



Oportunidad, Huella y desmaterialización del Paisaje Urbano. Lectura crítica del planeamiento urbano en dos ciudades intermedias en Chile

Autor: Mario Del Castillo Oyarzun

Institución: CEDEUS Universidad Católica de Chile

Otros autores: Claudia Castillo Haeger (CEDEUS Universidad Católica de Chile)

Resumen

La ciudad como hecho colectivo se va materializando por los acuerdos sociales, las variaciones en el mercado del suelo y la oportunidad sobre el suelo urbano. Este proceso de transformación va dibujando la alineación que supuestamente separa, lo que es ciudad de lo que no lo es, mientras formaliza la huella que sobrevivirá a la propia ciudad y el paisaje urbano materializado por lo construido y las personas que lo habitan.

La ciudad contemporánea es complejidad. Es un sistema sometido a límites o umbrales de funcionamiento que garantizan la sostenibilidad del sistema-ciudad. Al traspasar estos límites se produce la patología o la disfunción del sistema. Algunas de estas patologías podrían tener su origen en los cambios de potencial urbano por acción de la oportunidad. Así, los instrumentos de planificación urbana, pueden estar fijando o promoviendo la desmaterialización del paisaje urbano preexistente, configurando un paisaje urbano genérico, homogéneo y una producción de la ciudad bajo el modelo de ciudad difusa.

Estas observaciones, acerca del modelo de producción de la ciudad contemporánea, adquieren especial relevancia cuando se espera que la población urbana de los países en desarrollo se duplique hacia 2030, mientras se constata la expansión de las áreas urbanizadas bajo un modelo de crecimiento urbano difuso. Previsiblemente, se estima que las áreas urbanas de dichas ciudades triplicarán su superficie hacia 2030.

En ese contexto, en el caso de Chile, los procesos económicos y territoriales de los últimos veinte años han redefinido la importancia de las ciudades intermedias transformándolas en centros administrativos regionales y provinciales interconectados. Consecuentemente, el uso y el sentido del espacio público se han visto modificados por las decisiones de oportunidad.

Este trabajo busca abrir la reflexión crítica y el debate metodológico para la lectura de un planeamiento en complejidad, para nuevos desarrollos o de regeneración urbana de barrios, proponiendo una interpretación de la huella construida de la oportunidad, una herramienta de evaluación urbana, como expresión del modelo de producción de la ciudad y del paisaje urbano.

Palabras clave: Paisaje Urbano; Complejidad Urbana; Sustentabilidad Urbana; Oportunidad Urbana.

Abstract:

The city is a collective construction materialized through social arrangements, changes in the land market and opportunity on urban sites. This process draws the line that separates what supposedly is city and what is not. At the same time, this process embodying the footprint that will survive the city itself and the urban landscape materialized on buildings together with the people who inhabit them.

The economic and territorial processes experienced in Chile in the last twenty years have redefined the importance of intermediate cities. Consequently, the use and meaning of public space has been modified by decisions based on urban economic opportunity. Thus, this work seeks to open the debate on methodological reading of complex urban planning, proposing the interpretation of the constructed footprint of the opportunity as an expression of the production model of the city and the urban landscape.

Key Words: Urban Complexity, Planning, Urban Landscape, Urban Sustainability, Urban Opportunity

1-Introducción

Planeamiento Urbano en Chile

En doscientos años de vida Republicana, las ciudades chilenas cambiaron de un sistema urbano de emplazamiento y trazado defensivo a una lógica de expansión y agregación territorial de carácter especulativo y comercial, una vez superados los conflictos territoriales internos y externos. La planificación urbana en Chile se vio transformada por los criterios del mercado para entender la ciudad y su desarrollo, criterios que se materializaron de manera incipiente en Planes de Desarrollo Regional que pronto tuvieron alguna expresión en la normativa de los planes reguladores que comenzaron a gestarse a partir de ese momento.

La apuesta gubernamental en relación a la planificación urbana a partir del año 1979 y hasta hoy, ha sido la desregulación en aras de la flexibilidad en los usos y densidades que favorecería la actuación privada y la transformación acelerada de las infraestructuras con su consiguiente beneficio económico. Como consecuencia, el uso y sentido del espacio público se ha visto modificado por las decisiones de oportunidad que han generado el desplazamiento de centralidades y ha modificado el sentido de las estructuras urbanas mientras que el espacio urbano resultante tiende al paisaje de lo genérico y a nivel de la ciudad como modelo, a la configuración difusa y con el a la insostenibilidad urbana.

Los problemas y cambios en las normativas en la planificación de la ciudad de Santiago y su área metropolitana han ejercido una creciente gravitación sobre las demás ciudades de Chile en tanto origen de las grandes políticas urbanas aplicadas en todo el país. Los modelos de actuación urbana y urbanística promovidos, ensayados y consolidados en Santiago, han sido paulatinamente replicados en las ciudades más pequeñas del resto del país a través de una Política de Desarrollo Urbano y Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones únicas para todo el país y que no reconocen complejidades espaciales o contextuales más allá de las evidentes y que promueven la repetición de un modelo de ciudad estándar que no incorpora necesariamente las condiciones geomorfológicas y sociales de cada ciudad.

En los dos años previos a la redacción del presente artículo, se han dado en Chile algunos de los debates más sonados de los últimos tiempos en materia de planificación urbana producto de la aparición de edificaciones e intervenciones urbanas promovidas por el interés privado y el retail cuya materialización ha sido en muchos casos producto del lobby político y la modificación de la normativa a favor de la oportunidad, con poca o nula participación ciudadana en las decisiones, fenómeno cada vez más habitual en el origen de las políticas urbanas promovidas en los veinte años anteriores a la eclosión de la discusión en los medios de comunicación.

