



PLANES REGULADORES: Sistema pide un cambio a gritos

A partir de 2001, la aprobación de planes reguladores se descentralizó hacia los municipios y se ampliaron las instancias de participación. Pero también se produjo un fuerte aumento de quejas vecinales que retrasan proyectos y paralizan la entrega de permisos de construcción. Hoy se trabaja desde distintos frentes para regularlo y buscar una manera efectiva de escuchar la voz de los ciudadanos.

Por Cristóbal Dumay D.

Fotos Viviana Peláez

Han pasado apenas cinco años desde que se les entregó a los municipios la facultad de definir su propia política de planificación territorial y el sistema ya pide a gritos una nueva revisión. Otorgamientos de permisos de construcción paralizados, congelamientos de zonas y la judicialización de conflictos en comunas tan variadas como Ñuñoa, Las Condes, Providencia, Vitacura, Valparaíso, Lo Barnechea o San Miguel, son la prueba más evidente de que la normativa actual no ha sido capaz de conciliar el legítimo derecho a una mayor participación ciudadana y, a la vez, contener el predominio de ciertos grupos de presión en el debate y ante los municipios.

El gran tema de cómo debe crecer la ciudad ha entrado a los medios de comunicación de la mano de sonados conflictos. A menudo, es posible ver a grupos de vecinos que protestan por la construcción de un edificio en altura junto a sus casas de uno o dos pisos. También se ha hecho habitual que los empresarios se quejen impotentes porque no les dejan sacar adelante sus proyectos, pese a cumplir con las numerosas exigencias y regulaciones que les impone la normativa vigente. Los primeros acusan que son los intereses económicos los que mandan; los segundos, que estos grupos de presión están por sobre la ley.

El problema es que en este escenario, el grueso de la ciudadanía sigue siendo el gran ausente. Por una parte, los grupos de presión representan a algunos vecinos y a organizaciones que buscan conservar el estado actual de la ciudad. En contraparte, los empresarios son los representantes de la demanda, de los trabajadores del sector y de quienes quieren vivir en una determinada comuna o los que recientemente llegaron a habitar una zona.

Sin embargo, existen variados esfuerzos para lograr que los procesos de participación ciudadana en la modificación de los planes reguladores representen a la mayoría de los involucrados.

ESTADO DEL PROBLEMA

En estos momentos tan solo en la Región Metropolitana se encuentran detenidos más de un centenar de proyectos que cuentan con todos los permisos necesarios para ser construidos. Esto delata que el verdadero conflicto pasa por el modelo que definitivamente no logra representar ni poner de acuerdo a cabalidad a ninguna de las partes involucradas, es decir, vecinos, autoridades e inversionistas. Y es más, tampoco incluye la voz de los arquitectos, urbanistas y especialistas, que deben conciliar las necesida-

des de los vecinos con las del mercado.

Los proyectos parados representan unos 35.000 empleos directos e indirectos. Además, los plazos de aprobación y recepción de obras han aumentado en casi el doble. Y las comunas que presentan estos problemas están encabezadas por Santiago, Ñuñoa, San Miguel y Las Condes -que han sido las más publicitadas-, pero el problema afecta también a Pudahuel, Renca, Viña del Mar y Pucón, por nombrar algunas.

“Lo que pasa es que grupos de poder como ‘Defendamos la ciudad’, ‘Salvemos Vitacura’ o ‘Red Ciudadana por Ñuñoa’, logran llegar a las altas esferas y detienen los proyectos, es decir, los congelan por tramos de tres meses. Mientras, en ese intertanto cambian el plan regulador. Un proceso de cambio totalmente forzado y para nada participativo”, comenta el gerente de finanzas de Empresas Armas, Cristián Armas.

De las 346 comunas del país, un 69% se encuentra actualmente en proceso de actualización o formulación de su plan regulador.

Ante este escenario, la CChC ha elaborado una propuesta para incluir a todos los grupos en la modernización de los planes reguladores (ver recuadro). El documento, preparado por la Comisión de Urbanismo de la entidad gremial, aborda con particular énfasis dos materias: la modernización de la planificación comunal y la participación ciudadana desde el inicio de la creación del plan regulador.

