda Externa (US\$ Millones) **	22,979	26,701	31,691	34,112	36,477	38,032	40,395

Fuente: Banco Central de Chile; para la inflación Instituto Nacional de Estadísticas; * Source: CLSA; **Al final del periodo

Aún cuando el desempleo ha disminuido desde las cifras más altas que alcanzó durante la reciente recesión, durante el año 2002 siguió obstinadamente alto, en torno al 9.01%. El Banco Central redujo las tasas de interés en reiterados intentos por estimular la demanda y la creación de empleos, llegando a 3% a fines de diciembre del 2002.

Comercio Internacional

Reconocido en el mundo entero como un pionero en términos del comercio en Latino América, Chile ha firmado innumerables tratados de libre comercio. Independiente de los acuerdos firmados, en forma sistemática, el país también ha reducido sus impuestos. En enero de 2003, el país bajó su tasa arancelaria uniforme no preferencial desde un 7% a un 6%.

Gracias a una política comercial abierta y al vigoroso crecimiento de la economía en la última década, los empresarios y los consumidores nacionales pueden adquirir, ahora más que nunca, una mayor gama de productos importados. Durante 2002 las importaciones en valor FOB alcanzaron US\$ 15.5 billones.

Figura 7

Exportaciones e Importaciones Chilenas (FOB) 1992-2002 (US\$ Millones)						
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Exportaciones	10,007	9,199	11,604	16,024	15,395	17,017
Importaciones	9,285	10,189	10,872	14,643	16,810	18,111
	1998	1999	2000	2001	2002	
Exportaciones	14,754	15,915	18,153	17,611	17,430	
Importaciones	17,087	14,022	16,832	16,160	15.445	

Fuente: Banco Central de Chile

Aún cuando las importaciones han remontado, el verdadero protagonista de la historia del éxito económico de Chile ha sido la industria de la exportación. Si bien es cierto que la minería domina el sector, existen otros mercados emergentes que también han experimentado un fuerte crecimiento. Ahora el país vende una variada gama de productos agrícolas, forestales, de pescados y mariscos, y de sectores industriales. También están en aumento las exportaciones de servicios, especialmente el turismo, las telecomunicaciones y la banca.

Inversión Extranjera

Durante el año 2001, las compañías transnacionales aportaron US\$ 3.33 billones a la economía nacional mediante el DL 600, el principal mecanismo para traer inversión directa al país.

Los innumerables elogios por parte de influyentes organizaciones en el mundo entero han ayudado a Chile a ganarse la confianza de los inversionistas extranjeros. En el informe de Competitividad Mundial 2002, el Instituto Internacional de Desarrollo Administrativo posicionó a Chile en el primer lugar entre los países latinoamericanos y por encima de países europeos, tales como Francia e Italia, y de economías asiáticas, tales como Corea del Sur y Taiwan. Chile está clasificado en el lugar 20 dentro de un grupo de 49 países, escalando desde el puesto 24 en el año 2001. En forma sistemática, la economía chilena goza de las notas más altas del Foro Económico Mundial. En el informe del Foro 2001 - 2002, acerca de la competitividad económica actual, el país se destacó por sobre sus pares latinos.

Chile es muy valorado también por sus bajos índices de corrupción. Transparencia Internacional, que realiza un ranking con percepciones de corrupción, dio a Chile un 7.5 de un posible de 10. Este calificación lo ubica junto a Irlanda y mejor que varios países europeos como Francia, Italia y Bélgica. Igualmente, Price Waterhouse Coopers lanzó en 2001 un medidor de transparencia de los mercados, con Chile y Estados Unidos en el segundo lugar detrás de Singapur.¹⁴

Por otra parte, Chile hoy se caracteriza, además de por su economía abierta con grandes éxitos macroeconómicos medidos en altas tasas de crecimiento promedio anual, por un muy negativo desempeño de su microeconomía¹⁵.

¹⁴ Tomado textualmente de "Chile Económico"; Dirección de Promoción de Exportaciones (ProChile), Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; 2003; en <http://www.apec2004.cl> ;

¹⁵ Para una exhaustiva revisión del experimento neoliberal en Chile véase: Ffrench-Davis, 2001; pp.26-29.

La economía chilena abierta, vigente ya desde hace unos treinta años, no se responsabiliza o no se hace cargo de los efectos indeseables que genera, es decir, no internaliza las deseconomías que produce y opera en un contexto caracterizado, a su vez, por recién iniciados o inexistentes mecanismos que mitiguen los impactos negativos al desplegarse el modelo económico en el proceso cotidiano de producción de bienes y servicios.

Así, por ejemplo, el factor mano de obra se incorpora al modelo con máxima flexibilidad para la contratación y el despido; pero escasos mecanismos de protección a las personas¹⁶, con máxima flexibilidad en el uso de los recursos físicos (tierra, mar, aire, agua); pero con recientes y mínimos sistemas de evaluación de impacto ambiental, con expeditos mecanismos de acceso al crédito inmobiliario, - lo que posibilitó una gran expansión de la producción de unidades de viviendas -; pero sin la adopción de estándares adecuados de calidad, superficie, urbanización; áreas verdes, equipamiento educacional, comunitario, social y de seguridad.

Del mismo modo, la implantación del modelo económico neoliberal trajo consigo, - por razones ciertas de eficiencia y de exigencias de reducción del gasto público aunque también ideológicas-, una disminución drástica del tamaño del Estado medido este en cantidad de funcionarios (aunque no necesariamente de funciones)¹⁷ y en la privatización de sectores de la economía especialmente en Telecomunicaciones y Energía. Todo ello en modalidad análoga al despliegue de la economía con relación a sus efectos, es decir, sin asumir los impactos negativos; en este caso, sobre la capacidad de administración y gestión necesarias, o sea, sin arbitrar los sistemas y mecanismos para fortalecer la eficiencia del Estado en su

¹⁶ El seguro de desempleo se incorpora recién en el año 2002, es decir 28 años después de implantado el modelo económico, con un histórico debate en el Parlamento y amplia cobertura de periodística.

¹⁷ En el año 2002 se contabilizaban cerca de 320.000 trabajadores estatales (5,9% de la población ocupada), de los cuales el 43 % pertenece al gobierno central, 10% a funcionarios Municipales y 47% de Educación y Salud Municipal. A esa cifra se suman unos 40.000 trabajadores de las empresas públicas y los funcionarios de las universidades estatales. Esto es un 15% menor que en 1974.
Fte: MINISTERIO DE HACIENDA, Dir. de Presupuesto, enero 2004.

responsabilidad de cautelar y promover el bien común tal y como lo establece la Constitución Política aprobada en el mismo gobierno militar y que aún sigue vigente.

La economía abierta con sus éxitos de crecimiento macroeconómico contrasta en Chile con el bajo desempeño de su microeconomía que afecta seriamente la integración y cohesión social y la calidad de vida de las personas. Algunos indicadores a modo de ejemplo son los siguientes:

- a. Fuerte concentración de la riqueza en donde la diferencia entre el ingreso mayor y el menor es de 40 veces y el país está entre los dos con peor distribución en Latinoamérica, región del mundo con mayor desigualdad con un índice Gini entre 0,57 y 0,58 (desde 1990 al 2003 ha subido tres centésimas) lo que es superior al promedio de la región latinoamericana (Gini 0,54).¹⁸ Chile y Brasil tienen la peor distribución del ingreso.
- b. Gran cantidad de horas de trabajo per cápita: 44 a 49 hrs. semanales, el primer país entre 57 en el ranking de horas trabajadas. Chile llega a 2.244 horas trabajadas anuales contra 1.700 a 1.800 en algunos países europeos. Pero con muy baja productividad (de los más bajos en el ámbito mundial, en el lugar 43 entre 59 en el ranking de productividad). La productividad media por persona es de US\$ 12,05 contra US\$ 30 en los países desarrollados.¹⁹
- c. Grandes impactos medioambientales (68% del territorio en manos privadas y 62% en proceso de desertificación);
- d. Fuerte concentración poblacional y de la producción acompañados de alto centralismo en las decisiones. La Región Metropolitana de Santiago, capital nacional, concentra el 40,09% de la población en el 5% de territorio, el 52% del producto interno bruto (PIB). (INE, censo 2002; Banco Central, 2003)

¹⁸ Índice Gini: número que permite discriminar diferentes distribuciones de ingreso. Se utiliza para evaluar el grado de inequidad que existe en una sociedad. Se descompone en tres factores que explican la desigualdad en la distribución de ingresos: el Efecto de Desigualdades Internas (EDI); el Efecto de Desigualdades de Ingresos Medios (EDYM); y el Efecto de Superposición de Ingresos (ESY). Si Gini = 0 > Distribución perfectamente igualitaria; si Gini = 1 > Distribución perfectamente desigual. Fuente: Fundación TERRAM, Análisis de Coyuntura Social N° 5, Dpto. Estudios, abril-agosto 2002, en www.terram.cl.

¹⁹ Datos del "Informe de Competitividad Mundial 2003", en Agenda Laboral N°3, Mayo 2003, Dpto. de Estudios, Subsecretaría del Trabajo, MINISTERIO DEL TRABAJO Y PREVISIÓN SOCIAL, Chile; en <http://www.mintrab.gob.cl>.

- e. Fuerte centralismo en las decisiones, el 73% de la inversión pública y el 95% de la privada son decididas en la capital. (Informe CONAREDE, 2002)
- f. Importantes problemas de coordinación entre distintos niveles funcionales y territoriales de la acción del Estado evidenciados en permanentes conflictos urbanos y de competencia jurisdiccional entre instituciones. Se evidencian colisiones persistentes entre los distintos niveles de gestión gubernamental para la aplicación de las políticas públicas;²⁰
- g. fuertes deficiencias del aparato del Estado en la promoción, administración, gestión y control del ordenamiento territorial y desarrollo urbano con su impacto negativo en la búsqueda de soluciones a los problemas de las ciudades, en la promoción del desarrollo urbano y en la evaluación y seguimiento de las políticas, planes, programas y proyectos en pos de alcanzar mayor eficiencia en el desempeño de las ciudades acompañada de adecuados niveles de calidad de vida para las personas.²¹

Por cierto, estos problemas se traducen, en la gestión cotidiana, a una baja velocidad de respuesta al sector privado en los procesos de evaluación y aprobación de proyectos, en la entrega de permisos de construcción, en los procesos de inspección y control de obras, etc. Sólo en la región metropolitana de Santiago se pierden US\$ 28 millones al año por concepto de atrasos en la aprobación y obtención de permisos. A nivel nacional, en 2002, la cifra alcanza a US\$ 102,5 millones, lo que equivale al valor de 10.000 viviendas sociales por año. Ello permitiría dar empleo a unos 14.000 trabajadores. Esta pérdida, redistribuida por proyectos implica un costo mayor de los proyectos de entre un 3% a un 4% del valor total del mismo. En relación con los tiempos de respuesta los estudios indican que sobrepasan los 120 días en el caso de los proyectos inmobiliarios.²²

²⁰ De hecho este aspecto constituye uno de los principales desafíos a enfrentar indicados en la política pública del Gobierno y se creó una Comisión Interministerial de Modernización para afrontarlo.

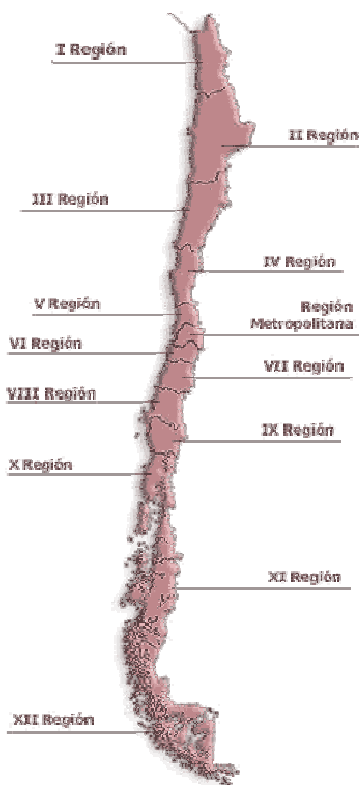
²¹ La drástica reducción del aparato del Estado y del número de funcionarios a partir de la implantación del Modelo Económico vigente, sumado a la convicción de que el mercado asigna los recursos urbanos con mayor eficiencia, están en el centro de este problema.

²² "El Costo de la Burocracia"; Informe Cámara Chilena de la Construcción, Edición N°111, julio 2002.

En ese contexto se desarrolla la presente investigación y la tesis pretende introducir análisis e incorporar conocimiento con miras a contribuir al abordaje y solución de un problema central que enfrenta hoy el urbanismo en Chile: la baja velocidad de respuesta de los órganos gubernamentales a cargo de la administración y gestión, en el marco del modelo económico neoliberal, del centralismo y de la realidad social y política actualmente vigentes.

C.1. **El Área Territorial de Estudio.**

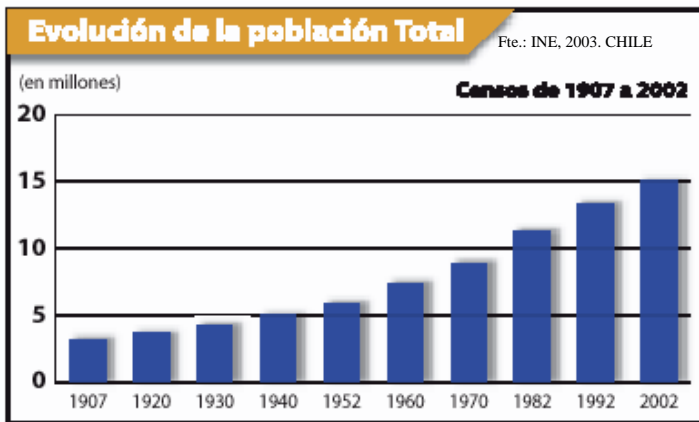
Figura 8
CHILE Y SUS REGIONES



Chile está organizado, en cuanto a la división político-administrativa, en 13 regiones, 51 provincias y 342 comunas (equivalentes a los ayuntamientos en la organización española). En la Figura 8, la Región Metropolitana se refiere a la Región Metropolitana de Santiago, capital nacional y la VIII Región corresponde a la Región del Biobío en donde se localiza el Área Metropolitana de Concepción (Gran Concepción). Se describirá en detalle más adelante.