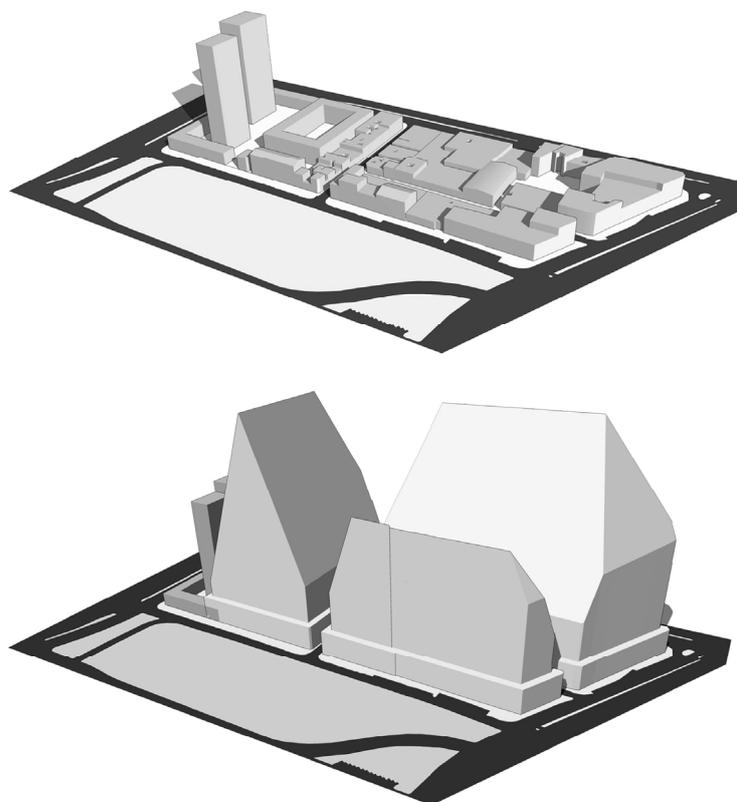


Figura 1: Volumen teórico propuesto por el planeamiento en Parque Bustamante en Santiago de Chile. En la figura se muestra arriba el estado actual del barrio y abajo la cabida máxima que permite la normativa vigente. Fuente: Elaboración de los autores sobre gráficas de González, Rojas y Sánchez, del Master en Arquitectura de la Universidad Andrés Bello, Santiago, Chile, 2012.

En los últimos años, el debate urbano se ha desplazado de las calles y los medios a las esferas del gobierno chileno y ha dado como resultado en 2013 la promulgación de una nueva Política de Desarrollo Urbano, PNDU, que busca promover ciudades sustentables y calidad de vida urbana en base a cinco ámbitos temáticos. En esta política se incorporan conceptos relevantes acerca de complejidad urbana y se asume la desconexión de los instrumentos de planificación y las realidades territoriales además de reconocer que el sistema público chileno en materia de desarrollo urbano se caracteriza por una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa. (MINVU, 2013a:4) Sin embargo, se aclara que una política no es una ley o un reglamento sino un documento dirigido al país en el cual se establecen principios, objetivos y líneas de acción con el fin de ayudar a mejorar la calidad de vida de todos. Estos principios, sin embargo, se ven debilitados ante la constancia del reclamo del empresariado chileno asociado a la Cámara Chilena de la Construcción, incluido en el texto, quienes ven que muchos de los artículos de esta nueva PNDU, “son contrarios a algunos de los principios más fundamentales que como gremio defienden y consideran base del desarrollo del país en las últimas décadas, en particular el respeto de la propiedad privada, el rol subsidiario

del Estado y la certeza jurídica para el accionar de todos los actores involucrados en el desarrollo de las ciudades” (MINVU, 2013a:42)

En este caso, aparentemente parece confirmarse sin disimulo el mecanismo que opera detrás del planeamiento urbano como disciplina desde su origen, mecanismo que diversos autores han advertido hace tiempo y que al día de hoy, y en el caso de Chile, define la planificación urbana como una actividad que busca asegurar la base territorial a la acumulación de capital a la vez que hace frente a las contradicciones que ésta genera al chocar con los códigos y flujos de la ciudad y los territorios sociales preexistentes (Sevilla, 2008:158) y que da origen a fenómenos como la destrucción creativa o la gentrificación de los barrios.

En este escenario, resulta evidente que someter a debate el modelo de ciudad que se desea para Chile supone la puesta en crisis del modelo de planificación por desregulación, modelo que determina una huella sobre el territorio urbano que sobrevive a la propia ciudad, la huella construida de la oportunidad, plasmada en el propio plan regulador de las ciudades (Del Castillo y Castillo Haeger, 2009:35).

La doctrina de la incertidumbre urbana sobre la coordenada económica, que ignora todas las otras complejidades urbanas, después de 35 años, merece a lo menos una revisión crítica.

Ciudades Intermedias Mayores

Los procesos económicos y territoriales de las últimas décadas han redefinido la importancia de las ciudades en Chile que al día de hoy concentran cerca del 87% de la población del país (MINVU, 2013a:4). Según la clasificación del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile, las ciudades se agrupan en: Metropolitanas, cuando su población supera los 500.000 habitantes; Intermedia Mayor, cuando su población se ubica entre los 100.000 y 499.000 habitantes; Intermedia Menor, cuando su población se ubica entre los 20.000 y 99.999 habitantes y Pequeña cuando su población se ubica entre los 5.000 y 19.999 habitantes. Los resultados preliminares del Censo de Vivienda y Población realizado en Chile en 2012 indican que de los cuatro tipos de ciudades, las ciudades metropolitanas concentran el 50% de la población y las ciudades intermedias mayores que concentran el 26% de la población total del país. Sin embargo, han sido las ciudades intermedias mayores las que han experimentado el mayor crecimiento de población en el período inter censal 2002-2012, alcanzando el 2.0% mientras que las ciudades metropolitanas han crecido solo en un 1.0% en el mismo período. (MINVU, 2013b: 19)

La alta concentración de población en las ciudades intermedias mayores, que en el periodo inter censal 2002-2012, que ha crecido del 23% al 26%, nos hace pensar que será en ellas donde se reproducirá con mayor intensidad el modelo de transformación acelerada de las infraestructuras con su consiguiente transformación del uso y sentido del espacio público por decisiones de oportunidad.

2-Conceptos

Complejidad y Sustentabilidad Urbana

Las dinámicas y comportamientos urbanos relacionados con los tamaños y velocidades de crecimiento de las ciudades contemporáneas hacen cada vez más evidente la imposibilidad de continuar entendiendo nuestras ciudades como porfiadamente se viene haciendo. Durante gran parte del siglo XX, y con mayor fuerza en las últimas cuatro décadas, en Chile se ha creado ciudad sobre una concepción racional - simplificadora que materializa el paisaje urbano en base a zonificaciones mono funcionales y estructuras urbanas jerárquicas, promoviendo la formación y reproducción de ciudades adaptadas a la producción y consumo masivo en la relación territorial de las zonas industriales con los centros comerciales sobre la base de la circulación acelerada, los equipamientos colectivos, servicios públicos y viviendas sociales (Ascher, 2004: 27). Sin embargo, la ciudad contemporánea es un sistema complejo, una asociación aleatoria de elementos diferentes afectados y relacionados entre sí. Un sistema cuya complejidad puede equipararse a la complejidad eco sistémica. Así, un ecosistema urbano puede describirse en términos de variables interconectadas de modo que para cada variable puede existir un nivel superior o inferior de tolerancia, más allá de los cuales se produce necesariamente la patología y la disfunción del sistema. (Rueda, 1994)

