La Gobernanza Territorial y el Problema Técnico-Político de la gestión de los Planes Reguladores Comunales de Chile. Caso de Estudio: Plan Regulador Comunal de Melipilla

Christian Quinteros Flores

Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible
Universidad Nacional de Cuyo, *Argentina*

cquinterosflores@gmail.com

Esta tesis corresponde a una investigación realizada en el marco del programa de Doctorado en Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional de Cuyo, Argentina y que se encuentra en etapa de edición final. Se trata de un estudio de carácter retrospectivo que buscó explorar sobre los procesos de participación ciudadana y de eventuales negociaciones desarrolladas específicamente en la elaboración y gestión de un instrumento de ordenamiento territorial como lo es el plan regulador comunal. El marco teórico está construido a partir de cuatro tópicos: a) Planificación y políticas públicas (Chapman, 2002, Ferrao, 2011; Massiris, 2008; Subirats, 2009; Smolka & Mullahy, 2010; Jaque Castillo, 2017; Sandoval, 2017; Inzulza, 2018; b) Desarrollo sostenible y Urbanización acelerada (CEPAL, Nueva Agenda Urbana, Arriagada Luco, 2017, Reese, 2011; Del Río, Vértiz y Ursino, 2015; Sabatè, 2019); c) Gobernanza territorial (Michelini, 2010; Farinós Dasí, 2008; Caravaca et al, 2005, Balza-Moreno, 2017) y d) Participación Ciudadana (Yumisaca et al 2020; Miraftab, 2018) (Fig. 1)

Fig. 1 Esquema Marco Teórico



En Chile, los municipios son órganos descentralizados del Estado, que deben seguir una normativa nacional de urbanismo y construcción y que no considera la especificidad de los territorios en su

implementación y gestión presentando importantes dificultades para alcanzar niveles aceptables de gobernanza, más aun en un periodo político de fuerte cuestionamiento a la institucionalidad política, jurídica y social del país que incluso ha derivado en la redacción de una nueva Constitución Política de la Republica en los próximos dos años.

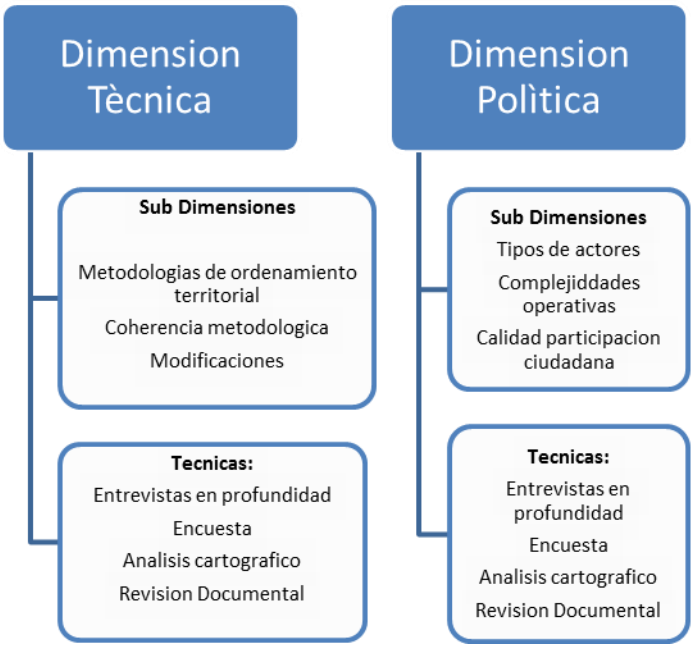
Específicamente, el estudio abarca el caso de la comuna de Melipilla, comuna agropolitana de la región metropolitana de Chile, categorizable como ciudad intermedia y que presenta sistemáticamente bajos niveles de desarrollo y calidad de vida, representando siempre las más bajas posiciones en las distintas mediciones que organismos especializados realizan.

El periodo analizado en el estudio se localiza entre los años 1988 y 2016, periodo en que cinco gobiernos comunales –de distinto signo político- gestionaron este instrumento mediante 16 actualizaciones parciales al plan, que contaron con ajustes estrictos a la normativa nacional en la materia pero que se desarrollaron con cuestionables procedimientos de participación y consulta ciudadana, generándose la mayoría de las veces una suerte de “caja negra” de decisiones políticas en la materia. El trabajo de campo se llevó a cabo entre 2017 y 2020 y consistió en la aplicación de distintos métodos y técnicas para conocer cuestiones asociadas a la gestión política del plan y por otro a la gestión técnica del mismo.