De acuerdo al último Censo (2002), Chile tiene 15.116.435 habitantes, con tasas de crecimiento anual disminuyendo de un 1,6% promedio entre 1982 y 1992 a un 1,2% entre este y el censo del año 2002. Este menor ritmo lo ubica entre los cuatro países latinoamericanos de menor crecimiento. (Ver figura 9)

Figura 9



A pesar de un menor ritmo, el crecimiento de la población chilena ha sido sostenido y actualmente es eminentemente urbana en un 86,6% de acuerdo con los resultados del último censo realizado en el año 2002. Seis de sus trece regiones

superan el 90% y la de menor población urbana alcanza al 66,4%. Entre los censos 1992 y 2002 la población urbana aumentó en un 3,1%. (INE, 2003). (Ver Figura 10)

Figura 10

Nota: en la Región 13 o Región Metropolitana, está la ciudad de Santiago, Capital de Chile y la 8 corresponde a la Región del Bio-Bio, donde se encuentra el Gran Concepción.

A un nivel de alcance territorial, trabajamos en la ciudad intermedia denominada Gran Concepción que agrupa nueve municipios, tiene 890.000 habitantes y está ubicada entre los paralelos 36°12' y 37°15' de latitud sur y entre los grados 73°12' y 72°40' de longitud oeste; en el borde costero de la Región del Bio-Bio en Chile, a unos 500 Km., al sur de Santiago, ciudad capital (ver Figura 11), la cual debe su nombre a que lo cruza el río Bío-Bío, el más ancho del territorio y de importancia histórica destacada por cuanto fue, hasta mediados del siglo XVIII, la frontera natural entre Chile y la nación indígena araucana.

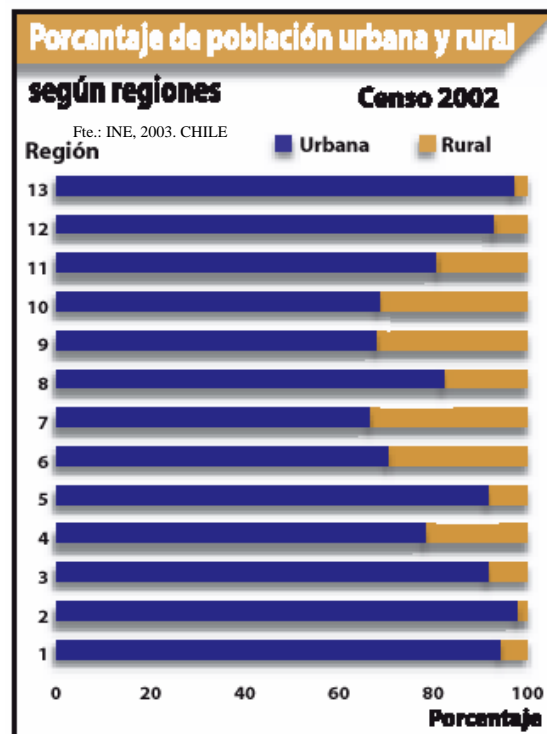
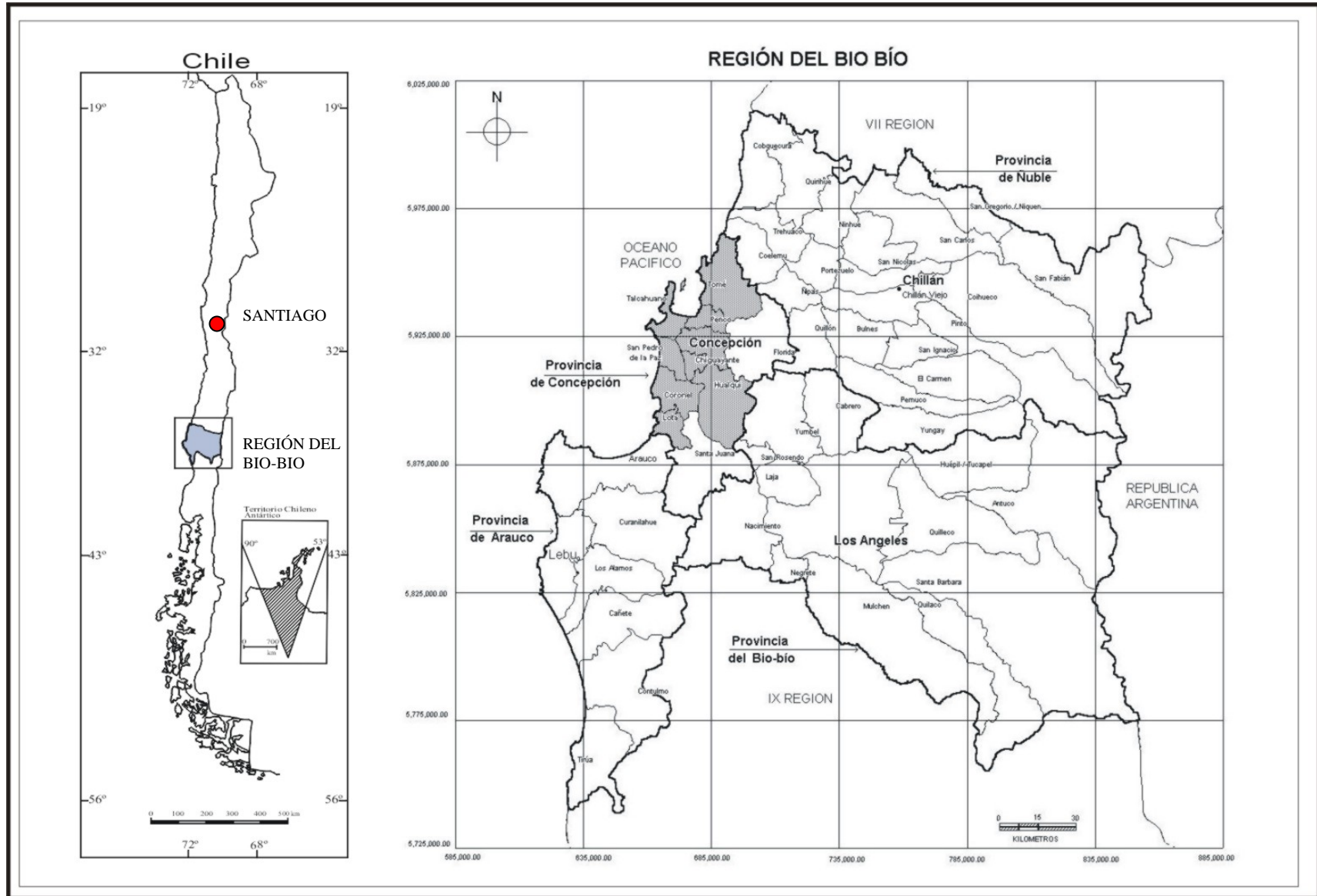


Figura 11: EL GRAN CONCEPCIÓN EN LA PROVINCIA DE CONCEPCIÓN Y EN LA REGIÓN DEL BIO-BIO



El territorio se estructura y organiza en cuatro grandes áreas metropolitanas de concentración poblacional: el Gran Santiago, ciudad capital; el Gran Valparaíso; el Gran Concepción; y la Conurbación Coquimbo - La Serena; las que juntas representan el 75%²³ de la población nacional. Sin embargo, en la región capital se concentran fuertemente la población, la producción, los recursos humanos calificados; financieros, de equipamiento, tecnológicos y decisionales, lo que produce una relación de escala fuertemente diferencial con las otras áreas caracterizadas como de tamaño medio. El Gran Valparaíso está ubicado, a sólo 110 Km. de Santiago y forma parte de su área de influencia, por lo que las condiciones de sus recursos administrativos y de gestión están fuertemente influenciados presentando, por lo mismo, características distintas a la realidad de las otras áreas.

Nos interesó trabajar el tema tesis en un contexto de escasez de los recursos indicados lo que implica, dada la fuerte macrocefalea que presenta el sistema urbano chileno, estar fuera de la Capital y de su área de atracción inmediata por lo determinante que es aquello en el despliegue cotidiano de la administración y gestión del urbanismo. Quisimos, además, investigar y proponer la tesis en el marco que ofrece el Gran Concepción ya que, debido a la multiplicidad de actividades y funciones que concentra, presenta un grado mayor de complejidad urbana que las otras áreas intermedias; y, además, representa el estadio de desarrollo más probable al que estas últimas evolucionarán.

C.2. Foco de Interés Específico

Chile, por lo anteriormente indicado y por su fuerte tasa de concentración poblacional y productiva en áreas urbanas (86,6% de la población, 86% del producto interno bruto²⁴), para continuar con el desempeño eficiente de su economía a escala macroeconómica y para avanzar hacia mejores resultados a nivel

²³ Resultados del XVII Censo de Población, 2002, Instituto Nacional de Estadísticas, INE ; <http://www.ine.cl/>

²⁴ Ministerio de Vivienda y Urbanismo, (MINVU); "Plan de Reforma Urbana y Territorial"; Documento Interno, abril, 2001.

microeconómico que se traduzcan en un mayor bienestar para las personas, depende fuertemente de lo que ocurra, a su vez, con el desempeño en las ciudades y de los sistemas que allí se despliegan.

Las características que presenta el desarrollo urbano de las ciudades chilenas dejan ver que este es más bien el resultado no deseado (o, en la visión de algunos, el mal necesario) de la actividad económica. Los problemas de crecimiento espontáneo y los consiguientes efectos sobre las áreas agrícolas, el ineficiente uso del suelo derivado del crecimiento en extensión con densidades extraordinariamente bajas y el incremento notable del costo de transporte en el ingreso familiar, constituyen efectos que comienzan a preocupar seriamente.

Por otra parte los intentos por reaccionar se ven enfrentados a la escasa capacidad técnica de los órganos responsables del desarrollo urbano y la insuficiencia de método e instrumental para abordar con mayor racionalidad la acción para influir en un desarrollo que satisfaga las necesidades de los habitantes y de la propia actividad económica y de producción.

Se constituye en una necesidad urgente el desarrollo del conocimiento en mecanismos e instrumentos de gestión que estén al alcance de la aplicación acorde a la realidad de Chile, con sus desigualdades regionales derivadas de la distribución de los recursos humanos y capacidad técnica.

Cada vez mas las características que el estilo de desarrollo urbano adopte se torna más significativo para el cumplimiento de los objetivos y metas del desarrollo económico y, por lo tanto, la preocupación sobre aquel se torna creciente.

Los recursos orientados por el Estado hacia la consecución de un desarrollo urbano más equilibrado se ven sistemáticamente enfrentados, sobre todo en las ciudades intermedias, a la escasa capacidad técnica para formular e implementar programas y proyectos que integren a la población a los beneficios del

desarrollo económico y, por otra parte, la insuficiencia de dichos recursos han puesto en evidencia tanto la necesidad de incorporación del sector privado/comunitario en alianza estratégica con el Estado como la urgencia por implementar modalidades para incrementar la cuantía de los recursos.

En ese contexto, el diseño de modelos de gestión del urbanismo acordes a los desafíos de integración de la población a los beneficios del desarrollo y a la articulación de los sectores público y privado se constituye en una necesidad crucial para el desarrollo de Chile.

A partir de ello se hace necesario crear y recrear modalidades de administración y gestión del urbanismo que permitan asumir los desafíos del país y el problema central es cómo se la satisface en sintonía con las características propias del estado actual de Chile, haciendo un parangón (símil o analogía) con lo que podríamos denominar tecnologías apropiadas. Es decir, cómo desarrollar modelos de administración y gestión que sean apropiados y que puedan por lo tanto tener mayor factibilidad de ser asumidos e implementados acorde a la realidad del aparato público y privado, de los recursos disponibles y de los escenarios que generan el marco jurídico y administrativo.

C.3 Estado del arte

Tal como lo indican Castells y Borja: “El desarrollo urbano está íntimamente ligado a la evolución socio-económica, política y cultural de una región”, por lo cual cada una de ellas presenta características propias en el proceso de urbanización como es el caso de Latinoamérica. (Castells y Borja; 1988:9).

Estos autores identifican la crisis urbana latinoamericana como producto del modelo económico dependiente imperante y que, a medida que se profundiza, amplifica la crisis económica “...poniendo de relieve el desfase creciente

entre los problemas cotidianos (...) y los instrumentos técnicos e institucionales con que contamos para su tratamiento. Sin embargo, en aquellas situaciones en donde una renovación política ha permitido poner la Administración Pública al servicio del ciudadano y en donde una gestión rigurosa e imaginativa ha empezado a llevarse a la práctica, las condiciones de vida del pueblo han mejorado y la tendencia al deterioro comienza a frenarse, permitiendo alumbrar la esperanza de un futuro mejor para nuestras ciudades”. (Castells y Borja; 1988: 17.).