En Chile, el modo de producir ciudad consiste en la implantación de usos y funciones en el territorio de un modo disperso, buscando la compatibilidad entre los usos y la mejor ubicación de las actividades económicas en las redes que la oportunidad urbana va dibujando. Esta manera de operar se corresponde con el modelo de Ciudad Difusa, cuya expresión espacial es la disyunción de los elementos urbanos, la separación de los espacios en ámbitos mono funcionales formalizados a través del zonning urbano. La planificación funcionalista y el mercado van creando espacios exclusivos según los niveles de renta, creando un nuevo ordenamiento territorial, desconectando el tejido social y diluyendo el sentido que tiene la ciudad como una civis. (Rueda, 2010: 161)

Este modelo de crecimiento (no de desarrollo) representa la victoria del reduccionismo urbano sobre la complejidad urbana, y materializa el orden de lo sectorial frente al orden de lo integral, dejando fuera las complejidades sociales y de requerimientos energéticos generados por el propio modelo. En el modelo de ciudad difusa, lo micro, lo específico, lo local, es dependiente de modelos totalizadores, que generan la dilución del paisaje social local en un sistema urbano que favorece la movilidad, la difusión de las actividades y la segregación de las funciones urbanas (Alguacil, 2004:37).

Entonces, a escala local, el avance del modelo de urbanización difuso (metropolitano) iría aparejado al retroceso de lo urbano (la ciudad) lo que lleva inevitablemente a una expansión en el terreno ideológico del pensamiento simple y reduccionista.

El empobrecimiento de lo urbano en el modelo difuso se da en razón a la segregación y separación de funciones que dan lugar a amplios espacios ciudadanos con funciones urbanas limitadas donde el espacio se especializa y el contacto, la regulación, el intercambio y la comunicación entre personas, actividades e instituciones diferentes se va empobreciendo por todo el territorio urbano.

Sin embargo, el modelo difuso depende de la complejidad, pero ésta ya no depende del espacio y la proximidad, sino que depende de medios mecánicos de transporte y de los

medios de comunicación que permiten la separación espacial en base a consumo de energía, materiales y otros recursos. (Rueda, 2010:158)

Huella Construida de la Oportunidad

Huella. (De hollar). 1. f. Señal que deja el pie del hombre o del animal en la tierra por donde pasa. (DRAE 22º edición, 2001)

La definición de huella implica la definición de cambio en el orden, de diferenciación, de límite entre un antes y un después, entre una situación y otra. Y es precisamente esa definición la que a su vez define la primera idea que configuran los asentamientos humanos: el límite, el trazado, la huella. Esta huella es difícil de modificar. Todas las transformaciones se dan dentro de las parcelas constitutivas de la huella -intensificación- o a través de la aparición de más huella -expansión o ensanche-.

Construir. (Del lat. construere). 1. tr. Fabricar, edificar, hacer de nueva planta una obra de arquitectura o ingeniería, un monumento o en general cualquier obra pública. (op.cit.)

A pesar de sus diferencias, todas las ciudades han transformado sus entornos en base a actividades que satisfacen las necesidades relacionadas con seguridad, cobijo, comida, agua, energía, disposición de desechos, fluidez de desplazamientos y respuesta a la creciente demanda de espacio urbano. (Spirn, 2011:7)

Este proceso de transformación genera el cambio de orden, de diferenciación, de límite entre un antes y un después, entre una situación y otra que va dibujando la alineación que supuestamente separa lo que es ciudad de lo que no es ciudad mientras materializa la huella que sobrevivirá a la propia ciudad. (Del Castillo y Castillo Haeger, 2009:35)

Pero esta huella no es en dos dimensiones y a cota cero como porfiadamente se afirma desde el planeamiento urbano contemporáneo. Lo más transformable y cambiante de la ciudad es lo construido. El devenir urbano se expresa en el cambio, reciclaje y nueva construcción de edificación. Es en base a esta condición especulativa y cambiante que se establecen los acuerdos sociales que finalmente se planifican y traducen en un modelo unidimensional de acumulación de capital sobre el territorio en forma de ciudad.

Sin embargo, la ciudad es complejidad y su lectura a partir de solo una de sus dimensiones -en este caso la acumulación de capital sobre el territorio-, generará distorsiones en el funcionamiento del sistema-ciudad.

Oportunidad. (Del lat. opportunitas, -ātis). 1. f. Sazón, coyuntura, conveniencia de tiempo y de lugar. (op. cit.)

Desde su definición más despojada, la oportunidad revela una postura que en si no es ni buena ni mala. La conveniencia es la fuerza que va guiando la transformación de la ciudad a partir de los intereses de los distintos actores que intervienen en ella, sea el gobierno, los empresarios o el ciudadano anónimo. La suma de coyunturas va modelando las caras de la ciudad y su nueva huella.

En teoría, el acuerdo escrito de esta transformación se recoge en la planificación urbana que busca mantener a los agentes que construyen la ciudad dentro de un marco legal regulatorio de oportunidad sobre el territorio urbano en equidad aparente. Esta transformación es entonces, expresión del cambio de solicitaciones sobre el territorio

urbano recogiendo el interés privado y el interés público. (Del Castillo y Castillo Haeger: 2009:36) El urbanismo por oportunidad produce cambios en las solicitudes que a su vez generan cambios en todo el sistema-ciudad o diferencias de potencial urbano que supone consecuencias en la ciudad como totalidad. Sin embargo, en el planeamiento urbano actual y en particular en el planeamiento en Chile, esta diferencia de potencial aparentemente interesa solamente en la dimensión de las plusvalías sobre el suelo.

La construcción de la ciudad, entonces, es un hecho colectivo y complejo que se ve reducido y materializado unidimensionalmente guiado por las variaciones en el mercado del suelo y la oportunidad. Como consecuencia, el paisaje urbano y las modificaciones producto de la materialización de la huella de la oportunidad se recogen en planes que nunca se concretan a cabalidad y que siempre se modificarán en relación con la contingencia urbana, ajustándose periódicamente en relación con la renta potencial del suelo o en relación con la captura de capitales, fijándolos al suelo en forma de estructuras urbanas genéricas originadas al alero de modelos que buscan la satisfacción de rentabilidades inmobiliarias concretas.