“Desarrollamos una propuesta que estamos aportando a la discusión que hay en el seno del Minvu, para la preparación de una modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), cuyo núcleo es que los vecinos tienen derecho a participar en todas las etapas, fundamentalmente desde el inicio del proceso y no que sean citados al final para ver si una calle tiene que tener un metro más o uno menos de ancho”, explica Bernardo Echeverría, presidente de la Comisión de Urbanismo de la Cámara.

Y con esta opinión concuerda la ministra de Vivienda y Urbanismo, Patricia Poblete, quien sabe que se trata de un asunto potente que es de interés general. Desde su perspectiva, a nadie deberían extrañarle los debates y conflictos que rondan su formulación o modificación ya que, según dice, “son parte de su esencia”. A lo que agrega: “Esto no es motivo de preocupación, sino una muestra de que cuando se crean nuevos espacios de participación, la sociedad los toma rápidamente. Y eso ocurre desde el año 2001, cuando la aprobación de los planes reguladores se descentralizó hacia los municipios, ampliándose también las instancias de participación ciudadana en audiencias públicas y acceso a la información. En todos los pla-

nes reguladores que el Minvu financia, hemos incorporado la temprana participación ciudadana, para que esta se dé en las etapas de elaboración y no solo de aprobación. Sin embargo, sabemos que no es suficiente”.

Asimismo, la ministra asegura que en el Minvu ya están preparando un conjunto de reformas a la LGUC, el cual pretende perfeccionar los planes reguladores y las formas de participación ciudadana. “Queremos dar un marco ordenador que transparente y asegure la participación de vecinos, grupos organizados, sector privado y público en la elaboración de estos instrumentos, en forma previa a sus etapas de aprobación”.

En relación al texto entregado por la CChC, la ministra Poblete dijo que es una muestra del alto grado de consenso nacional que existe sobre la necesidad de perfeccionar la participación en el desarrollo urbano. “Estas ideas están siendo incorporadas al proyecto de ley sobre Planificación Urbana que el Minvu está elaborando y cuya discusión formal esperamos iniciar próximamente”, adelanta.

DE LA TEORÍA A LA PRÁCTICA

Hay quienes están conformes con el actual modelo. Uno de ellos es Cristián Labbé, alcalde de Providencia -comuna que estuvo en el centro de la polémica con el proyecto de la plaza Las Lilas-, quien asegura que la experiencia de su municipio en el desarrollo de un nuevo plan regulador ha sido particularmente positiva y participativa. “La ley establece que se deben hacer tres audiencias públicas, nosotros hicimos ocho. La ley establece que hay que exponerlo al público treinta días, nosotros lo expusimos sesenta días. Lo más novedoso fue que tuvimos un pabellón donde presentamos los planos, lo que fue muy bien recibido. La gente vino a conocer el proyecto y presentar sus inquietudes. Además, tuvimos un turno permanente de profesionales que estuvieron explicando a cada persona lo que quería saber y conocer lo que iba a pasar con sus intereses”, explica.

Para Alfredo Wittig, arquitecto urbanista, la situación que viven las comunas más acomodadas es excepcional, ya que cuentan con una enorme cantidad de recursos que el resto no tiene. Esta premisa lo lleva a afirmar que el actual modelo tiende a discriminar a los sectores de menores recursos. “La inmensa mayoría de las comunas no tiene la capacidad de generar un estamento profesional que se constituya en una buena contraparte técnica al consultor que está haciendo el estudio. Claro, llega el consultor experto y entrega un plan regulador que el alcalde lo tiene que aceptar no más. En cambio, otros municipios tienen gente preparada que puede discutir con los consultores”, dice.

Un enfoque totalmente distinto es el que tie-



Bernardo Echeverría, presidente de la Comisión de Urbanismo de la Cámara.

ne Jaime Belmar, director de la Secretaría de Planificación de Ñuñoa, quien comenta que “el actual modelo está bien como procedimiento formal de participación. No se me ocurre otro que no implique necesariamente un plebiscito, lo que en el caso de un plan regulador sería extremadamente complejo. Además, los argumentos que escuchamos de la gente son netamente emocionales y nostálgicos. No recibimos planteamientos técnicos de la gente. Bueno, las observaciones de la comunidad no tienen por qué ser técnicas”.