Ello implica que, a pesar de la preeminencia de un modelo económico hegemónico, que predefine un rol dependiente a nuestros países, a la administración y gestión del urbanismo, en tanto parte de la administración pública, se les asigna un lugar central en la dirección de alcanzar niveles crecientes de calidad de vida. El planeamiento urbano es “...en primer lugar un proceso político, de conflicto, representación de intereses y negociación institucional (...). De ahí que la condición previa para un tratamiento técnico eficaz de la crisis urbana sea la existencia de condiciones político-administrativas que relacionen dinámicamente la sociedad, el Estado y la gestión urbana. El municipio²⁵ juega un papel clave en esta trama de relaciones. (Castells y Borja; 1988: 17)

Es este planteamiento el que, a pesar de su estructuralismo, abre un esperanzador intersticio (o fisura) por el cual avanzar hacia mejorar la calidad de vida urbana mediante modelos y mecanismos adecuados para la administración y gestión urbana en nuestras ciudades.

La visualización de los asuntos de futuro vinculados a la administración y gestión del urbanismo en el contexto latinoamericano se insinuaban ya en 1989 por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) de la Organización de Naciones Unidas (ONU) al indicar, respecto de la crisis urbana en la región, que: “...al conjunto de fenómenos a que se da el calificativo de críticos no son pasajeros, y que, más bien, son una manifestación del agotamiento del sistema y, por lo mismo,

²⁵ En la disgregación territorial de la administración pública, el municipio chileno corresponde aproximadamente al ayuntamiento español.

indicativos de cambios estructurales...”; y agrega que: “esto significa que, al menos en lo que se refiere al ordenamiento territorial, a la planificación y gestión de los asentamientos humanos y al control de la calidad del hábitat, se presenta el ineludible desafío de buscar formas de acción alternativas que permitan apartarse de conceptos y esquemas originados en contextos económicos, sociales y culturales diferentes a los que prevalecerán en el futuro”. (CEPAL, 1989:12-13). Para ello se requerirá una fuerte convergencia de imaginación, racionalidad, voluntad política, capacidades técnicas, innovación conceptual, y “...mayor preparación institucional y de personal para aprovechar los recursos naturales, capacidades humanas y características culturales hoy insuficientemente utilizadas. La reestructuración de las políticas de asentamiento, la revisión del aparato institucional que apoya la gestión de los asentamientos humanos y la capacitación de los actores que intervienen en el proceso se constituyen, en este contexto, en una empresa ineludible que exige profundos cambios conceptuales e institucionales.” (CEPAL, 1989:13) (El subrayado es mío). Sin embargo el organismo internacional no se aproxima a la propuesta de modelos de organización ni a mecanismos de administración o financiamiento.

En la misma dirección, la ONU en su declaración de Estambul para los Asentamientos Humanos (ONU.; 1996), indica que los gobiernos deben promover el fortalecimiento de los mecanismos de administración y gestión del urbanismo con miras a elevar la calidad de vida la población, prestando especial atención a los aspectos relacionados con la descentralización y fortalecimiento de las capacidades locales para la conducción de dichos asentamientos. De hecho, en el Plan de Acción Mundial definido en la Conferencia HABITAT II, se indica que: “La administración pública municipal puede contribuir eficazmente a que los asentamientos humanos sean viables, equitativos y sostenibles, puesto que ese nivel de administración es el más próximo al ciudadano. Es necesario que los gobiernos reconozcan la función esencial de las autoridades locales en lo que respecta a proporcionar servicios y poner al ciudadano en condiciones de lograr el desarrollo económico, el bienestar social y la protección medioambiental de sus comunidades locales, así como en lo

concerniente a la cooperación internacional entre autoridades locales. Las autoridades locales pueden construir, explotar y mantener la infraestructura económica, social y medioambiental, supervisar los procesos de planificación, fijar políticas ecológicas locales y prestar asistencia en la aplicación de políticas ecológicas nacionales y subnacionales. Desempeñan un papel vital en lo que respecta a educar y movilizar a los ciudadanos y responder a la demanda pública para promover el desarrollo sostenible.”²⁶

Específicamente la ONU, a través de su Plan de Acción Mundial recomienda medidas a los países miembros en la idea de: “...asegurar la descentralización y el fortalecimiento de las autoridades locales y sus asociaciones y redes, los gobiernos a los niveles apropiados deben: ”²⁷

- a) *examinar y adoptar, según proceda, políticas y marcos jurídicos de otros Estados que aplican con eficacia la descentralización;*
- b) *examinar y revisar, según proceda, la legislación a fin de aumentar la autonomía local en la toma de decisiones, la aplicación, la movilización y utilización de recursos, especialmente en lo que respecta a los recursos humanos, técnicos y financieros y el desarrollo de empresas locales, en el marco general de las estrategias nacionales, sociales, económicas y ambientales, así como alentar la participación de los habitantes en la adopción de decisiones en lo relativo a sus ciudades, vecindarios o viviendas;*
- c) *desarrollar la educación cívica para poner de relieve la función de las personas en sus respectivas comunidades;*
- d) *prestar apoyo a las autoridades locales mediante la revisión de los sistemas de generación de ingresos fiscales;*
- e) *fortalecer, en caso necesario, la capacidad de las instituciones de educación, investigación y formación para proporcionar formación continua a funcionarios electos, gerentes y profesionales en cuestiones relacionadas con el urbanismo,*

²⁶ N.U./HABITAT II, PROGRAMA, Cap. IV, Plan de Acción Mundial : Estrategias para la Aplicación; Letra C; párrafo 102, Estambul, junio 1996.

²⁷ Op. Cit.; Cap. IV; Letra D; párrafo 180; PROGRAMA, Cap. IV, letras indicadas.

- por ejemplo, planificación, técnicas de gestión de tierras y recursos y finanzas municipales;*
- f) facilitar el intercambio de tecnología, experiencia y conocimientos prácticos en materia de gestión, vertical y horizontalmente, entre el Gobierno y las autoridades locales en lo que se refiere a suministrar servicios, controlar los gastos, movilizar recursos, fomentar las asociaciones y desarrollar empresas locales, entre otras cosas mediante programas de asociación técnica y de intercambio de experiencias;*
 - g) destacar los logros de las autoridades locales reuniendo datos desglosados por sexo, edad e ingresos y analizando comparativamente y difundiendo información sobre las prácticas innovadoras en cuanto al suministro, funcionamiento y mantenimiento de bienes y servicios públicos, a la atención de las necesidades de sus ciudadanos y al aprovechamiento del potencial fiscal y de otra índole de sus ciudades;*
 - h) alentar la institucionalización de una amplia participación, incluidos mecanismos de consulta, en la adopción de decisiones y los procesos de gestión a nivel local;*
 - i) reforzar la capacidad de las autoridades locales para recabar la participación de los sectores privado y comunitario en la fijación de objetivos y de prioridades locales y normas ecológicamente racionales para el desarrollo de infraestructura y el suministro de servicios y para el desarrollo económico local;*
 - j) fomentar el diálogo entre todos los niveles de la administración y los sectores privado y comunitario y otros representantes de la sociedad civil, a fin de mejorar la planificación y la coordinación;*
 - k) en el marco de la administración, establecer asociaciones entre el sector público y los ciudadanos privados con miras a la innovación urbana, y analizar, evaluar y difundir información sobre las asociaciones que hayan tenido éxito;*
 - l) recoger, analizar y divulgar, según proceda, información comparativa, desglosada por sexo, edad e ingresos, sobre las realizaciones de las autoridades locales en lo tocante a satisfacer las necesidades de sus ciudadanos;*

- m) reforzar las medidas tomadas para erradicar la corrupción y garantizar una mayor transparencia, eficiencia y participación comunitaria en la gestión de los recursos locales;*
- n) facilitar a las autoridades locales y sus asociaciones o redes la adopción de iniciativas en la esfera de la cooperación nacional e internacional, en particular para compartir información sobre las prácticas adecuadas y los enfoques innovadores de la gestión sostenible de los asentamientos humanos;*
- o) reforzar la capacidad de los gobiernos centrales y de los locales mediante cursos de capacitación en hacienda y gestión urbanas, destinados a funcionarios públicos electos y gestores.”*

Es decir la organización multinacional establece con alta prioridad, la necesidad de incrementar la eficiencia de la administración y gestión locales vinculadas a: descentralización del poder de decisión, incremento de los niveles de capacitación de los funcionarios y técnicos, innovaciones en los mecanismos de financiamiento, incremento de la asociatividad y cooperación entre ciudades y países, revisión de las legislaciones con miras limpiarlas de burocracia, mejoramiento de los mecanismos de información, incorporación del sector privado y comunitario, etc.

Lo anterior implica que la modernización de la Administración Pública se visualiza como un elemento central para el desarrollo de la ciudad y ello porque, tal como indica Fernández Güell, “... la operativa ordenada y sistemática de las funciones urbanas depende en gran medida del aparato administrativo que la sustenta” (Fernández, 1997:42).

En el contexto chileno; el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (Minvu) ha constituido comisiones de trabajo y realizado estudios que apuntan al reenfoque conceptual de los sistemas de planificación de asentamientos humanos poniendo de relieve a las personas como objeto y sujeto del desarrollo, enfatizando los objetivos en relación con la protección del medioambiente, a la necesidad de alcanzar mayor

eficiencia en el uso del territorio y visualizando la gestión inmersa en el proceso de planificación y más específicamente en los instrumentos territoriales de planificación del uso del suelo. Sin embargo, para la operación de la ciudad, plantea (sólo al final de un documento oficial, de la serie Monografías y Ensayos, y en 3 páginas de 38), los elementos que a su juicio deben abordarse: eficiencia en la administración para alcanzar la gobernabilidad urbana²⁸, autofinanciamiento de la operación de la ciudad, descentralización de la gestión y participación ciudadana; pero no hay propuestas operacionales y se limita a indicar que: “No siempre hay conciencia de que la ciudad en un artefacto complejísimo que requiere ser administrado y que ello exige contar con potestades, recursos humanos, recursos financieros y organización”. (Minvu, 1996:36)

También en Chile el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, en el marco de la Consulta Nacional Para la Formulación de una Nueva Política de Desarrollo Urbano entre los años 1993-96 y con apoyo del Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, se desarrollaron esfuerzos que contribuyeron notablemente a la conceptualización y clarificación del rol de la administración y gestión del urbanismo como dos caras de una misma moneda entorno a la gobernabilidad de las ciudades.

En ese proceso de acumularon contribuciones importantes como la de Galilea²⁹ y Jordán (1996) con relación a la gobernabilidad urbana. “La noción de gobernabilidad se refiere en general a la forma en que los gobiernos – y, más específicamente, las estructuras administrativas y las personas que ejercen cargos públicos a todo nivel – se vinculan y articulan con los gobernados, con los electores, con la ciudadanía”. (Galilea y Jordán, 1996:308). Para el caso de los gobiernos urbanos, la gobernabilidad puede entenderse “...como una medida para la evaluación y desarrollo de propuestas destinadas a facilitar la acción de un gobierno. Ello, por supuesto, supone la existencia de un ente posible de ser gobernado (la ciudad); de

²⁸ El Minvu define Gobernabilidad Urbana como: identificar tareas a realizar y quien las hará, las funciones que deben descentralizarse y las que deben centralizarse. (Minvu, 1996, pp. 37)

²⁹ Sergio Galilea al momento del artículo era Subsecretario del Minvu; posteriormente fue Intendente de la Región Metropolitana de Santiago, capital de Chile. (el Intendente es la máxima autoridad regional en Chile y la designa el Presidente de la República) y actualmente es Subsecretario del Ministerio de Obras Públicas (MOP).

una institución legitimada que gobierne (la municipalidad, la asociación de municipios, el consejo metropolitano, la alcaldía mayor, etc.); y la existencia de procedimientos y, en general, una estructura que vincule este gobierno con la ciudadanía o la base social, y con los otros niveles subnacionales y nacional de gobierno”. (Galilea y Jordán, 1996: 311).

En la tradición chilena, “... a diferencia de la sajona, el aparato de administración urbana forma parte de un continuo de autoridades de distintos niveles, organizados de forma jerárquica y con crecientes grados de discrecionalidad. Aunque la administración urbana ha venido fortaleciéndose, gracias a un sostenido proceso de descentralización administrativa y territorial, no logra aún constituirse en un gobierno urbano en los términos indicados. La administración urbana centra su atención en el corto plazo (en la provisión de servicios básicos, equipamientos, etc.); pero no en la promoción de estrategias de desarrollo y otros aspectos estratégicos de mediano y largo plazos. Por esta razón es que Galilea y Jordán indican que para el caso chileno, “...es de utilidad concebir la gobernabilidad como parte de un proceso de creación y fortalecimiento de gobiernos locales y urbanos, por añadidura.” (Galilea y Jordán, 1996: 313).

Un aspecto muy relevante de la contribución de Galilea y Jordán es la noción del concepto de gestión como expresión concreta de la acción que se ve determinada por el marco que generan las condiciones de la gobernabilidad por cuanto esta última “...da cuenta de los estilos, instrumentos y, sobre todo, principios para la acción del gobierno urbano. En el trasfondo está la noción de gobierno, y con ella la de inducir, a través de las diferentes acciones gubernamentales, orientaciones al desarrollo, en este caso de la ciudad. Ello necesariamente incluye las dimensiones social económica espacial-territorial y natural.” (op. cit). Pero la determinación de la gobernabilidad sobre la gestión se entiende en un contexto de relación, es decir como un par de conceptos que se asocian e interrelacionan y, por lo tanto, dicha determinación es mutua. “La gestión urbana encierra en sí un conglomerado de condiciones y atribuciones que se asocian a la gobernabilidad, estando ambas

mutuamente determinadas”. Ello implica que el fortalecimiento de la una requiere y lleva aparejado el de la otra. (Galilea y Jordán, 1996:314).