Desmaterialización del Paisaje Urbano

En los años 50 del siglo XX, la revista *Architectural Review* introduce el término paisaje urbano para reivindicar la identidad específica del espacio público dentro de la artificialidad de la ciudad (Monclús et al., 2012:18). Este paisaje es a la vez paisaje transformado y en transformación. En el paisaje urbano es posible individualizar “las mutaciones sociales, la modificación de los modos de producción, de las formas urbanas, de los modos de vida y sobre todo, de la visión de mundo y de la vida”. (Venturi Ferraiolo, 1999) En efecto, estas mutaciones son la expresión de la complejidad en el tiempo que permite visualizar la estructura del paisaje, la configuración, la variabilidad y disposición en el espacio de sus unidades constitutivas, las capas del palimpsesto cultural y territorial. (Folch-Serra, 2007)

Asumir que el paisaje es cambiante, dinámico, líquido, (Bauman, 2000) tiene repercusiones evidentes en las políticas del paisaje y requiere una gestión del territorio capaz de “integrar paisajísticamente los cambios salvaguardando valores y peculiaridades, manteniendo la diversidad del mosaico paisajístico y una relación sensible de calidad con el entorno” (Mata Olmo, 2006: 43). Por otra parte, este posible modelo de gestión del paisaje urbano-social podría ser el adecuado antídoto contra la banalización, la homogeneización y la pérdida de singularidad e idiosincrasia de los lugares que tienden a parecerse o a replicarse, perdiendo en el proceso complejidad interna. (Tarroja y Camagni, 2006) y en los que el cuerpo social urbano se pierde diluido en lo genérico y puede convertirse en una masa indiferenciada en la que el individuo no se sentirá formar parte de un grupo. (Fariña, 2011)

Ejemplos de estos fenómenos están teniendo repercusión mediática en Chile. Casos como el mall de la ciudad de Castro en la Isla de Chiloé, el conflicto generado por los planes para construir el Mall Barón en parte del waterfront de la ciudad de Valparaíso, la construcción del casino en el riverfront de la ciudad de Valdivia y recientemente los planes de transformar en un mall el mercado de la ciudad de Talca, afectado por un incendio que lo ha dejado inutilizable. Todos estos casos han sido vistos como oportunidades. Sin embargo, en al menos tres de estos casos, estamos hablando de ciudades que tienen una clara impronta identitaria relacionada con lo urbano y aún así, la

respuesta es homogénea, banal y genérica para todas. Estos son casos evidentes y podríamos decir, extremos. Sin embargo, como hemos dicho, la localización, envergadura y características formales de este tipo de construcciones responden solamente a la materialización de un modelo de negocio urbano que al día de hoy es rentable y que encuentran su vía rápida a través de instrumentos de planificación que son claramente insuficientes para recoger las complejidades de las que hemos hablado y de entre las cuales, la sostenibilidad del Paisaje Urbano debería ser una de las relevantes.

3-Método y Casos de Estudio

Los apartados anteriores dibujan una serie de problemas asociados a los generadores de la huella urbana: los instrumentos de planificación. Ante esta realidad, se hace relevante el generar herramientas de lectura de la ciudad y su planeamiento urbano que faciliten la comprensión de varias dimensiones y no solo la lectura de sectores urbanos definidos como rentables, lectura unidimensional que impediría el análisis de la ciudad como un conjunto complejo, en el que la dimensión económica no es más que uno de los factores de su calidad. (Hernández Aja, 2009).

Así, la inquietud que ha movilizó este trabajo es proponer y ensayar una metodología para la lectura crítica de los cambios promovidos por el planeamiento en Chile expresados en el instrumento de planificación de la ciudad, el PRC (Plan Regulador Comunal), o lo que es igual, la lectura crítica de la huella construida de la oportunidad urbana para identificar los cambios de potencial urbano desde instrumentos que se expresan unidimensionalmente a nivel de cota cero.

Ante la dificultad material de generar un estudio debidamente informado bajo el enfoque del sujeto, es decir, abordar el estudio del espacio urbano desde el individuo que lo percibe, se ha optado por plantear un estudio desde el análisis que utiliza el plano y la normativa urbana como expresión de la ciudad, entendida ésta como una obra colectiva. (Fariña Tojo, 2002) Se ha utilizado la base estadística oficial del período inter censal 1992 – 2002 y la evolución de la planificación en ambas ciudades recopilando y consultando los documentos normativos legales disponibles, vigentes y en proceso de aprobación, así como las enmiendas a dichos documentos, para ambas ciudades y correspondientes al período 1988-2006 en una primera etapa y ya pensando en una segunda etapa de estudio que incorpore los datos del censo 2012, una vez que se hagan públicos y oficiales los resultados finales. También en esa segunda etapa se debería extender el estudio a otras ciudades chilenas a fin de obtener la visión del estado del arte en la mayoría de las ciudades medias mayores del país.

Se ha buscado poner en relieve las diferencias o evoluciones de la planificación de las ciudades objeto de estudio y delinear dos conjuntos de datos que a su vez se cruzan para ser analizados:

- La huella de la oportunidad urbana: expresada en la figura que se obtiene al manifestar gráficamente la normativa que la planificación describe y que viene a ser la figura de la política de los acuerdos sociales manifestada en la ciudad.

- La huella de la movilidad social, que se obtiene al manifestar gráficamente información obtenida de los datos de un período inter censal y que muestra la figura de la ciudad en transformación, en tanto muestra las variaciones de las densidades y sus movimientos en un período de tiempo, es decir, un acercamiento a como se vive la ciudad en base al movimiento de sus habitantes.

Se ha realizado la lectura e interpretación de los indicadores que se aplican en la planificación chilena para los predios, estructuras y edificaciones urbanas, para cada zona, cada uso planificado y en dos ciudades. Esta lectura permite determinar superficies mínimas permitidas y la construcción del volumen teórico que puede ocupar esas superficies, en base a los coeficientes de Constructibilidad, Ocupación de Suelo, Ocupación en altura, Densidad Bruta y Densidad Neta.