En todo caso, la ministra Poblete explica que es necesario mejorar los mecanismos que faciliten acuerdos en planes y obras urbanas, asegurando su materialización y aceptación de la gente. “La participación todavía es insuficiente o, al menos, perfectible”, acota.

LEY DEL HIELO

Una atribución que ha provocado un sinnúmero de discusiones y polémicas son las medidas de congelamientos que han decidido adoptar algunos municipios, como es el caso de Ñuñoa, que acaba de aprobar la detención de entrega de permisos de edificación para el 70 por ciento de su perímetro comunal.

El director de la Secretaría de Planificación



Cristián Armas, gerente de finanzas de Empresas Armas.

de Ñuñoa defiende la medida adoptada en su comuna. “Entendemos que el seremi aprueba el congelamiento por tres meses, el que a su vez es prorrogable por otros tres más. Nosotros pretendemos congelar por un año. Nuestra justificación es que estamos preparando el nuevo plan regulador y, además, la ciudadanía así lo ha pedido”, sentencia Belmar.

El problema radica nuevamente en si los ciudadanos que se han manifestado representan en realidad los intereses generales de la ciudadanía. Alfredo Wittig condena las decisiones de congelamiento que han adoptado algunos municipios. “Atribuciones de este tipo me parecen sumamente dictatoriales e insólitas en una democracia como la nuestra. ¿Qué medida hay que reemplace al congelamiento? La vigencia del plan regulador hasta que el nuevo entre en vigencia”, afirma.

Su voz se suma a la de otros escépticos que denuncian que la decisión en torno a las políticas de planificación territorial se está entregando a grupos organizados, con gran capacidad comunicacional, pero que en rigor solo representan a los que se sienten perjudicados por el proceso de crecimiento de la ciudad.

Los plazos existentes para los planes reguladores son totalmente arbitrarios y sub-



Cristián Labbé, alcalde de Providencia.

jetivos, debido a que puede pasar un tiempo indefinido entre la puesta en vigencia de uno y su siguiente renovación. La Cámara postula que se aclare el punto y se especifique. “Nosotros proponemos que el plan regulador debe ser revisado por lo menos cada cuatro años y medio. Que haya una secuencia de esta modificación que exija una revisión a nivel de plan maestro, donde se incluyen los conceptos básicos de ordenamiento espacial de la comuna y de relación entre las propiedades de los distintos vecinos. Que ese sea el punto de partida para pasar a las etapas de diseño y reglamentación específica. Establecer que estos procesos deben durar un total de 18 meses. Además, deben revisarse las trabas institucionales que hoy impiden que los procesos sean rápidos, con el fin de permitir que estos se cumplan en períodos de tiempo limitados y que se revisen con periodicidad”, comenta Bernardo Echeverría.

A pesar de que existen actualmente iniciativas que buscan solucionar la problemática, también es cierto que estamos frente a una nueva forma de hacer ciudad. El desafío es lograr que las manifestaciones ciudadanas explosivas se encaminen a una participación ciudadana real y fluida, que logre establecer el equilibrio entre los intereses de todos los involucrados.

Propuesta de participación para Planes Reguladores Comunales (PRC)

El siguiente texto es un extracto que forma parte de la propuesta que la Cámara entregó al Minvu para corregir la actual Ley General de Urbanismo y Construcción, de manera de conseguir una mejor participación ciudadana. El objetivo es que de esta manera la comunidad, de forma organizada, pueda plantear sus puntos de vista y ejercitar su capacidad de generar consensos y llegar a acuerdos, además de conseguir el compromiso y colaboración entre los diferentes actores que participan del proceso de manera oportuna.

Tres etapas de participación

1.- Definición de plan maestro

La primera etapa tiene por finalidad generar acuerdos o decisiones respecto del objetivo del plan y la visión general que se quiere para la ciudad o comuna.

2.- Análisis de alternativas

Aquí la idea es evaluar distintas alternativas, buscando la que mejor cumpla con el

plan maestro definido en la primera etapa.