En definitiva, Galilea y Jordán definen que “...los propósitos de cualquier gobierno urbano hoy día, en respuesta a las condiciones de cambio político, institucional, económico y social, deberán incluir como tema frontera, (...): mejorar la productividad y la eficiencia urbana...”. Es decir, la ciudad en tanto sistema, para servir de soporte eficiente a la producción y a un mejorado nivel de vida de la población, demanda de recursos de operación y de un sistema de administración también eficiente”. (Galilea y Jordán; 1996:316). Estos autores avanzan hacia una definición más acabada de la problemática indexando el tema de nuestro interés (administración y gestión del urbanismo) al crucial asunto de la gobernabilidad urbana como mecanismo para fortalecer la capacidad de conducción de las ciudades en el contexto chileno. No hay, sin embargo aportes en el marco de los sistemas administrativos posibles, o de las distintas modalidades organizacionales para el gobierno urbano, o de modelos de administración y gestión del urbanismo.

Un aporte más reciente que vinculado al proceso de orientación y regulación de las ciudades, en el marco europeo, tocan los problemas y el rol de las administraciones urbanas lo constituye el estudio sobre planificación estratégica de ciudades de Fernández Güell (1997) mostrando la experiencia de los procesos de planificación urbana de Barcelona, Valencia, Bilbao y otras. La contribución de este autor genera insumos relevantes en relación con el rol central de la administración urbana y su necesidad de modernización y muestra la incapacidad de esta para ponerse a acorde con la alta velocidad de cambio de su entorno especialmente en los últimos años. El autor hace hincapié en la necesidad de instituciones flexibles y adaptables; pero, centra su interés en el proceso de planificación estratégica de ciudades como un nuevo enfoque en la planificación urbana, dejando de lado los aspectos vinculados a la administración y gestión.

En los últimos años se detecta una búsqueda constante de modalidades de organización para la administración del urbanismo dando lugar a múltiples y variadas experiencias, especialmente en Europa luego del reposicionamiento de la planificación territorial (un tanto alicaída desde la segunda guerra mundial) a partir de la Carta Europea aprobada en Torremolinos en 1983 y por el impacto de la unificación Alemana, entre otros factores.

La convergencia europea en distintos aspectos de la vida en sociedad están constituyendo un modelo de fuerte influencia sobre las demás unidades continentales a nivel mundial, en especial sobre Chile y en el marco de la economía a través del tratado de libre comercio³⁰, de la educación superior mediante la adopción en ciernes de los lineamientos de los acuerdos de Bolonia y en las comunicaciones a partir de los estándares provenientes de las grandes compañías españolas.

Por las características principales en relación con los objetivos de esta tesis, son relevantes y revisten interés para el análisis en Chile, además de la experiencia española a la que nos referiremos más adelante, los casos de Alemania, Italia, Reino Unido y Francia revisados a partir de la síntesis realizada por Hildenbrand³¹, (1996).

EL CASO ALEMÁN.

En la Alemania unificada existen dos niveles de organización administrativa para la planificación territorial: Federal y los Länder (Estados miembros de la Federación, son 16).

A nivel federal, se organiza a través de dos comisiones, una delegada del Gobierno de la ordenación del territorio (Raumordnugskabinett) y otra la

³⁰ En 2002 se firmó el tratado de integración comercial de Chile con la Unión Europea.

³¹ El autor realiza una importante síntesis de la experiencia europea para siete países Alemania, Suiza, Italia, Portugal, Holanda, Reino Unido y Francia. (Hildenbrand, 1996).

comisión de ordenación del territorio, construcción y urbanismo del Parlamento. El Ministerio federal de ordenación del territorio, construcción y urbanismo es el que ejerce las funciones de organismo competente y aquellas son tres: Coordinación y evaluación de los ministerios federales sectoriales en el marco de la ley; Representación de la posición del gobierno federal frente a los Länder; y Representación de Alemania en el marco de la comunidad Europea.

En el Ministerio Federal hay unidades administrativas específicas (economía, transportes, etc.) para facilitar la coordinación entre Ministerios sectoriales. Hay además una unidad de coordinación interministerial, para facilitar las relaciones horizontales, denominada: Coordinación Interministerial de Ordenación del Territorio.

Un aspecto de interés es la existencia de dos organismos adscritos al Ministerio que apoyan en asesoría científica: la Agencia Federal de Ordenación del Territorio y el Consejo Asesor de Ordenación del Territorio, integrado por representantes, de organizaciones locales, empresarios y expertos de diferentes campos de investigación.

La coordinación entre la Federación y los Länder, y de estos entre si respecto de temas específicos, está a cargo de la Conferencia de Ministros Responsables de la Ordenación del Territorio. La influencia de esta agrupación de Ministros ha sido notable en la Unión Europea, a partir de los resultados previos alcanzados en el marco de su Conferencia en Alemania.

A niveles regionales y subregionales, la Federación Alemana actúa como espacio de cooperación multilateral en conjunto con los Länder.

A nivel de los Länder, en general el modelo de organización se basa en la adscripción de la ordenación del territorio al mismo ministerio que orienta y regula la protección de la naturaleza y el medio ambiente. Hay excepciones en algunos Länder en los cuales se creó una administración completamente nueva en materia de medioambiente y ordenación del territorio. Con todo, el modelo organizativo preferido en Alemania es la adscripción directa al Presidente del Länd porque: la ordenación del territorio adquiere mayor rango; la política de ordenación del territorio se ubica en el órgano que tradicionalmente tiene la coordinación horizontal y la integración de los ministerios sectoriales; y la ordenación del territorio asume las ventajas de integrarse a un órgano que dispone de la mayor cantidad de información.

A nivel subregional hay dos modelos básicos de organización. Uno en que los entes locales son los protagonistas a través de una mancomunidad de planificación territorial en cada subregión. En general operan en base a una asamblea que es el órgano de decisión política estructurado en grupos políticos cuyos miembros se eligen por los órganos de representación de las entidades locales. En el otro modelo el Länd tiene mayor intervención a través del servicio de planificación territorial de los órganos de nivel superior de la administración periférica del Länd, siguiendo las directrices del ministerio competente en ordenación del territorio y acorde con las decisiones de las asambleas.

El primer modelo es más participativo, conecta mejor la planificación subregional con la urbanística, posibilita un mayor grado de cumplimiento de las decisiones por parte de los municipios y permite una mejor creación de identidad y conciencia subregional. Tiene el riesgo de que por los egoísmos localistas se pierda la perspectiva de nivel subregional.

En el segundo modelo se critica su carácter poco participativo; pero tiene mayores posibilidades de cautelar el nivel subregional y facilita la cooperación horizontal.

A nivel de áreas metropolitanas y como un modo de asegurar el tratamiento integrado de los problemas de las aglomeraciones, se busca un tratamiento administrativo conjunto para evitar la fragmentación de la gestión administrativa a partir de la existencia de los municipios integrantes de la aglomeración. Para ello se crean organizaciones supramunicipales específicas tales como Mancomunidades o Áreas Metropolitanas o bien se acude a otras formas de cooperación tales como consorcios, empresas públicas o fusiones de municipios.

Respecto de las áreas metropolitanas en Alemania hay diversas formas de organizar la relación entre la gran aglomeración y los municipios vecinos. Estas van desde la creación de una asamblea compuesta por representantes de los entes territoriales locales como en el caso del Gran Hannover, o la creación de un nuevo ente territorial que pose una asamblea cuyos representantes de los entes locales son elegidos directamente y deciden todos los aspectos interurbanos excepto el uso del suelo que quedan a cargo de una Cámara específica y similar a una Mancomunidad, como el caso de Frankfurt; hasta un consejo de nivel subregional compuesto por representantes de los municipios y distritos, tiene carácter político y la preparación técnica de las decisiones corresponde al Servicio de Planificación Territorial, como en los casos de los espacios metropolitanos de Munich y Düsseldorf.

La idea de convergencia estratégica de los municipios alemanes que conforman una aglomeración de nivel metropolitano, constituye una modalidad a explorar para el caso chileno.

EL CASO ITALIANO.

A pesar de la temprana descentralización del Estado Unitario Italiano (1947) en que las veinte regiones han llegado a ser las protagonistas principales de la política de ordenación del territorio, la formulación e implementación de los planes ha sido muy desigual respecto de Alemania o Suiza en donde todas las regiones cuentan con planes territoriales aprobados.

Un obstáculo ha sido la crisis del sistema político-administrativo y al que se pueden agregar los siguientes: la centralización de las inversiones territoriales en manos del Estado obliga a las regiones y municipios de menores recursos a realizar proyectos aunque estos estén en contraposición con sus planes territoriales y urbanísticos; el “blanqueo” de la edificación ilegal con compensación financiera; y la subordinación de los planes territoriales y urbanísticos a los planes sectoriales. Este último un asunto que se repite en las experiencias de numerosos países incluyendo a Chile.

Las regiones italianas tienen órganos legislativos denominados Consejos Regionales y ejecutivos que corresponden a las Juntas Regionales y sus Presidentes. Sus competencias administrativas y legislativas no son tan amplias como las de las comunidades españolas; pero tiene transferidas las competencias de ordenación del territorio y de urbanismo y el Estado Central se limita a ciertas coordinaciones y la competencia sobre las grandes infraestructuras y obras públicas supraregionales. Por otra parte, la tercera unidad territorial en Italia es el Municipio y las formas tradicionales de prestación de servicios a nivel supramunicipal Consorcio o Distrito (Comprensorio) han perdido importancia respecto de la provincia. Además se han definido por ley las Áreas Metropolitanas para las ciudades más grandes (Milán, Bolonia, Roma, etc.) y en ellas se

establecen las Ciudades Metropolitanas en reemplazo de la Provincia y entregándoles la competencia sobre la planificación territorial.

La estructura organizativa italiana hasta el municipio es, en general, muy similar a la del Estado Unitario chileno actual.

Las pocas competencias que quedan a nivel central en relación con la ordenación del territorio, en Italia están a cargo del Ministerio de Obras Públicas y en su interior existe la Comisión Nacional para la Defensa del Suelo, como órgano colegiado para dicho fin. Este ministerio preside los Organismos de las cuencas Hidrográficas que elaboran sus respectivos Planes de Cuencas y el Instituto Nacional de Urbanismo cumple las funciones de asesoría y estudios.

A nivel regional existen unidades administrativas específicas para la ordenación del territorio y varias regiones han instalado, además, administraciones consultivas y de asesoramiento para conducción de los asuntos territoriales.

A nivel subregional, actúan en la materia, los órganos responsables de las Provincias, de las comunidades de Montaña, de las Áreas Metropolitanas, de las Ciudades Metropolitanas, etc.

EL CASO DEL REINO UNIDO

A partir de 1979 se aplica en la Gran Bretaña un modelo económico neoliberal que giró las políticas regionales, de corte keynesiano implementadas por los gobiernos laboristas, hacia la no intervención estatal en base a instrumentos de política regional. Se apostó a las fuerzas del mercado en el marco de la teoría neoclásica de equilibrio y confiando en la automaticidad para la corrección de los desequilibrios en

las economías regionales. Se flexibilizó el mercado laboral y vía privatizaciones de empresas públicas se redujo la participación del sector público y se apostó a la minimización de la política pública regional. Se desarmó toda la administración y las instancias organizativas del Estado para la Administración del Urbanismo y se crearon aquellos funcionales al libre mercado. Se frenó fuertemente la descentralización del Estado.

Poco antes de esa época, en 1974, el Estado Chileno inició el mismo proceso con la diferencia de que el propio Gobierno Militar propicia la regionalización y la municipalización de la Administración del Estado aunque de forma muy superficial y por razones geopolíticas, antes que buscar su fortalecimiento, ya que no se aportaron los recursos para la implementación operacional ni se desarrollaron las normativas complementarias. A pesar de las similitudes en el modelo económico, la administración y gestión del urbanismo no presenta paralelos ni raíces en común que permitieran una cierta convergencia.

EL CASO FRANCÉS

En Francia, la descentralización del Estado a partir de 1982 permite la institucionalización de nuevos entes territoriales para las regiones las que pasan a tener un rol importante en materias de ordenación del territorio, planificación económica y política regional. Ese mismo marco fortalece las competencias urbanísticas de los municipios.

Es importante destacar que la descentralización francesa no ha sido de tipo político como los casos de Italia y España, sino sólo en sentido administrativo ya que no gozan de autonomía política que les permita aprobar leyes; asunto que ocurre así también en Chile. Las regiones tampoco nacen desde la Constitución Política de la República del Estado Unitario Francés sino que son fruto de la voluntad del legislador ordinario a

nivel central, a diferencia del caso chileno en que las regiones tienen su génesis en la Carta Fundamental.

Francia se organiza en 22 regiones cada una de ellas dotadas de órganos propios. El Consejo regional es representativo y de deliberación, sus miembros son elegidos por sufragio universal y directo. El presidente del Consejo Regional ejerce la función de órgano ejecutivo de la Región, la que antes de la descentralización ejercía el Prefecto Regional, designado por el poder central.

El órgano más importante de coordinación interministerial e intervención del Estado en materia de ordenamiento territorial es, a partir de 1963, la Delegación para la Ordenación del Territorio y la Acción Regional. Es un ente de gran peso político por la forma en que se integra al organigrama de la administración central. El delegado de Ordenación del Territorio siempre puede recurrir a la autoridad del Primer Ministro, aunque este suele adscribirla al Ministro competente de Ordenación Territorial y por las atribuciones del conjunto de las funciones interministeriales que van desde la iniciación de las políticas de ordenación territorial, la preparación y control de las decisiones en la materia, el examen de todas las actuaciones con incidencia territorial de los ministerios sectoriales, la vigilancia del conjunto del Plan Nacional de ordenación territorial, el ejercicio de la secretaria general del Consejo Nacional de Ordenación del Territorio, etc. Maneja, además importantes montos de recursos financieros propios provenientes del Estado Central desde un Fondo Nacional de Ordenación y Desarrollo del Territorio, entre otros instrumentos que gestiona.