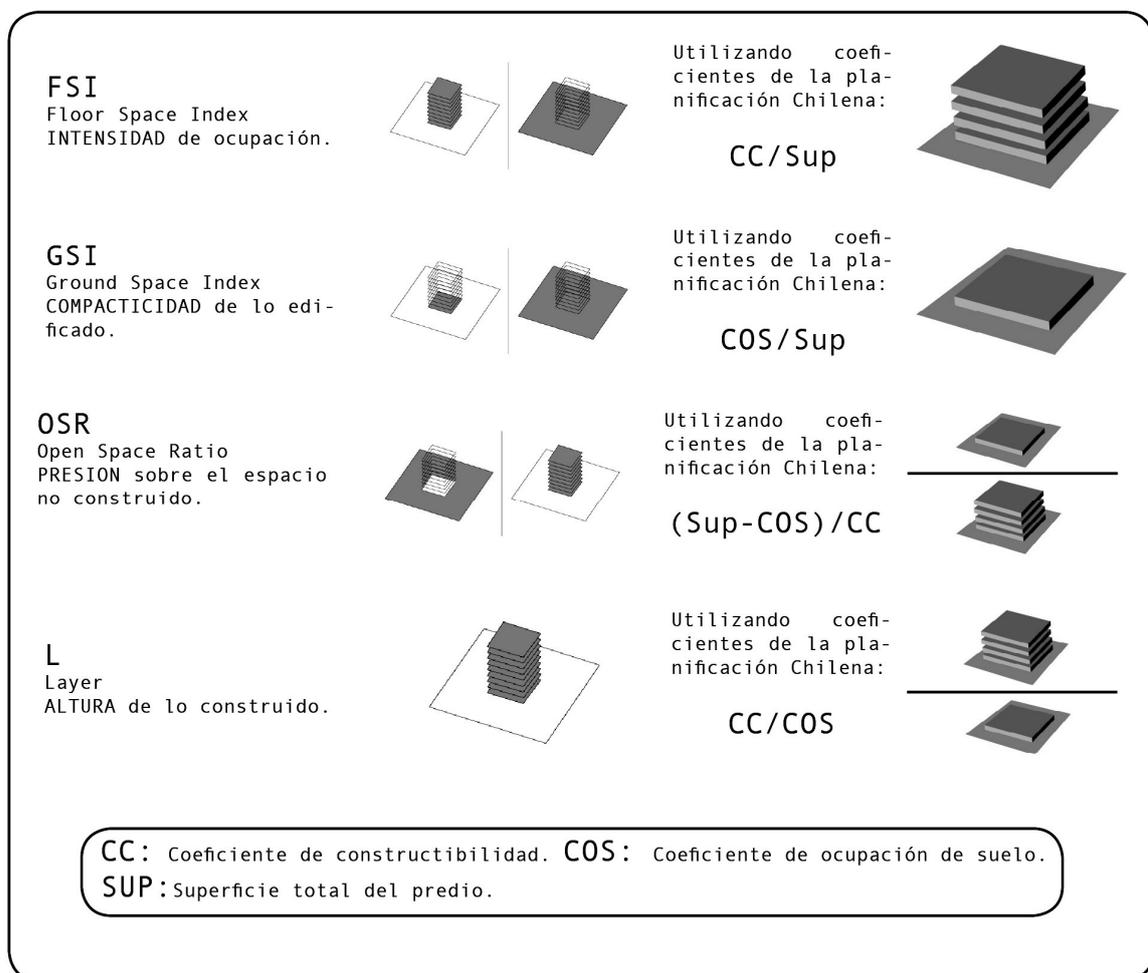
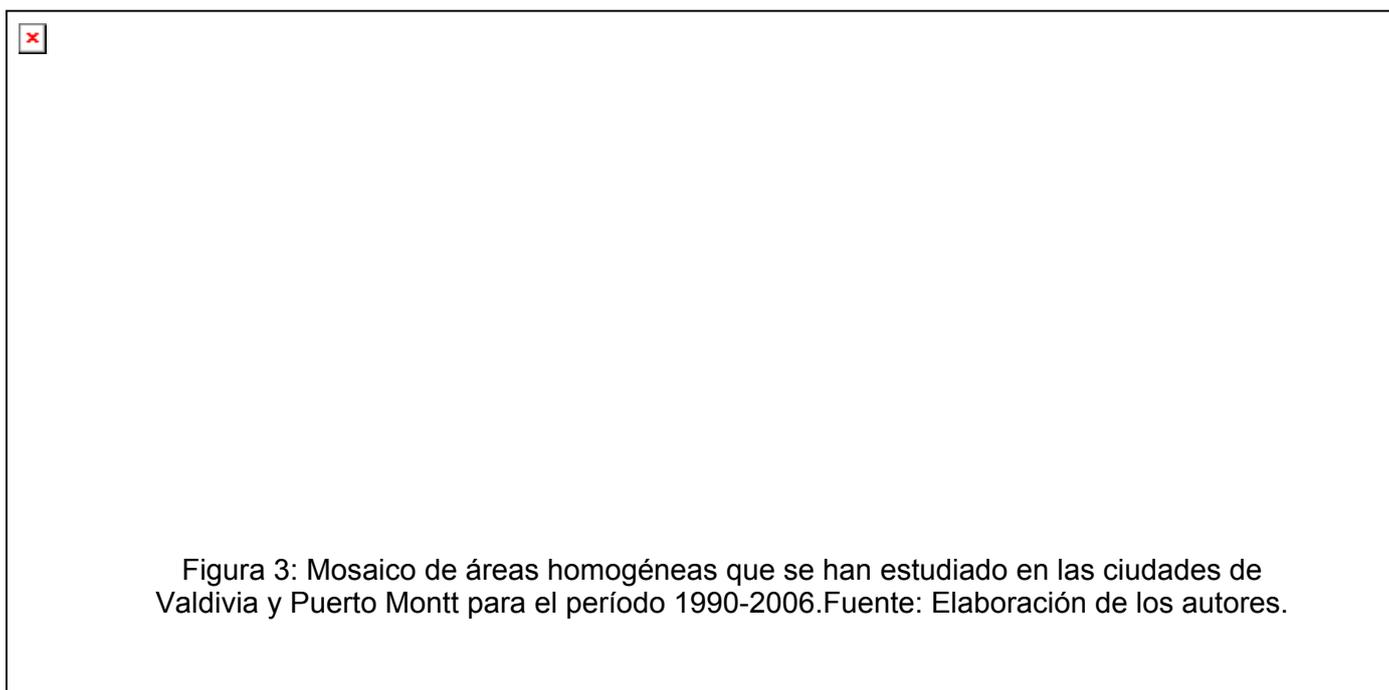


Figura 2: Indicadores que se aplican en el planeamiento urbano chileno para construir el volumen teórico y la ocupación de suelo relacionados para mostrar la manera en que se han usado en este estudio como herramienta de lectura de la planificación. Fuente: Elaboración de los autores.