3.- Proyecto definitivo

Esta etapa tiene por objetivo la generación del instrumento normativo para la concreción de la alternativa seleccionada en la segunda etapa.

La participación de la comunidad se produce en cada una de las tres etapas mencionadas, pero no es vinculante. La participación se entiende como una manera de proveer al Concejo Comunal con la mejor información posible para tomar decisiones.

La metodología que se aplique para generar la participación de la comunidad en cada una de las etapas, es definida por cada municipio de acuerdo a sus posibilidades y realidad local. No obstante, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) deberá especificar algunos procedimientos mínimos.

La Municipalidad deberá generar un expediente que recoja los aportes y comentarios producidos en cada una de las etapas de

participación, así como un registro de los acuerdos establecidos en ellas.

Los vecinos pueden participar en todas las etapas del proyecto, solicitando información y planteando sus observaciones y sugerencias.

Actores sociales, económicos y técnicos, deben participar a través de organizaciones representativas, es decir, CChC, colegios profesionales, universidades y la Unión Comunal de Juntas de Vecinos y juntas de vecinos

El plazo definido para el desarrollo del plan, incluida la participación y aprobación es de 18 meses, considerando 6 meses para cada etapa.

Se establece también un plazo de revisión obligatoria del instrumento, cada 6 años, el cual debe incorporar el mismo procedimiento de participación indicado precedentemente. Es decir, a los 4 años y medio luego de aprobado el plan, la Municipalidad debiera comenzar el proceso de revisión del instrumento.

CERTEZA JURÍDICA DE LOS PERMISOS DE EDIFICACIÓN

Uno de los aspectos que más polémica ha generado son las decisiones de la Contraloría General de la República sobre la validez de los permisos de edificación. Pronunciamientos posteriores de los tribunales superiores de justicia han señalado que la Contraloría ha actuado fuera del campo de su competencia, al cuestionar por asuntos de fondo las decisiones adoptadas por otras entidades especializadas en materias de construcción y urbanísticas.

A juicio de la CChC, varias de sus intervenciones están debilitando la certeza jurídica de los permisos de edificación, “al hacer una errónea

interpretación del alcance de sus facultades e ignorar las consecuencias jurídicas, particularmente patrimoniales, que se producen una vez que un permiso de edificación ha sido otorgado”, según se explica en el Fundamenta N° 34.

El documento explica que “el permiso de edificación corresponde a un acto administrativo permisivo y constitutivo, por cuanto se trata de una decisión formal emitida por el DOM, en el ejercicio de sus potestades, que contiene una declaración de voluntad, que habilita a un particular para desarrollar una actividad que requiere visto bueno de la autoridad. El permiso de edificación,

dado su carácter de acto administrativo, goza de una presunción de legalidad, de imperio y de exigibilidad”. Sobre la invalidación de un permiso de edificación, dice que no puede afectar los derechos adquiridos por el beneficiario, “por cuanto tales derechos están protegidos y asegurados por la Constitución, pues para sus beneficiarios constituyen un derecho de propiedad”.

Así lo han entendido los tribunales de justicia, que han dejado sin efecto los dictámenes de la Contraloría en casos emblemáticos como Plaza las Lilas y Costanera Center, en Santiago, y Sporting de Viña del Mar.

FENÓMENO DE LOS TIEMPOS MODERNOS

Si bien siempre la gente ha salido a las calles para manifestar sus posiciones y pensamientos, con el paso del tiempo el motor de estos actos ha ido cambiando. Hechos como las marchas estudiantiles o el surgimiento de grupos ciudadanos que pretenden impedir el desarrollo de nuevos proyectos inmobiliarios, confirman que hace algún tiempo se respiran nuevos aires.

“Probablemente, a partir de fines de la Segunda Guerra Mundial se viene gestando una nueva tendencia”, explica el sociólogo Fernando Villegas, quien se atreve a afirmar que estamos frente a un hito histórico que marcará un antes y un después. “De manera balbuceante se viene gestando, pero cada vez más masiva y evidente. Estamos siendo testigos de una revolución, la más grande que ha sido llevada a cabo y que ha sido atestigüada en el último tiempo por la raza humana: la revolución de los derechos”, dice.