Para la coordinación horizontal de los distintos ministerios sectoriales cuyas acciones impactan el territorio, existe el Comité Interministerial para la Política Regional y la Ordenación del Territorio. Es presidido por el

Primer Ministro y por los Ministros directamente involucrados. Tiene por función asesorar al Primer Ministro y prepara las decisiones del Gobierno.

Para la integración de los distintos intereses se creó el Consejo Nacional de Ordenación y Desarrollo del territorio. Es un órgano colegiado presidido por el Primer Ministro e integrado además por: en partes iguales por los miembros de las Asambleas Parlamentarias y de las corporaciones locales así como representantes de los agentes económicos, sociales y personalidades considerados expertos en la materia. Tiene funciones asesoras de política pública, de sugerencias sobre implementación, de participación en la elaboración del esquema nacional de ordenación del territorio y en su evaluación; y en la consulta sobre las Directrices Territoriales de Ordenación y los proyectos de leyes de programación.

A nivel regional, el Consejo Regional elabora y aprueba el Plan Regional de Desarrollo Económico y Social, el Esquema Regional de Ordenación y Desarrollo del territorio y los Planes y esquemas regionales para políticas sectoriales con incidencia territorial. El Comité Económico y Social regional cumple aquí funciones de órgano consultivo y de asesoría.

La planificación territorial supramunicipal se realiza en la forma de Esquema Directores y se organiza de una de las dos formas siguientes: se encarga la elaboración de un Esquema Director a una entidad pública de cooperación intermunicipal o bien por una mancomunidad de estudios y de programación.

A nivel municipal se trabaja a través de las agencias de urbanismo de los municipios.

La cooperación interregional para el territorio se traduce a veces en la conformación de entidades específicas y dos o más regiones pueden

buscar distintas formas de asociatividad. En base a ello se creó la Conferencia Permanente de los ocho Presidentes de los Consejos Regionales de la Cuenca Parisina. Y la creciente necesidad de evaluación de la eficacia de las políticas públicas de ordenación del territorio ha llevado a la creación de entidades de interés público para la observación y evaluación de la ordenación del territorio.

El caso francés nos aporta también una aproximación articulada aunque voluntaria de los componentes municipales del área metropolitana.

EL CASO ESPAÑOL

Constituye una experiencia aparte y altamente difundida en Latinoamérica dada la afinidad cultural, especialmente idiomática. Se reforzó más aún el intercambio y la colaboración técnica y teórica a partir de la creación del Centro Iberoamericano de Desarrollo Estratégico Urbano (CIDEU). Numerosos planes (Santiago de Chile, Tijuana en México, Río de Janeiro en Brasil, Cartagena de Indias y Bogotá en Colombia, Montevideo en Uruguay, La Habana en Cuba, etc.; fueron desarrollados a partir del concepto de planificación estratégica exportado desde España y en ese marco se difundió el modelo de administración y gestión del urbanismo español.

Desde el siglo XV España es un país políticamente unitario (Chile lo es desde principios del siglo XIX). Por cierto, aquello no implica ni se refiere necesariamente a niveles territoriales integrados ni a grados de cohesión ya que el funcionamiento de un sistema articulado de asentamientos humanos implica un grado mayor de evolución. De hecho, en España el sistema propiamente tal se inicia recién a mediados del siglo XIX (Zoido, 2001/2005), fase en que Chile aún no tenía cuarenta años de historia como

país soberano. El dato es, en todo caso, un hecho significativo porque se refiere a que ambos países han optado históricamente por una determinada definición gruesa de organización político – administrativa y por una desagregación de la misma en términos similares: regiones (comunidades), Provincias y comunas (ayuntamientos). Evidentemente con niveles de identidad, autonomía y competencias distintas, las primeras por la existencia de comunidades ancestrales en la península ibérica; pero no así en Chile y las últimas especialmente a partir del hito que implicó para España la Constitución de 1978 con la creación de las Comunidades Autónomas (CCAA).

Aunque en Chile prevalece un modelo económico neoliberal en que el Estado ejerce un rol menor y subsidiario respecto del sector privado y que se organiza fuertemente centralizado en la ciudad capital; a diferencia de una España con un poder público notorio tanto en las políticas públicas como en la vida cotidiana y consolidando un fuerte proceso de regionalización; la experiencia española constituye un caso importante de revisar dada la relevancia que significa para Chile en el marco de una historia común y de las raíces culturales,.³²

De acuerdo con Zoido Naranjo: “Tal como ha llegado hasta finales del siglo XX la ordenación del territorio español tiene sus antecedentes políticos decisivos en la organización provincial establecida en 1833, que implica no sólo el señalamiento de unos nuevos límites administrativos sino, principalmente, de una cabecera o capital por cada circunscripción. Esta subdivisión del Estado, largamente gestada durante buena parte del siglo XVIII, se hará realidad después de que en 1811 se supriman definitivamente los señoríos y que la Constitución de 1812 asiente el principio de soberanía nacional, elimine el reconocimiento de personalidad

³² Al respecto véase los trabajos de Zoido Naranjo, 2001/2005; Benavent, 1999; Hildenbrand, 1999; en el Grupo de Investigación sobre Estructuras y Sistemas Territoriales (GIEST) del Departamento de Geografía Física y Análisis Geográfico Regional de la Universidad de Sevilla. (<http://www.us.es/giest/principal.htm>)

política a los antiguos reinos históricos y obligue a realizar una nueva división del territorio español. Con muy pocos cambios posteriores (se añade una provincia por subdivisión de Canarias y se hacen ligeros retoques en algunos límites) la división provincial de España pervive hasta hoy; pero lo que le otorga un papel principal en relación al territorio es su oportunidad respecto a cuatro procesos decisivos en su ordenación: el despegue y realización posterior de las principales redes terrestres de comunicaciones (ferrocarriles y carreteras), que toman como criterio principal unir las capitales provinciales; el reforzamiento de esos mismos centros mediante el desarrollo del aparato de gobierno y administrativo del Estado, que adquiere múltiples responsabilidades y funciones nuevas; y las consecuencias sobre dichos núcleos urbanos de dos tendencias aún más generales, aunque desiguales según las regiones: la creciente urbanización de la población a causa del éxodo rural y la implantación prioritaria de la industria en algunas ciudades. Reforzamiento de las capitales provinciales y realización de las redes terrestres establecen desde mediados del siglo XIX un nuevo orden territorial, polarizando y mallando el espacio geográfico español en medida muy superior a las situaciones propias de las etapas anteriores. Todavía reciente, pero con manifestaciones ya muy claras respecto a su repercusión en el orden territorial real, la implantación por la Constitución de 1978 de una nueva organización territorial del Estado, especialmente la creación de las comunidades autónomas, ha sido otro paso decisivo para la formación del orden territorial existente; sobre todo en cuanto se refiere a la aparición de nuevas centralidades -por la evolución positiva de las capitales autonómicas y de algunas ciudades medias seleccionadas para localizar equipamientos públicos- y por el desarrollo de las redes de carreteras con objetivos de articulación intrarregionales.” (Zoido, F; 2001/2005:7)

Coincidiendo con el perfil anterior, Benabent establece que “La Ordenación del Territorio constituye una función pública que toma

verdadera carta de naturaleza en nuestro país (España) con la Constitución de 1978, la cual incluye a la misma (Art. 148, 1,3º) como una materia cuya competencia puede ser asumida por las Comunidades Autónomas (CC.AA).” (Benabent, F.; 1999:1). Y agrega que “la Ordenación del Territorio surge como necesidad de encauzar la actuación de los diferentes agentes, públicos y privados, sobre un mismo territorio y armonizar los distintos intereses en presencia. Es, por tanto, una función pública de carácter horizontal, que rompe con la tradicional estructura de la Administración Pública, organizada sectorialmente. De ahí la dificultad que desde sus inicios va tener esta práctica administrativa”.(Benabent, F.;1999: 2)

La primera consideración es que el esfuerzo por encauzar el desarrollo de los territorios hacia los fines propios del bien común en España es reciente, a pesar de los ejemplos relevantes que implican las experiencias de grandes proyectos y de la alta visibilidad pública a partir de las actuaciones en ciudades emblemáticas. (Barcelona, Bilbao, Sevilla, etc.)

“España no presenta una larga trayectoria ni una gran experiencia planificadora, aunque se pueden encontrar algunos hechos sorprendentes en estas prácticas, como el temprano surgimiento de los planes hidráulicos, o la figura aislada y brillante de Ildefonso Cerdá, teórico de la ordenación urbana y realizador de uno de los planes más decisivos en la evolución real de una gran ciudad europea como Barcelona.” (Zoido, F; 2001/2005: 7)

Por su parte, Benabent concluye que la promulgación de la Constitución de 1978 en España constituye un punto de inflexión esencial en la experiencia práctica político-administrativa de la Ordenación del Territorio tanto en su concepto, como en sus normas e instrumentos.

En el mismo documento indicado, el profesor Zoido Naranjo realiza una notable síntesis del soporte institucional del urbanismo y el ordenamiento territorial en la etapa constitucional española, posterior al franquismo.

“La Constitución de 1978 (Título VIII Art. 148.1.3º) introduce un cambio fundamental en la temática que nos ocupa al establecer la posibilidad de que las competencias en ordenación del territorio y urbanismo sean ejercidas por las comunidades autónomas; en todos los casos, estas funciones quedaron recogidas por los estatutos de autonomía y fueron rápidamente transferidas. La causa principal que explica esta asignación de competencias hay que buscarla en la aplicación política del principio de subsidiariedad, que predica la conveniencia de que el poder más próximo al ciudadano ejerza las funciones que pueda desarrollar con efectividad; sin embargo no hay que olvidar que algunos estados europeos (como Francia) mantienen la ordenación del territorio en la administración central, mientras que otros (principalmente los de estructura política federal) la atribuyeron pronto a los segundos niveles de su organización (cantones en Suiza y länder en Alemania o Austria, por ejemplo).

En manos de las comunidades autónomas el ejercicio de la ordenación del territorio ha seguido durante las dos últimas décadas del siglo XX una trayectoria caracterizada por su lenta evolución y dispersión conceptual. La complejidad alcanzada por las prácticas urbanísticas, la disparidad de situaciones autonómicas y el afán de intervención de la administración central en estas cuestiones las mantuvo en la legislación estatal del suelo (leyes reformadas de 1990 y 1992); pero puede decirse que la legislación estatal vigente (Ley de 1998) es una caricatura de la aprobada en 1975, ya que una sentencia del Tribunal Constitucional (61/1997) anuló la mayor parte de los contenidos de la de 1992 y los preceptos que subsisten en la norma actual se deben a la necesidad de garantizar ciertos aspectos comunes (de propiedad y procedimiento) en todo el Estado.

Algunas comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, las dos Castillas, Cataluña, Galicia, Madrid, Navarra y Valencia) han desarrollado su propia legislación urbanística y en las restantes se mantiene supletoriamente el ordenamiento suspendido. Todas las autonomías (salvo Extremadura) han elaborado leyes de ordenación del territorio para atender a las necesidades planteadas en las escalas regional y comarcal, aunque en diferentes momentos, (...).

En los tres lustros que median entre la primera ley autonómica de ordenación del territorio y la última han cambiado los conceptos y criterios principales de una práctica política todavía poco desarrollada. En las primeras normas prevalece una concepción esencialmente económica de la ordenación, acorde con el influjo que la práctica francesa de aménagement du territoire había ejercido sobre los tecnócratas impulsores de los tres planes de desarrollo antes mencionados y de la Ley del Suelo de 1975; estas primeras normas autonómicas incluyen también importantes referencias medioambientales, pues dicha política no alcanza un desarrollo propio hasta finales de la década de 1980. Sin embargo, las leyes más recientes realizan un giro hacia un entendimiento disciplinar de la ordenación del territorio como planificación física, orientada a proponer un modelo territorial específico de cada ámbito de aplicación, aunque basado en el reconocimiento de los escenarios y procesos económicos, sociales y ambientales más generales (...).

En todos los casos se trata de leyes que establecen los instrumentos de ordenación territorial pero no los desarrollan; es decir, definen los tipos de planes a realizar, sus contenidos, vigencia, formas de revisión o modificación, pero no afrontan directamente el territorio que les compete, no contienen mapas ni propuestas concretas sobre el espacio propio. La denominación de los instrumentos varía en las distintas leyes; optándose a veces por el término directrices y otras por normas, planes o programas

(...); para simplificar nos referiremos genéricamente a planes. Sintetizando el sentido dado a dichos instrumentos se puede decir que se establecen cuatro tipos principales: una figura de ordenación para todo el ámbito autonómico; los planes insulares, subregionales o comarcales; un tercer tipo de plan dirigido a controlar la fuerte incidencia territorial de determinadas actividades sectoriales; un último instrumento más diversificado, aunque caracterizado en general por su mayor concreción, bien en su concepción temporal (programas), o en sus contenidos (proyectos y actuaciones especiales); un número significativo de leyes incluyen también figuras de ordenación relativas a espacios y recursos naturales o evaluación de impacto ambiental.