Se entrevistaron a doce protagonistas directos de estos procesos críticos de gobernanza territorial (Ex alcaldes, Gobernadores provinciales, asesores urbanistas, entre otros), se aplicó complementariamente una encuesta a dirigentes sociales de la comuna, se analizaron actas y decretos alcaldicios de las distintas actualizaciones del instrumento de planificación territorial (16) y mediante el uso de cartografías (10) se analizó la progresión de estos cambios de acuerdo a los periodos de gobierno existentes.

La información se ordenó y sistematizó en función de dos ejes de análisis tales como a) Dimensión técnica de la gestión del PCR donde se consideraron cuestiones como metodologías de ordenamiento territorial, coherencia metodológica, modificaciones de los polígonos de extensión urbana y la b) Dimensión Política de la gestión del PCR donde se abordaron cuestiones como tipos de actores involucrados, complejidades operativas a nivel municipal, y la calidad de la participación ciudadana observada en el periodo.

Fig. 1 Esquema Metodológico



Algunas de las conclusiones que se obtuvieron refieren a que proceso de actualizaciones de este instrumento de planificación estuvo fuertemente asociado a cuestiones políticas con escasa visión técnico y estratégica de futuro, con precarios niveles de participación ciudadana y una importante escasez de evidencias de aprendizajes organizacionales en el proceso. De esta manera, no se advierte una correspondencia con lo indicado en la Nueva agenda urbana de Quito 2016, referido al potenciamiento de los gobiernos sub nacionales en la gestión del territorio ni en lo relacionado a su autonomía y descentralización ni al fuerte rol de la participación ciudadana y su creciente grado de complejidad.

Por otra parte no existe declaración explicita por mejorar forma de elaboración de Planes reguladores (PNUD) lo que demuestra la inexistencia de aprendizaje organizacional formal ni sistematizado nivel municipal.

También se observa un bajo conocimiento e interés de las organizaciones territoriales en estos procesos de interés comunal. Se visualiza concluyentemente una gestión tecnocrática y burocratizada del instrumento de planificación territorial, con escasa flexibilidad y autonomía metodológica, que no permitirá a los municipios como gobierno local enfrentar nuevos tipos de movimientos sociales que reclaman crecientemente su derecho a la ciudad y buscan nuevas formas de relacionamiento y de poder con la autoridad urbanística, revistiendo un gran desafío a la planificación urbana del siglo XXI.

Los resultados advertidos en esta investigación indican que los planificadores urbanos deben realizar profundos cambios en su práctica para intentar lograr alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible con niveles de integración social. En primer lugar se propone:

a)Exigir a través de modificaciones a la legislación urbanística chilena mayor grado de articulación entre los distintos instrumentos de planificación comunal de manera de generar un desarrollo más integrado y coherente, evitando los desfases temporales y metodológicos.

b) Aumentar la discrecionalidad del municipio en materia urbanística, en atención a dotarlo de mayor autonomía sobre mecanismos de participación ciudadana ya poder establecer sus propias formas de convocatoria. Si bien Chile es un estado unitario, debe generarse mayor descentralización político administrativa en este tipo de cuestiones de desarrollo.

c) Incorporar en las juntas de vecinos una unidad especializada de desarrollo urbanístico de manera de cumplir no solo con el mandato de la ley al respecto, sino también por posibilitar la incorporación de vecinos y vecinas en estas cuestiones

d) Incorporar en los currículos de los establecimientos educacionales de la comuna un área de ordenamiento territorial de manera de que los jovees se apropien tempranamente de la relevancia de este tipo de instrumentos de desarrollo

e) Conformar observatorios ciudadanos permanentes que hagan contrapeso político a las decisiones del municipio en materia de planificación territorial

f) Articular mesas especiales de trabajo que integren urbanistas y profesionales de las ciencias sociales en la gestión de proyectos de actualizaciones al PRC o definitivamente de nuevos instrumentos de ordenamiento territorial.

g) Generar mesas de trabajo que consideren a los movimientos ciudadanos y/o activistas que han quedado fuera de las políticas habitacionales o urbanísticas, de manera de restablecer grados de confianza interinstitucional

h) Propiciar tipos de liderazgos locales que se apropien de los objetivos del desarrollo sostenible.

i) Instalar en los municipios un área de estudio que específicamente sistematice los procesos de actualización de un PRC, de manera que este tipo de esfuerzos académicos como el de esta investigación se incorpore como una práctica constante que permita a los políticos, ciudadanos y técnicos aprender de los errores y reproducir los aciertos