De esta manera se ha realizado el análisis en los dos cortes de tiempo analizados y para ambas ciudades en cinco pasos:

- a) Normalización planimétrica y lectura de la normativa a través de la aplicación de los indicadores para cada zona y uso planificado en cada ciudad a través de los datos proporcionados por las ordenanzas.
- b) Determinación de la subdivisión mínima de predio que la planificación permite en cada caso.
- c) Determinación del volumen teórico que la planificación permite en el predio.
- d) Análisis de la Densidad, Intensidad - Compacidad - Capas. Identificación de zonas homogéneas y creación del mosaico urbano de cada ciudad.

La lectura cruzada de la información sobre el mosaico elaborado en GIS para cada ciudad en base a los conceptos de Intensidad - Compacidad y Capas (alturas) y en los dos cortes en el tiempo, proporcionan el comportamiento de la huella construida de la oportunidad en base a los instrumentos de planificación urbana estudiados.



Ciudades en estudio

Considerando el crecimiento que están experimentando las ciudades Medias Mayores en Chile, hemos puesto nuestra atención sobre una región que históricamente se ha caracterizado por presentar el mayor porcentaje de población rural del país, con una alta dispersión y baja densidad poblacional y donde, sin embargo, en el periodo 1992 – 2002 el crecimiento de la población urbana alcanzó al 26,6%, porcentaje superior al crecimiento total de la población regional, situación que da cuenta del creciente proceso de urbanización que está experimentando. Se trata de la X Región de Los Lagos, que contaba hasta 2008 con 3 de las 14 ciudades Mayores de Chile: Valdivia, Osorno y Puerto Montt. Hasta 2008, estas tres ciudades formaban parte de una estructura de relación urbana específica dentro de la administración político-territorial del país. La región de Los Lagos, en función a sus características de habitabilidad, se presentaba como un sistema de centros poblados organizado en torno a tres micro-regiones. Parecía conveniente fijar el estudio sobre la antigua micro región central de la X Región, es decir, las ciudades de Valdivia, Osorno y Puerto Montt. Sin embargo, como el mismo Ministerio de Planificación de Chile reconoció en 2006, las características geográficas y la extensión territorial de la Región, así como las demandas no resueltas, habían generado legítimas aspiraciones de mayor protagonismo de los territorios ubicados en los extremos de la Región. Estas aspiraciones generaron cambios político-territoriales de importancia, como la transformación de la ciudad de Valdivia en capital regional de la nueva Región de Los Ríos.

En consecuencia, se ha elegido a las ciudades de Valdivia y Puerto Montt como los objetos de estudio de este trabajo. Valdivia por la relevancia de su transformación a Capital de la nueva Región de Los Ríos y Puerto Montt por su condición de Capital de la Región de Los Lagos y última ciudad de Chile continental.

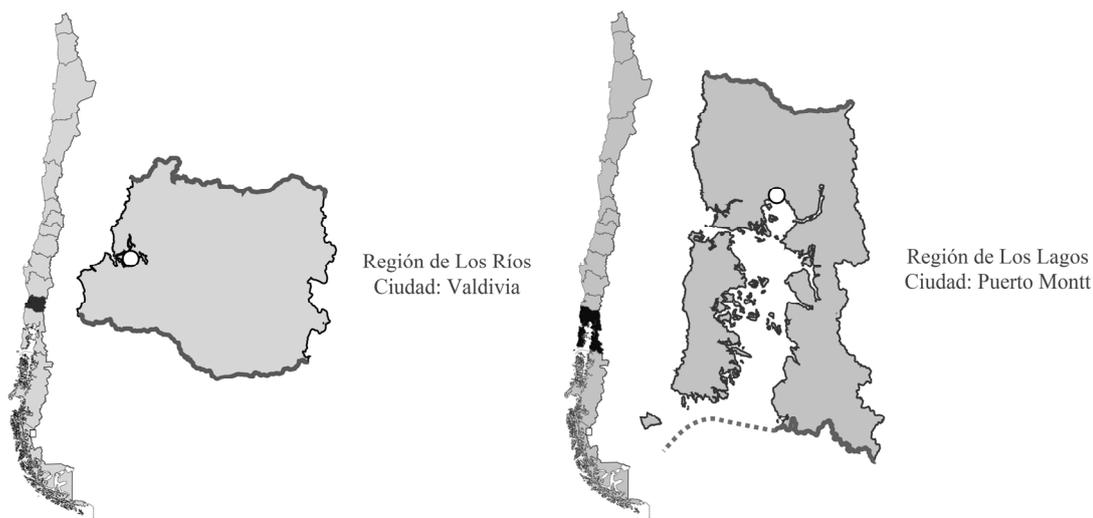


Figura 4: Ubicación de la Región de Los Ríos y de la Región de Los Lagos en Chile. Ubicación de las ciudades de Valdivia y Puerto Montt en las Regiones. Fuente: Elaboración de los autores sobre mapas oficiales.

4- Hallazgos de esta etapa

Ambas ciudades, como capitales regionales, están sometidas a los flujos y presiones propias de su condición. La lectura que se ha realizado sobre las dos ciudades ha permitido visualizar dos tendencias urbanas divergentes en la forma de planificar, pero convergentes en los resultados que ésta podría tener sobre el sistema urbano.

Valdivia

La ciudad de Valdivia se extiende aproximadamente entre los 39°, 47', 30'' y 39°, 51' de Latitud Sur y 73°, 16' y 73°, 11' de Latitud Oeste. El Área Urbana se emplaza sobre un terreno accidentado, pero sin grandes desniveles. Una de las características más destacadas del área urbana es la presencia de tres ríos navegables todo el año, que la atraviesan y que condicionan marcadamente la morfología de la ciudad: los ríos Calle Calle, Cruces y Cau Cau.

Según los datos preliminares del censo nacional realizado en el año 2012 por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, Valdivia es el decimoséptimo núcleo urbano más poblado del país con 154.097 habitantes. (MINVU, 2013b: 91)

El fenómeno de expansión que caracterizó el período industrial desarrollista, junto con los desastres naturales y las condiciones climáticas, generan impactos que afectan la calidad de vida y la competitividad económica de Valdivia. A fin de controlar esta situación, en 1988 se promulga un plan regulador que restringe la urbanización en zonas inundables, controlando el crecimiento de la ciudad mediante un nuevo límite urbano. En el momento de aprobarse el PRC de 1988, la ciudad de Valdivia se regía a través de un instrumento elaborado en 1960. Se buscaba con tal planificación formalizar el crecimiento dado en casi 27 años transcurridos, además de proponer el desarrollo para los siguientes treinta años.