Aunque la legislación de ordenación del territorio se promulgó pronto en algunas comunidades autónomas, en ningún caso estas normas fueron desarrolladas con celeridad. Los primeros planes o directrices aprobados se han retrasado hasta la década de los 90 y son, principalmente, instrumentos regionales; los planes subregionales y sectoriales definitivamente aprobados son aun más escasos (...). Tan importante como la constatación de esta dubitativa y escasa práctica puede ser reflejar sus principales propósitos y logros. Aunque la mayoría de las leyes autonómicas no definen qué entienden por ordenación del territorio, de la expresión de sus objetivos pueden colegirse varias finalidades principales: crear la estructura territorial que necesitan estos nuevos entes políticos para su mayor cohesión interna e integración exterior, eliminar los desequilibrios o desigualdades existentes en su ámbito y promover una utilización racional de sus recursos naturales. Para alcanzar estos fines generales la ordenación del territorio, es entendida como una política esencialmente planificadora y como una práctica de coordinación horizontal (de los planes sectoriales) y vertical (de los distintos niveles o escalas de planeamiento). Su aplicación progresa muy lentamente, en un difícil ejercicio que ha debido combinar la implantación de los nuevos

entes autonómicos con los avances conceptuales de una disciplina todavía insuficientemente compartida en sus planteamientos básicos, así como una escasa práctica política de la coordinación con la necesidad de un entendimiento más flexible de la planificación.” (Zoido, F; 2012005:8-11)

Zoido hace referencia, además, al Estado y la Unión Europea en tanto cuanto los poderes suprarregionales que enmarcan la acción de España: *“(…) en relación a la ordenación del territorio, ya que aunque no tengan competencia en esta actividad, dichos niveles políticos no pueden dejar de considerar el ámbito en el que operan y, por otra parte, sus planteamientos y actuaciones mantienen una gran incidencia real en el territorio.*

La legislación estatal del suelo había previsto, como ya se ha dicho, la figura del Plan Nacional, nunca realizada. Inicialmente (Ley de 1956) con una idea meramente urbanística de la ordenación y más tarde (Ley de 1975) con el propósito de “establecer las grandes directrices de ordenación del territorio en coordinación con la planificación económica y social, para el mayor bienestar de la población” (Art. 7); entendimiento en el que abundará, posteriormente, el Reglamento de Planeamiento (1978), al determinar que el Plan Nacional de Ordenación debe establecer “la estructura general del territorio y de los sistemas que la integran, en especial el sistema de asentamientos urbanos... y las áreas de conservación o mejora del medio natural” (Artº 8). En los años 50 y 60 la Dirección General de Urbanismo, bajo el impulso de Pedro Bidagor, realizó importantes trabajos técnicos para la formulación del Plan Nacional; en la década de 1970 los gobiernos tecnocráticos quisieron unir planificación del desarrollo y ordenación del territorio, pero estas aspiraciones tampoco se tradujeron en propuestas consolidadas. Al entrar en vigor la Constitución de 1978 que, como ya se ha dicho, atribuye la función de ordenar el territorio a las comunidades autónomas, la

administración central adoptará respecto a esta competencia posiciones inconsecuentes. Mantendrá la figura del Plan Nacional de Ordenación en sucesivas reformas de la Ley del Suelo (1990 y 1992), e intentará anteponer su propia visión del Estado por medios confusos, como incluir un capítulo de ordenación territorial en el Plan Director de Infraestructuras (1993), un instrumento no reglado pero llevado al Parlamento para su aprobación. La mencionada sentencia (61/1997) del Tribunal Constitucional ha zanjado estas actitudes dudosas anulando la figura del Plan Nacional de Ordenación. Por otra parte, las exigencias europeas están contribuyendo a que el Estado encuentre una posición más adecuada en estos asuntos.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio, aprobada en 1983 en Torremolinos por el Consejo de Europa, es un primer hito significativo a escala continental; en 1988 este organismo internacional, que agrupa a muchos más países que la Unión Europea (41 actualmente), formuló el Esquema europeo de ordenación del territorio, como “documento de referencia y reflexión”. Por su parte la Unión Europea ha publicado diversos estudios (ver bibliografía); mediante los trabajos que desarrolla la Dirección General XVI, de Política Regional, realiza actualmente la Prospectiva Europea de Ordenación del Territorio; un documento no vinculante, aunque con la pretensión de ser una guía para las autoridades competentes y “una expresión compartida del territorio europeo en su conjunto”. Estos trabajos conciernen decididamente a España en su ordenación territorial, tanto por su inclusión en determinadas regiones transnacionales europeas (Arco Atlántico, Arco Mediterráneo y Diagonal Continental), como por la necesidad de definir la parte correspondiente de las redes y ejes transeuropeos (.....). Del mismo modo (...) estos trabajos están contribuyendo a asentar unos conceptos y una metodología común; al mismo tiempo están haciendo que la administración del Estado español asuma una función de relación entre las estrategias territoriales europeas

y los planes autonómicos, más acorde con los preceptos constitucionales.”

(Zoido, F.; 2001/2005; 12-14)

Actualmente, entre España y Chile hay una diferencia esencial. Como lo señala Benabent, España asistió, a partir de la Constitución de 1978, “... a la transformación de un Estado centralista en un sistema altamente descentralizado, que se ha dado en denominar Estado de las Autonomías para hacer notar su peculiaridad sobre otro modelo, diferente pero al que en cierta medida se asemeja, como es el de los Estados federales, y este hecho ha tenido sus efectos, como no podía ser de otra manera, en la política de Ordenación del Territorio. La Ordenación del Territorio es concebida con anterioridad a la Constitución, conceptualmente, de forma similar al modelo francés, en el que Política Regional y Ordenación del Territorio son una misma cosa. Su aplicación, sin embargo, va a ser puntual y no contará como ocurrirá en nuestro vecino país, con unas estructuras administrativas estables ni con una práctica planificadora asentada.

Como es bien conocido, no hubo ni Ordenación del Territorio ni planificación económica; ni el Plan Nacional de Ordenación, establecido por la legislación urbanística llegó a realizarse nunca, ni los instrumentos de ámbito subregional iniciados, Planes Directores Territoriales de Coordinación (PDTTC) de Andalucía y Galicia, pasaron de la fase de avance. Puede, por tanto, concluirse que la Ordenación del Territorio en nuestro país antes de la Constitución de 1978 fue la historia de una frustración.

Con la Constitución se va a producir, sin embargo, un cambio trascendental y se va a iniciar un proceso, actualmente en fase de desarrollo, de consolidación de la Ordenación del Territorio en el marco de las Comunidades Autónomas (CC.AA.) (Benabent, F.; 1999:1-2)

Un asunto básico del modelo español es el que la Constitución establece (en su artículo 148.1.3º) que la Ordenación del Territorio es una función pública encomendada a las CC.AA en la medida que estas la suman en sus Estatutos de Autonomía, lo cual les entrega potestades plenas a nivel legislativo, reglamentario y de ejecución. Las CC.AA. han incorporado a sus estatutos la Ordenación del Territorio desde que en el año 1983 se promulgara la primera ley de Ordenación del Territorio, en Cataluña. “El modelo general establecido por las CC.AA. caracteriza a la Ordenación del Territorio por su ámbito de actuación, siempre supramunicipal; por su carácter horizontal y amplio contenido material; y por su formulación, que se realiza mediante la técnica de la planificación.” (Benabent, F.; 1999:3)

Aparte de los objetivos, la legislación española de Ordenación del Territorio presenta dos aspectos esenciales, de carácter general y común en las CCAA, los instrumentos, y la gestión de la Ordenación del Territorio.

Respecto de los instrumentos, por encima de todo el modelo están las Directrices o Planes, instrumento de carácter regional, que contiene disposiciones de carácter indicativo y otras vinculantes tanto para las administraciones como para las personas naturales, en un marco de distintos grados según la CCAA y que puede ir desde Normas, Directrices o Recomendaciones, según su carácter vinculante o no. Son instrumentos flexibles que permiten adaptar sus detalles de contenido según el nivel de aplicación territorial. Según Benabent, “...se han establecido instrumentos de una cierta flexibilidad pero, a la vez de una gran complejidad técnica por el variado conjunto de aspectos que los mismos deben abordar.

Los contenidos más habituales que establecen los planes, atendiendo a los documentos ya aprobados y a lo establecido por las normativas de Ordenación del Territorio son, en síntesis, los siguientes:

- *Indicación de los núcleos de población que han de ejercer una función directiva y reequilibradora. (Definición del sistema urbano)*
- *Criterios para la localización de infraestructuras y equipamientos supramunicipales.*
- *Definición de áreas a proteger por sus características naturales, agrícolas, forestales o paisajísticas.*
- *Delimitación de ámbitos de aplicación de planes territoriales subregionales y urbanísticos.*
- *Definición de zonas con características homogéneas por situación socioeconómica y potencial de desarrollo.*
- *Áreas a promover usos específicos.*

En cuanto a su vinculación, estas determinaciones de los planes de ámbito regional son vinculantes para las restantes figuras previstas en las leyes de Ordenación del Territorio (planes subregionales y planes sectoriales) y para las derivadas de la legislación urbanística.” (Benabent, F.; 1999:3)

El mismo autor nos indica que “... nos encontramos con unas figuras de planificación que, a la vista de los primeros planes aprobados constituyen, en realidad, unos instrumentos indicativos de una política de gobierno del territorio, cuya concreción requiere de otros instrumentos que definan más pormenorizadamente las orientaciones y criterios que se establecen en los mismos.

Otros instrumentos de carácter integral son los planes subregionales, que tienen un contenido a todas luces similar a las figuras de ámbito regional, aunque sus determinaciones son de mayor concreción debido al

ámbito territorial al que se aplican; esto es, conceptualmente tienen los mismos fines e instrumentan las mismas o muy similares funciones en su ámbito territorial. Con objeto de dar coherencia al entramado que forman ambas figuras, estos planes se caracterizan como instrumentos de desarrollo de los respectivos documentos regionales y, en todo caso, se supeditan a ellos. Para el cumplimiento de sus efectos, las normativas de Ordenación del Territorio prevén, en algunos casos, la posibilidad de suspensión de la vigencia del planeamiento urbanístico a fin de proceder a su adaptación a los planes de ámbito subregional, e incluso la subrogación de las competencias municipales para la redacción del planeamiento en caso de incumplimiento de los plazos establecidos por los mismos.

Finalmente, debe señalarse también la similitud en los procesos de formulación de los Planes regionales y subregionales, principalmente en los de naturaleza reglamentaria, al haberse seguido, en general, el esquema de elaboración de planes que estableció la Ley del Suelo. En general son procedimientos administrativos complejos y meticulosos, con formalidades de cumplimiento lento, en los que se hace posible distinguir hasta 5 hitos fundamentales:

- Decisión de formular el Plan/Directrices.
- Elaboración de un Documento Preliminar que contiene un diagnóstico, unos objetivos y unas bases estratégicas o líneas de actuación.
- Aprobación inicial y aprobación provisional por un órgano colegiado, con sucesivos informes, audiencia a instituciones públicas y privadas e información pública y aprobación definitiva.

En relación con esto último, es posible apreciar tres tipos de procedimientos de los instrumentos de planificación de ámbito regional: Aprobación por el ejecutivo, aprobación del ejecutivo con intervención parlamentaria (en estos dos casos el plan tiene la naturaleza de un

reglamento) y aprobación por el legislativo. En el caso de intervención del Parlamento, ya sea para la aprobación del Plan o para formalizar el posicionamiento de los partidos políticos y su plasmación pública mediante resoluciones parlamentarias antes de la aprobación del ejecutivo, se aprecia el elevado valor político que se concede a estos instrumentos, que visualizan el modo en que se pretende territorializar la política del gobierno. Como hemos señalado, las normativas analizadas instituyen otras figuras que se inscriben dentro de la ordenación territorial; así los planes sectoriales, que vienen referidos a un concreto sector de actividad, (carreteras, infraestructuras hidráulicas, etc.), los planes de ordenación del medio natural, los programas de actuación, los proyectos de ejecución y las evaluaciones de impacto. Haremos algunas breves referencias a estas figuras: Los planes sectoriales están específicamente destinados a la ejecución de infraestructuras, los equipamientos y las dotaciones y servicios de carácter público. En cuanto a su ámbito, puede ser regional o de parte del territorio de la Comunidad. Debe señalarse que en la mayoría de las normativas el plan sectorial vincula al plan urbanístico municipal. Por otra parte, estos planes están subordinados a las orientaciones de los planes de Ordenación del Territorio, asegurándose así la preeminencia de la planificación integral sobre la sectorial, cuestión que, como es conocido es una razón instrumental esencial de la Ordenación del Territorio.

Los planes de ordenación del medio físico tienen por objeto proteger ámbitos delimitados por sus especiales características naturales, ecológicas o paisajistas, (o agrícolas, ganaderas y forestales, como también señala la legislación madrileña). Interesa destacar que estos planes vinculan al planeamiento municipal operando sobre el suelo no urbanizable o sobre el suelo urbanizable no sujeto a plan parcial o programa de actuación urbanística, pudiendo modificar aquellas determinaciones del planeamiento urbanístico que resulten contrarias a las establecidas por los mismos. Su integración en la Ordenación del

Territorio se hace ampliando la función urbanística que ya venía dándosele a los Planes Especiales del Medio Físico de la Ley del Suelo. Los programas de actuación tienen por objeto abordar la programación de las acciones y elementos que van a materializar el modelo físico definido en los planes territoriales. La inclusión de esta figura en algunas normativas obedece al criterio de que en Ordenación del Territorio es necesario deslindar y separar la plasmación de la propuesta física que efectúa el Plan territorial de los proyectos concretos que han de sustentarla, entendiendo que la propuesta territorial opera en el largo plazo mientras que los proyectos se ha de realizar a corto plazo, medio o largo plazo y que las posibles desviaciones en la programación no deben invalidar la propuesta territorial definida en el Plan.