“En el plano más pequeño y local, esta enorme revolución, que va a cambiar la vida en todo orden de cosas, se traduce en que una constructora ya no puede ni jamás podrá de nuevo levantar un proyecto sencillamente porque tiene el permiso de la municipalidad y porque está actuando dentro de los márgenes de la ley”, explica Villegas.

Como bien analiza el panelista del programa de Chilevisión, “Tolerancia Cero”, esto significa un verdadero giro en ciento ochenta grados para la sociedad que determinará que los negocios jamás volverán a ser como antes. “Ahora los individuos consideran que en todos los ámbitos de su vida tienen derechos. El concepto del derecho se ha expandido. Este nuevo fenómeno ha sido bautiza-

do por la clase política como participación ciudadana. Aunque el constructor se puede preguntar qué poder puede tener un vecino, qué poder tiene Juan Pérez. Pero resulta que ese pobre gallo puede poner un tornillo en los engranajes y parar toda la máquina. No existe un enemigo chico, por eso es que hay que hacer bien los negocios para que estos den piso para nuevos negocios. Hay que llegar a conversar con la gente, no solo aparecer con las máquinas a demoler las casas, eso a todos nos molestaría”, asevera.

Y agrega que “dudo que haya alguien que deteste más el chivateo que yo: los gritos, la violencia y los puños que se cierran me cargan. Tenemos que usar la cabeza y entender que cuando pasa eso no es casual. Son situaciones que cuando han estado estancadas mucho tiempo y se abren, salen así. Pero la experiencia histórica muestra que finalmente las personas y sus actos son acomodados mutuos. No tanto porque se reúnan a razonar, pero por último por la interacción de fuerzas opuestas se llega a equilibrios que son un poco más estables que, a su vez, alimentan un enfoque más discursivo y racional, que llevan a que la gente se siente a conversar”.

“Al principio la gente puede estar beligerante, pero eso se va a regular en el acto de salir y encontrarse con otra fuerza y entrar en interacción, porque nadie puede estar enojado todo el tiempo. Y al final las cosas se empiezan a arreglar. Me parece muy poco sano que los individuos no se atrevan a enfrentar pequeños malos ratos y prefieran vivir en un permanente estado de congelación en que nadie mueve el dedo más allá de lo permitido por las leyes y los reglamentos”, sostiene Villegas.

Para Eugenio Tironi, también sociólogo, esto se trata de un síntoma propio de un país en vías de desarrollo que avanza hacia nuevos niveles políticos y fundamentalmente económicos. “El surgimiento de grupos de defensa ciudadana se debe a que los objetivos que movilizan a la población ya no son las típicas problemáticas doctrinarias como el capitalismo, socialismo o democracia. Ahora lo que mueve a la gente tiene que ver con la vida cotidiana y algo que está muy presente en la cotidianidad de las personas es la forma en que se vive, su hábitat, su entorno más cercano. Entonces, se crea una nueva conciencia en torno a la nueva ciudad. La gente ya no exige muchas casas, ahora exige buenas casas”, explica.

Coincide con él la ministra Patricia Poblete, para quien los debates y conflictos en la formulación o modificación de los planes reguladores no deben extrañar, y asegura que, dentro de todo, son un buen indicio. “Por décadas el problema fue la falta de discusión, ya que estos instrumentos eran hechos en forma centralizada y sin participación, evitando el necesario proceso de ajuste entre los diversos intereses. Desde que se democratizaron los municipios y se modificaron leyes para descentralizar la aprobación de los planes y aumentar la participación ciudadana, los debates y polémicas comenzaron a multiplicarse”, indica.

Y agrega que “es un fenómeno común en las sociedades más democráticas y desarrolladas, y no debemos entenderlo como un problema de la planificación urbana, sino como la necesidad de que los planes resuelvan eficientemente demandas a veces contrapuestas”, concluye. **EC**



Eugenio Tironi, sociólogo.



Fernando Villegas, sociólogo.



Patricia Poblete, ministra de Vivienda y Urbanismo.

inchalam