Los principales aspectos que este PRC enfrentaba se referían a las restricciones que venía imponiendo el antiguo plan en relación a exigencias de frentes prediales y superficies prediales mínimas de algunas zonas que resultaron ser incompatibles con las características de la demanda de suelo sobre todo cuando se trataba de viviendas económicas o de carácter social. Asimismo, ciertas disposiciones sobre uso de suelo contenidas en el antiguo plan también se enfrentaban a las exigencias del mercado. Por otro lado, las reservas de extensión urbana previstas por el antiguo plan se agotaron prematuramente, dejando a la ciudad sin alternativas para el crecimiento.

Como uno de los principales objetivos de la planificación de 1988 estaba el zonificar el suelo urbano en función del bien común, considerando la rentabilidad privada y fijar las condiciones y normas a la extensión urbana, procurando planificar el crecimiento urbano de largo plazo de manera de otorgar estabilidad al mercado inmobiliario.

Los estudios para un nuevo PRC de Valdivia se iniciaron en 2003, promovidos en coherencia con la política de desarrollo urbano promovida por el MINVU para la actualización de los planes reguladores comunales del país. El proceso de actualización del Plan se origina a partir de la identificación de procesos de cambio experimentados en la ciudad y la comuna durante los 15 años pasados desde la aprobación del PRC 1988, al

que ya se le habían hecho un gran número de modificaciones. El enfoque esta vez no era, como en el plan predecesor, a solo una mirada dentro de la casa. Esta vez se buscaba promover la inserción de Valdivia en un contexto mayor de tipo intercomunal e internacional. Este criterio generó una importante plataforma de discusión entre distintos estamentos, cuyos contenidos se fueron recogidos en diversos instrumentos de gestión estratégica.

El estudio de la evolución de la huella en el período entre ambos planes, asociado al período inter censal 1992 - 2002, sugiere que la planificación busca distender la regulación en términos generales, mientras favorece la oportunidad sobre el centro histórico y las zonas relacionadas con los accesos más importantes a la ciudad desde la Ruta 5, el acceso sur y el acceso norte.

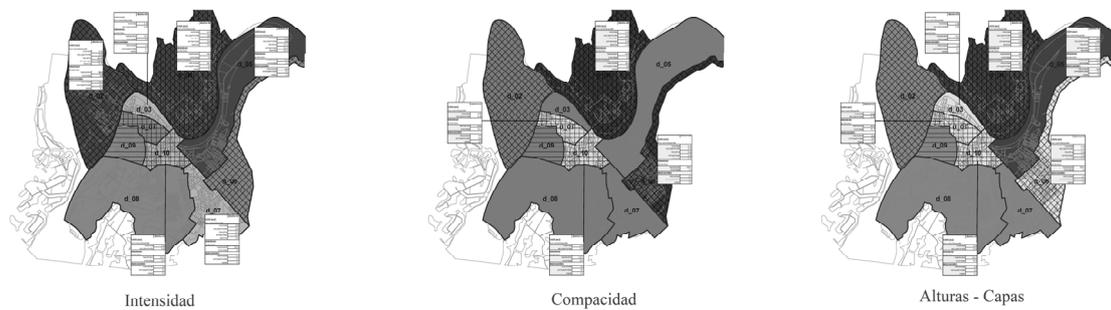


Figura 5: Mapas de conclusiones: Ocupación, Intensidad y Compacidad de lo construido y alturas permitidas en el período 1988-2006 para la ciudad de Valdivia. Fuente: Elaboración de los autores.

La huella se ordena en relación con el uso residencial, uso en el que se aumentan las alturas máximas permitidas especialmente en el centro histórico a la vez que se permite cualquier tipo de agrupamiento para este uso en toda la ciudad. La huella para el uso equipamientos acompaña lo planificado en el uso residencial, a la vez que se controlan los implantes industriales dentro de la trama urbana, pero no se prohíben. Esta decisión es coherente con la idea de mantener la idea de la industria media que es tradición en las ciudades del sur de Chile, así como las actividades asociadas a la navegación en el borde del río. En cuanto a la Intensidad, se observa una baja generalizada en todas las piezas de la ciudad, lo que a escala de la ciudad, supone promover la baja compacidad, o lo que es igual, una mayor dispersión, al tiempo que las alturas permitidas se restringen.

Una baja compacidad unida a una baja intensidad de ocupación estarían hablando de una planificación que busca favorecer un patrón de crecimiento propio de una ciudad dispersa, con menos regulación y en consecuencia, con más libertad ante las presiones del mercado de suelo.

La planificación del periodo estudiado busca intensificar el uso residencial y de equipamientos en el centro histórico y en las zonas relacionadas al acceso sur de la ciudad, hasta este momento, el más importante. Se busca consolidar el eje histórico funcional de la ciudad de Valdivia, pero favoreciendo la operación inmobiliaria residencial.

Por otra parte, las zonas hacia las que o desde las cuales se produce la movilidad social denotada a partir de los datos provenientes de los censos de 1992 y 2002, aparentemente no se corresponden con las zonas de oportunidad que la planificación está proponiendo. Esto probablemente se debe a los cambios producto de la nueva realidad que la ciudad ha ido asumiendo en los últimos años y que le ha llevado a adquirir el estatus de capital regional.

Se ha observado la aparición de estructuras urbanas genéricas en el riverfront de Valdivia, que aparentemente han aprovechado la evolución de la huella propuesta que promovería la distensión de la regulación en términos generales, mientras favorece la oportunidad sobre el centro histórico.

El caso es susceptible de ser profundizado en tanto al día del cierre de éste artículo aún no se aprueba el nuevo PRC de la ciudad, manteniéndose vigente la normativa de 1988 y controlándose la urbanística en base a modificaciones, enmiendas y planes seccionales.

Puerto Montt

La ciudad de Puerto Montt se encuentra a 41° 30´ de latitud sur y 72° 50´ de longitud oeste, en el extremo sur de la Provincia de Llanquihue, frente al Seno de Reloncaví y a la Isla de Tenglo. La ciudad es la capital de la Décima Región de Los Lagos de Chile y constituye el punto de nexo entre la zona insular característica del sur patagónico chileno y el territorio continental. Puerto Montt es capital de la Provincia de Llanquihue y de la X Región de Los Lagos.