Sustancialmente, estos instrumentos persiguen dos objetivos fundamentales: la coordinación de las actuaciones de transcendencia territorial que vayan a realizar las distintas administraciones en el territorio y la conexión o vinculación de estas acciones coordinadas con la planificación económica o, al menos, con la programación presupuestaria. Su pretensión es que las actuaciones definidas en el Programa puedan ser incorporados, en lo que concierne a la Comunidad Autónoma, al anexo de la Ley anual de presupuestos.

La figura de los proyectos de ejecución está ideada para resolver los problemas que la ejecución de proyectos concretos de transcendencia supramunicipal, no previstos en la planificación territorial, pueda tener en relación con el planeamiento y las competencias urbanísticas municipales. Aunque cuenta con variantes en las distintas normativas, se trata, en suma, de unos instrumentos que desempeñan funciones parecidas a las que en el ámbito de la legislación urbanística desempeña el artículo 244 del texto refundido de la legislación urbanística (antiguo artículo 180). Mediante tal instrumento el Ejecutivo autónomo determina la

consideración del proyecto como de interés regional y posibilita su ejecución material, incluso en contra de las determinaciones del planeamiento municipal, que debe ser revisado/modificado. Es una figura que ha sido ampliamente criticada porque vía declaración de proyecto de interés regional, normalmente para la realización de grandes proyectos o proyectos de gran importancia territorial, se quiebra la lógica planificadora y la secuencia plan territorial/plan urbanístico. Es una de las figuras que habitualmente genera mayores controversias entre los intereses locales y regionales.

Las evaluaciones de impacto pueden ser de carácter ambiental o territorial. La vinculación de la evaluación de impacto ambiental a la legislación territorial constituye, en los casos de Asturias y Murcia, una excepción dentro del marco normativo producido por las normativas autonómicas. Respecto a la evaluación territorial, su objeto es considerar los costes y beneficios económicos y sociales derivados, directa o indirectamente, de las actuaciones previstas y su incidencia en el sistema urbano, usos del territorio, infraestructuras, equipamientos y servicios. Esta figura resulta novedosa en nuestro país, aunque su aplicación es habitual en la legislación alemana que incorporó primero la evaluación territorial y posteriormente la ambiental. (Benabent, F.; 1999:2-4)

En lo referido a la gestión de la Ordenación del Territorio a juicio de Benabent este sería “...el aspecto fundamental para un desarrollo adecuado de esta función pública, así como de cualquier otra materia de carácter horizontal, puesto que requiere asegurar los mecanismos de colaboración administrativa, tanto porque sus decisiones tienen implicaciones decisivas para otras competencias (aguas, carreteras, transportes, urbanismo, etc.) como porque en la mayoría de los casos se hace efectiva precisamente a través de las acciones de esas

otras materias. Es por ello, y no podía ser de otra manera, que las CC.AA. hayan recogido este aspecto.” (Benabent, F.; 1999:5)

El autor continúa y indicándonos que del análisis de las normativas de Ordenación del Territorio de los CCAA pueden destacarse los siguientes aspectos: La manera en que se inserta la Ordenación del Territorio en el entramado político-institucional de las CC.AA.; la forma en que esta se materializa y, el modo en que se establece la colaboración con las restantes Administraciones Públicas. *“En relación con la primera cuestión, una primera consideración a destacar es que el ejercicio efectivo de la política de Ordenación del Territorio no depende tanto del concreto lugar en el que se residencia la competencia como en los mecanismos de que se dispone para hacerse plenamente No obstante, lo que interesa es que las CC.AA. han creado en su mayoría órganos "ad hoc", de carácter interdepartamental, que intervienen decisivamente en la formulación de esta política, básicamente a partir de la elaboración y tramitación de los planes. De este modo, se garantiza la participación de todos los organismos implicados y la asunción de las decisiones por parte de los mismos, asegurando, a la vez, que las políticas sectoriales se ejecuten, en su perspectiva territorial, de acuerdo con las previsiones de la Ordenación del Territorio. Es pues, en este marco, donde tiene lugar la resolución de las discrepancias que puedan suscitarse en materia territorial entre los distintos órganos de la Administración Autónoma, quedando así asegurada la coordinación interdepartamental.*

En relación con la segunda cuestión, la materialización de la Ordenación del Territorio se hace efectiva no sólo con los planes territoriales, que son los instrumentos que específicamente definen a escala regional o subregional el modelo de organización y estructura del territorio, sino también con la realización de los planes económicos, urbanísticos y sectoriales.

En cuanto a la planificación económica, la legislación de las CC.AA. no establece una explícita vinculación entre la planificación territorial y la planificación/programación económica. No obstante, los planes constituyen el marco de referencia territorial para el conjunto de las actuaciones de la Administración Pública, y a tal efecto establecen los criterios de intervención para la asignación de recursos, y evalúan y priorizan el conjunto de acciones previstas en el Plan.

En cuanto a la planificación urbanística, las normativas de Ordenación del Territorio de las CC.AA siguen, en esencia, la regulación que en cuanto a efectos y vinculaciones establece la Ley del Suelo para el PDTC respecto de los planes urbanísticos. Esto es, los planes de Ordenación del Territorio vinculan a los planes urbanísticos, pudiendo adaptar sus determinaciones. La presencia de órganos de coordinación tales como las Comisiones de Urbanismo o de Ordenación del Territorio (de ámbito regional o provincial) que informan el contenido de los Planes de Ordenación del Territorio aseguran la interacción de los planes urbanísticos y de los planes territoriales, con lo que a través de los planes urbanísticos se materializa, en gran medida, la Ordenación del Territorio.

Finalmente, en cuanto a la planificación sectorial ya hemos señalado el notable acierto que supone el establecimiento de los mecanismos necesarios para que el contenido de la planificación sectorial responda a los objetivos más generales de la Ordenación del Territorio. La tercera y última cuestión que quisiéramos señalar por su importancia conceptual es el modo en que se articula la cooperación interadministrativa, que supone, como es bien sabido, uno de los puntos débiles de todo el sistema configurado por nuestra Constitución.

La existencia de competencias sectoriales de la Administración del Estado

y de competencias urbanísticas de las Corporaciones Locales exige establecer mecanismos de cooperación que posibiliten la colaboración con estas Administraciones. Estos mecanismos de colaboración y coordinación interadministrativa tienen aún un escaso desarrollo en nuestro país. Como señala Luciano Parejo, autor que mayor atención ha prestado al análisis de estos problemas : "El deficiente desarrollo e institucionalización de las técnicas de cooperación, colaboración y coordinación en la evolución hasta hoy en el Estado autonómico, unido a la escasa construcción potsconstitucional de la Ordenación del Territorio como tarea pública de contenido propio, diferenciada tanto de la política económica propiamente dicha (por arriba) como de la política urbanística (por abajo), no ha favorecido precisamente el avance de unas relaciones interterritoriales fluidas y positivas en el campo de la organización del espacio; campo en el que necesariamente ha de concurrir la acción de las tres instancias territoriales del Estado. De esta manera, en la proyección física de las respectivas políticas de éstos se reproduce el modelo general de funcionamiento, caracterizado por el deslinde competencial, el ejercicio separado de las competencias y el arreglo de las discrepancias vía conflicto formalizado."

Y prosigue el autor señalando que "En la utilización del territorio y en general de los recursos naturales, el modelo responde a la independencia o no conexión de las competencias, la consecuente autonomía de los pertinentes procesos decisoriales y la resolución de las contradicciones, en su caso, mediante el conflicto, con lo que el mecanismo aún previsto en el artículo 180.2 de la Ley del Suelo (artículo 244.2 del texto refundido) pasa a tener una importancia capital, al punto de que su aplicación es la que ha dado mayor ocasión de pronunciarse sobre la cuestión al Tribunal Constitucional. El protagonismo del citado precepto legal urbanístico, en cuanto previsor del único procedimiento formalizado de resolución de diferencias de criterio, acredita hasta qué punto el esquema de relaciones

interterritoriales descansa en este terreno en la estanqueidad de las competencias y en la verticalidad de su relación recíproca, así como la perentoriedad de su superación." De acuerdo con este enmarque general de la cuestión (aunque hoy si se ha producido ya un notable avance en la construcción de la Ordenación del Territorio con la aprobación de 15 normas), es preciso señalar, como hace notar el autor mencionado, que en relación con las Corporaciones Locales, no existe un proceso de interacción de la planificación urbanística y territorial que permita armonizar los intereses entre ambos sistemas de planificación. Una de las posibles vías a explorar se establece en la Ley 9/1995 de la Comunidad de Madrid con la creación de la Comisión de Concertación de la Acción Territorial, órgano de carácter deliberante y consultivo para asegurar la concertación entre la Comunidad y los Municipios y la resolución de conflictos.

En relación con el Estado, las soluciones también están aún lejos de encontrarse. La coordinación, de acuerdo con la doctrina emanada del Tribunal Constitucional, Sentencias 32 y 42/1983, ha de ser entendida como la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades estatales y comunitarias en el ejercicio de las respectivas competencias. Es ésta la aportación que efectúa la normativa de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía con la creación de las denominadas Comisiones mixtas de concertación. Es pues ésta la vía a seguir, vía apenas esbozada en algunas de las normativas de Ordenación del Territorio de las CC.AA., que ha de posibilitarse en la llamada a la participación de las Administraciones Estatal y Local, no sólo en las fases de audiencia pública de los planes, para recoger sus sugerencias y alegaciones, sino también en los procesos de elaboración de los mismos y en la institucionalización de órganos de colaboración para la armonización de los distintos intereses en presencia." (Benabent, F.; 1999:4-10)

En su análisis, Benabent realiza las siguientes conclusiones más generales:

“1. Las CC.AA. han asumido plenamente la Ordenación del Territorio con la aprobación de unos textos normativos que regulan esta materia y la incardinan y articulan con el resto de las competencias propias. Nos encontramos prácticamente en los balbucesos iniciales de esta función pública y no ha habido tiempo material para su desarrollo que, como se sabe, se efectúa principalmente mediante la formulación de planes, siendo bien pocos los aprobados. Por tanto, no es posible aún determinar nítidamente su grado de efectividad y encaje en el seno de unas Administraciones Públicas fuertemente sectorializadas y organizadas prácticamente como compartimentos estancos.

2. Las normativas aprobadas regulan esencialmente instrumentos de planificación olvidando en gran medida la regulación de la gestión, la ejecución y la disciplina. Uno de los principales déficits detectados en la mayor parte de las normativas es la práctica inexistencia de fórmulas de arbitraje destinadas a la resolución de los conflictos entre las distintas Administraciones territoriales. En todo caso, la cuestión esencial, que a nuestro juicio debe ser destacada, es que la Ordenación del Territorio sólo se hace viable y efectiva en tanto es consecuencia de una acción concertada de gobierno. El carácter integrador de la Ordenación del Territorio implica que la definición e impulso de la misma debe efectuarse desde instancias que aúnen la diversidad de competencias y responsabilidades de incidencia territorial y que incorpore mecanismos de coordinación con las políticas sectoriales.

3. El encuentro entre planificación económica regional/planificación territorial es una cuestión prácticamente obviada en las normativas de Ordenación del Territorio. Si bien es cierto que ha habido una acción premeditada de separar ambas materias, como reacción desde la

Ordenación del Territorio debido a la experiencia de fracaso de los PDTC (Planes Directores Territoriales de Coordinación), no es menos cierto que, en realidad, especialmente en la escala regional, la planificación económica regional y la planificación física son instrumentos complementarios y necesarios para el establecimiento del modelo económico-territorial en un cada vez más perfeccionado sistema de aproximación a la realidad. La Ordenación del Territorio adquiere, de este modo, un carácter restringido, que la hace más equiparable al modelo alemán que al modelo francés. La Ordenación del Territorio resultante de las normativas aprobadas es planificación física supramunicipal, que tiene por objeto la localización de las infraestructuras y equipamientos, la determinación de ámbitos de protección por sus valores físico-naturales o culturales, el establecimiento de normas para la compatibilización entre usos y la coordinación del planeamiento urbanístico y sectorial.

4. La legislación de Ordenación del Territorio presenta un sistema jerarquizado de planificación en que el planeamiento urbanístico queda vinculado por la planificación territorial (integral) y sectorial, y los planes sectoriales vinculados por los planes territoriales; asimismo, dentro de este último tipo de planes los de ámbito subregional quedan sometidos a los de ámbito regional. De este modo, el sistema establecido garantiza la prevalencia de la planificación integral y su materialización a través de los restantes instrumentos.

5. No obstante, la materialización de los planes territoriales, mediante normas de obligado cumplimiento y proyectos de inversión, encierra un grave desequilibrio que puede restar efectividad a estos instrumentos. En efecto, si las determinaciones de los planes de Ordenación del Territorio entran en vigor inmediatamente, no ocurre lo mismo con sus propuestas inversoras, las cuales han de estar previstas en los anexos de las leyes de presupuestos anuales, y para ello ha de ocurrir que previamente se incluyan en los anteproyectos que los gobiernos autónomos presentan a sus respectivos Parlamentos.

Precisamente porque no se puede condicionar la actuación soberana del Parlamento los planes suelen establecer prioridades entre actuaciones pero no los plazos para la ejecución de las mismas, y esta situación puede conducir al fracaso de los planes, ya que se corre el riesgo de rechazo de estos instrumentos por parte de los municipios, que pueden verlos exclusivamente como corsés impuestos al marco de sus competencias sin garantías ciertas de ejecución de los proyectos inversores. De este modo, el plan, entendido como contrato o acuerdo entre partes, para el logro de un modelo pretendido en el que todos ceden (y aportan) con el fin de obtener unos resultados, puede quedar claramente comprometido. Esta cuestión no está en absoluto resuelta en las distintas normativas de Ordenación del Territorio.” (Benabent, F.; 1999:12-14)

De los elementos descritos y analizados los elementos más esenciales de la experiencia española a tener presentes en la tesis son: el fortalecimiento del poder regional para el desarrollo territorial y urbano que vino con la creación de las Comunidades Autónomas, los problemas de dispersión de institucionalidad y normas, el carácter impositivo y poco flexible de los planes, la inercia de acción sectorializada de las administraciones públicas, la necesidad de coordinación negociada y acordada entre administraciones y con el sector privado, junto a la falta de regulación de un sistema de gestión como elemento esencial.

En términos generales la articulación entre los tres niveles de administración española -Gobierno Central, Autonomías y los Ayuntamientos en tanto Gobiernos Locales se asimilan bien en relación con los niveles Nacional, Regional y Comunal en la administración Chilena. Sin embargo hay dos elementos de base que no permiten la implantación en base a un símil automático. Uno es que el modelo socioeconómico neoliberal adoptado en Chile genera unos roles del

Estado en general y de los distintos niveles subnacionales en particular, basado en el principio de subsidiaridad frente a la acción del sector privado y en la prescindencia de ese Estado en el desarrollo de actividades empresariales lo cual lo hace incomparable con el principio de Estado del Bienestar que aún prevalece en España. El otro es que la definición de regiones en Chile se realizó, en los años setenta durante el régimen militar, por razones geopolíticas y corresponden a agrupaciones administrativas simples no relacionadas ni con la geografía, por ejemplo siguiendo las cuencas hidrográficas, ni con las identidades de las comunidades culturales regionales como es el caso español.

Hasta aquí la descripción y análisis del caso Español.

Por otra parte, el asunto de la mayor velocidad de cambio del entorno antes que del aparato de administración y gestión del urbanismo forma parte, sin duda, del contexto mayor que presiona la modernización del Estado en el marco que, a su vez, predefinen los vertiginosos avances tecnológicos a escala planetaria.

Al respecto son atingentes las reflexiones de Osborne y Gaebler en relación a la sociedad norteamericana: "Pero el modelo burocrático se desarrolló en condiciones muy diferentes de las que hoy en día debemos enfrentar. Se desarrolló en una sociedad de ritmo lento, en que los cambios tenían lugar pausadamente. Se desarrolló en la época de la jerarquía, cuando sólo los que se hallaban en la cumbre de la pirámide disponían de información suficiente como para adoptar decisiones con fundamento. Se desarrolló en una sociedad de gente que trabajaba con las manos, no con la mente. Se desarrolló en una época de mercados masivos, en que la mayoría de los norteamericanos tenían deseos y necesidades parecidas. Se desarrolló, por último, cuando teníamos vigorosas comunidades geográficas: vecindades y ciudades firmemente entretrejidas. Hoy en día todo eso ha desaparecido. Vivimos en una asombrosa época de cambio. Vivimos en un mercado

global que ejerce una enorme presión competitiva sobre nuestras instituciones económicas. Vivimos en una sociedad de información, a la cual la gente accede casi tan rápidamente como sus líderes. Vivimos en una economía basada en el conocimiento, en la cual los trabajadores con formación manejan los mandos y exigen autonomía. Vivimos en una época de unos mercados en los que los consumidores se han acostumbrado a la gran calidad y amplitud de las opciones posibles.

En este medio, instituciones burocráticas - públicas y privadas – que se desarrollaron durante la era industrial nos resultan cada vez más inútiles.

El medio actual exige instituciones extremadamente flexibles y adaptables. Exige instituciones que ofrezcan bienes y servicios de gran calidad y que aprovechen al máximo todas las energías. Exige instituciones responsables ante sus clientes, que brinden servicios no estandarizados; que gobiernen más por la persuasión y los incentivos que mediante órdenes; que creen en sus empleados un sentimiento de significado, de control e incluso de propiedad.” (D. Osborne; T. Gaebler, 1994:43)

En Chile, el sector privado en la construcción, que pasó desde un 23% de participación en el total edificado en 1980 a un 81% en 1997³³ y a 87% en 2003³⁴, actuando en un contexto de mercado abierto al mundo, libre y altamente competitivo, se ve sometido permanentemente a la necesidad de innovar y rediseñar en productos y procesos no sólo en el área de la producción sino también y, especialmente, en la administración y gestión porque su supervivencia como empresa depende de aquello.

En la misma dirección y contexto, los organismos gubernamentales se constituyen en un factor crítico tanto para la promoción como para la regulación y control en tanto marco de los demás actores del proceso de producción de bienes y

³³ MINVU (2001a); Bases para la Reforma de la Ciudad y el Territorio; Documento N°1, marzo, 2001.

³⁴ INE, Indicadores Económicos, 2004; en www.ine.cl

servicios urbanos; y están siendo fuertemente presionados por el sector privado para que el comportamiento de la administración no se constituya en un obstáculo para su desempeño. La Cámara Chilena de Construcción, a través de la Universidad de Chile, calcula anualmente los Costos de la Burocracia, medidos en tiempos y montos. Se revisaran estos datos más adelante.

Pero la presión sobre la administración también viene desde el sector comunitario ciudadano y, en este caso, con miras a obtener más, mejores y más eficientes servicios públicos. De hecho, una administración eficiente puede marcar la diferencia en el proceso de toma de decisiones del sector privado para la instalación de sus actividades en un territorio u otro. En el Gran Concepción por ejemplo, una de las ciudades menores (Coronel) logró cambiar su rol minero tradicional hacia uno industrial–pesquero a partir de la mayor competitividad ganada por sobre la ciudad competidora más cercana (Talcahuano). Dicha ventaja competitiva se obtuvo por un fuerte incremento de la eficiencia de su administración y gestión del urbanismo, medida esta en: menores tiempos en el proceso de aprobación de permisos de construcción, promoción en base al aporte de terrenos para incentivar la instalación de industrias, rebajas de impuestos, etc. Sin embargo, aquellos son esfuerzos aislados, que no implicaron rediseño de procesos y su posterior institucionalización, sino más bien se explican por la fuerte voluntad política del Alcalde y, por lo tanto, contiene el riesgo del fracaso porque el estilo de gestión tenderá a tener la misma la suerte del líder circunstancial.

En general, el desfase de la modernización entre las administraciones y la empresa privada tiende a explicarse por la falta de recursos financieros, sin embargo, tal como lo indica Bill Gates “La razón de este desfase no es tanto la falta de dinero como una falta de enfoque organizativo” (Gates; 1999: 403).

Los servicios que presta la administración urbana constituyen, por definición en la legislación chilena y mundial, un monopolio del Estado, a través de alguno de sus niveles de organización y, en el caso de las áreas metropolitanas

como el Gran Concepción, un oligopolio pero con escasa movilidad de elección por parte del usuario; y entonces, "...las entidades de la administración acaban fijándose exclusivamente en las necesidades internas de su propia organización y en el cumplimiento a la letra de los reglamentos, no en atender las necesidades en general de los ciudadanos y de las empresas". (...) "...Para el ciudadano corriente o la empresa media la administración sigue siendo un enredo intimidante de entidades y reglamentaciones mal coordinadas" (Gates, 1999:404). Como propuesta gruesa de solución, el líder mundial de la Microsoft plantea la digitalización de los procesos, "...los procesos digitales y el estilo de vida en la red ofrecen a las autoridades la oportunidad de reinventarse a sí mismas orientándose más de cara a la ciudadanía y menos a la burocracia". (Gates, 1999:404).

Del planteamiento anterior podría estimarse que la digitalización de los procesos soluciona los procesos en sí mismo; pero resulta obvio que tal como Gates visualiza que el problema de la ineficiencia de las administraciones no está principalmente en la falta de dinero (aunque este sea necesario), nos parece que el problema no está en la digitalización de procesos existentes sino en el desenfoque organizativo que el mismo Gates planteaba en principio.

La incorporación de las nuevas tecnologías de información y comunicaciones (NTICs), tal como el dinero, resultan ser condiciones necesarias aunque no suficientes para enfrentar el proceso de modernización de la administración y gestión del urbanismo. Sin embargo, en el caso de las NTICs, el gran marco de posibilidades que abre por la síntesis de conocimiento incorporado; por las grandes facilidades que ofrece a la coordinación de procedimientos, métodos y formularios; por las altas velocidades disponibles para la transmisión de datos; por las economías de escala que hacen factible de alcanzar relativamente bajos costos de inicio; presentan oportunidades interesantes al rediseño de procesos para coordinarlos y agilizarlos, con miras a un servicio a las personas y empresas más eficiente, confiable y a menor costo.

En relación con lo anterior, el caso de la ciudad-estado de Singapur³⁵, que con sus 2,6 millones de habitantes viviendo en una isla de 625 km², muestra quizás la mayor evidencia mundial de un rediseño exitoso de procesos apoyados por NTICs. Las autoridades y la administración, trabajando de conjunto con el sector privado, llegaron a la conclusión de que debían hacer más eficiente el comercio. Esto significaba construir soporte tecnológico; pero quizás más importante, coordinar los procesos y protocolos de muchas agencias y organizaciones diferentes en un set de procedimientos simples y coherentes que pudieran ser automatizados. Abordaron las tareas de rediseñar procesos por cuanto “automatizar procesos existentes produciría nada más que automatizar un caos”. (Harvard; 1995:5) Así nació el Tradenet (red de comercio o intercambio), un sistema electrónico que permite el intercambio de documentos entre empresas en el marco de la comunidad de comercio de Singapur y que permitió que la ciudad mantuviese el liderazgo en el comercio de intercambio portuario en relación con su competidora más cercana: la ciudad de Hong Kong.

El TradeNet constituyó entonces un modelo de administración y gestión de la actividad comercial portuaria en Singapur facilitando el marco y estimulando la producción de bienes y servicios. Se apuntó allí a solucionar el problema central: la descoordinación y la burocracia como factor inhibidor de la eficiencia en el desempeño del rol principal de una ciudad.

Otro caso relevante de fortalecimiento de la gestión como mecanismo para avanzar en la solución de los problemas urbanos es el de la ciudad de Curitiba, Estado de Paraná, en el sur de Brasil. A partir de 1971 fue elegido Alcalde de la ciudad el arquitecto Jaime Lerner (y posteriormente Gobernador del Estado). La ciudad con su millón y medio de habitantes, fue capaz de solucionar, mediante un sistema integrado de medios de transporte colectivo de superficie, sus graves problemas de congestión. Al respecto Lerner indica que: “esto fue una tarea que un equipo implantó durante todo el tiempo. Probó que no era una cuestión de recursos,

³⁵ Para una revisión exhaustiva del caso, véase en bibliografía, Harvard Business School, 1995.

que el problema era más una cuestión de gestión, de voluntad política de hacer el cambio". (Lerner; 1997: 46).

Dice Lerner: "Los problemas de (la ciudad) se pueden resolver de manera mucho más efectiva con el poder local. Yo quiero esclarecer un punto, Curitiba no es un paraíso; Curitiba tiene todos los problemas que las ciudades brasileñas tienen, que todas las regiones metropolitanas tienen; pero, ¿cuál es la diferencia?. La diferencia está en el respeto, esto significa respeto al ciudadano. Cuando el ciudadano se siente respetado asume una corresponsabilidad para con su ciudad y con su país" (Lerner; 1997:49). Para avanzar en la solución de los problemas urbanos, dice Lerner, es necesario primero "...una visión estratégica, porque no se hace cambio sin visión estratégica." Pero es interesante como el brasileño lleva el asunto a la administración y gestión cotidiana, al decir: "En mi opinión la visión estratégica se da con un balance diario de necesidades y potencialidades. Si una ciudad se ocupa solamente de las necesidades vamos siempre a estar corriendo tras el problema, no habrá cambios. Pero si una ciudad se ocupa solamente de las potencialidades, un gran número de personas se va a ir del pueblo. Entonces cuando no hay recursos, y nunca hay recursos, en cualquier ciudad del mundo la solución es encontrar una ecuación de corresponsabilidad". "... no hay problema urbano que no se pueda resolver con una ecuación de corresponsabilidad..." (Lerner; 1997:50). Y ante la pregunta ¿cuál es el secreto de Curitiba?, Lerner responde; "...el primer secreto es simplicidad, no tener miedo de hacer soluciones simples..." (Lerner; 1997:52) Y agrega "Resolver una ciudad es resolver un sueño colectivo. Cambiar una ciudad es cambiar un sueño colectivo. (...) Para intentar resolver un sueño colectivo tenemos que encontrar una causa compartida, si la ciudad no se transforma en una causa compartida no se va a cambiar" (Lerner; 1997: 53).

El caso de Curitiba, para el contexto latinoamericano, se nos presenta como una experiencia paradigmática en tanto modelo de gestión a partir de un marcado liderazgo de un Alcalde, con alta capacidad para formar equipos técnicos con visión compartida en torno a un proyecto; pero también con clara definición para

colocar en el centro de las preocupaciones al ciudadano y su vida cotidiana. En esa dimensión se juegan los procesos con fórmulas y procedimientos simples para facilitar la integración al esfuerzo colectivo (corresponsabilidad). Este es entonces, un modelo que apuntó allí a solucionar el problema central de falta de recursos por la vía del incentivo a la asociatividad.

Como podemos apreciar, el estado del arte en la línea específica de investigación que nos preocupa, muestra importantes oportunidades de aporte al conocimiento en la modelación para la operación de la administración y gestión del urbanismo, con sus instrumentos, mecanismos, sistemas de información, articulación de actores, indicadores para la evaluación, etc.; a través de propuestas que apunten a la integración y la asociatividad aprovechando las posibilidades que abren las tecnologías de información en pos de fortalecer la capacidad de respuesta de los organismos responsables de administrar y gestionar la ciudad.