Según los datos preliminares del censo nacional, realizado en el año 2012 por el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, Puerto Montt es el décimo núcleo urbano más poblado del país con 166.060 habitantes. (MINVU, 2013b: 91)

Históricamente, los límites urbanos de la ciudad de Puerto Montt han estado delimitados por las fuertes formaciones geomorfológicas sobre las cuales se emplaza la ciudad. Los grandes escalonamientos, que constituyen terrazas naturales se presentan como barreras urbanas y la vez como balcones naturales sobre la bahía del Seno de Reloncaví. El crecimiento histórico de la ciudad se ha llevado a cabo en diversas etapas entre 1853 y 1995, siguiendo la forma de las terrazas, comenzando desde la primera terraza (donde se ubica la grilla fundacional) y hacia las terrazas superiores.

El PRC de Puerto Montt de 1990, incorpora una serie de planes de mejoramiento urbano en base a la creación de nuevas centralidades que ayuden a descentralizar la primera terraza. Estos polos aparecerían en las terrazas superiores para abastecer a la comunidad de cada sector y dotarlas de infraestructura. El Plan Regulador proponía también la potenciación de los diferentes accesos a la ciudad, creando parques temáticos en cada uno de ellos para poner énfasis en la caracterización de cada zona, como el caso de los proyectos para la renovación del borde costero, en la búsqueda de una imagen cívico-turística.

En el período estudiado, (1990-2006) se triplica el área urbana de la ciudad. Se densifica la tercera terraza y comienza la acelerada ocupación de la cuarta. Estos territorios son ocupados de manera “planificada”, modificando el límite urbano a través de seccionales que desarrollan los privados incorporando grandes paños a la ciudad.

En 2009 entra en vigor un nuevo PRC, para Puerto Montt. A diferencia del plan precedente, la planificación abre la mirada a nivel regional. Los roles para la Comuna deben ser revisados en un contexto escalár, es decir, cuales roles se vinculan con su contexto Comunal, Intercomunal, la provincia y el contexto regional. La Comuna tiene un rol de puerta o bisagra desde y hacia el territorio continental y el territorio insular austral. La comuna concentra el cruce y llegada de todos los modos de transporte, por lo tanto es un punto de trasbordo intermodal de transporte.

Posee un potencial rol turístico, que con un mejoramiento de sus niveles de equipamiento y servicio, puede alcanzar una proyección nacional e internacional. También posee un rol productivo-acuícola, el cual con un manejo adecuado permitiría la convivencia con otro tipo de usos y actividades productivas y turísticas. Según el PRC, este carácter de “ciudad central” tenderá a asignarle roles a las localidades del entorno inmediato. En consecuencia, en ese mapa de roles Puerto Montt debe proyectarse como área metropolitana, vale decir, que se reforzará el carácter de Puerto Montt como nudo de comunicación multimodal y se afianzará su modelo de capital sur-austral de Chile.

El estudio de la evolución de la huella en el período entre ambos planes, asociado al período inter censal 1992 - 2002, sugiere que, aparentemente respondiendo a la saturación de las zonas urbanas existentes y consolidadas en tres de las cuatro terrazas de la ciudad, se ha buscado controlar el crecimiento en las zonas urbanas.

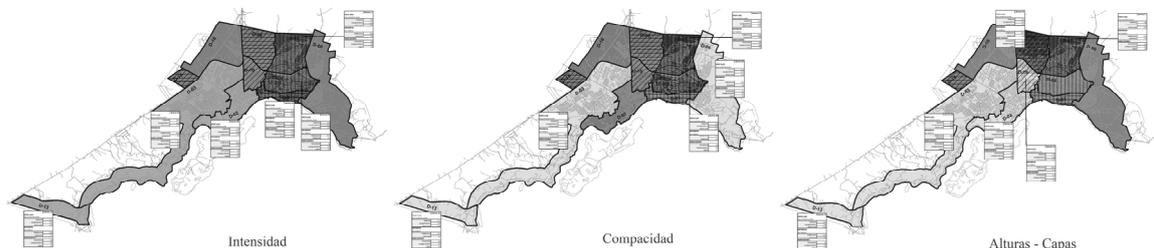


Figura 6: Mapas de conclusiones: Ocupación, Intensidad y Compacidad de lo construido y alturas permitidas en el período 1988-2006 para la ciudad de Puerto Montt. Fuente: Elaboración de los autores.

Sin embargo, se favorece expresamente la intensidad de ocupación de la primera terraza y el centro histórico y también de aquellas zonas relacionadas con los accesos más importantes a la ciudad desde la Ruta 5 sur y el camino al poblado de Alerce y al lago Llanquihue.

Los grandes cambios que propone la planificación se dan en la cuarta terraza, justo en los distritos que conforman el límite norte de la ciudad y en el distrito fundacional, que sale fortalecido en los usos residenciales y de equipamiento. Se puede leer detrás de la intención de “congelar” el crecimiento en otras zonas de la ciudad, que se desea construir la imagen de centro en altura con mezcla de usos propio de las ciudades capitales más grandes. Relevante es la actuación realizada a través del seccional Estación que ha transformado los terrenos de la antigua estación de ferrocarriles de Puerto Montt ubicada

en el extremo oeste de la costanera, en un mall que por sus características morfológicas y de alturas, ha significado la punta de lanza de la nueva imagen que se proyecta para la ciudad y que ha generado un cambio de potencial urbano hacia la primera terraza.

Las zonas residenciales de mayor relevancia se encuentran ahora en la cuarta terraza y se expanden asociadas a las vías de salida o entrada a la ciudad, sobre todo al acceso norte, que es a la vez el final de la ruta 5 sur continental. En cuanto a la Intensidad, se observa que el distrito de la trama fundacional, presenta los indicadores más altos, apoyando la idea de la transformación del centro histórico. A nivel de la ciudad, la planificación favorece la baja compacidad, o lo que es igual, una mayor dispersión, dentro del suelo disponible en cada una de las terrazas.

Una baja compacidad unida a una baja intensidad de ocupación general, como ha ocurrido con Valdivia, estarían hablando de una planificación que busca favorecer un patrón de crecimiento propio de una ciudad dispersa, con menos regulación y más libertad ante las presiones del mercado de suelo. Aparentemente, la idea primordial detrás de la oportunidad que ofrece la planificación con este acto ha sido el ir paulatinamente extendiendo la ciudad hacia el norte para vincular Puerto Montt con el lago Llanquihue, a través de Puerto Varas y el poblado de Alerce, que se ubica justo a la mitad del recorrido entre una ciudad y otra. Esta conclusión se ha visto confirmada con la aprobación del PRC de Puerto Montt de 2009 que formaliza la extensión urbana a partir de la cuarta terraza hacia el norte en relación con las vías de acceso a la ciudad.

6-Conclusiones

Lo que se está observando en este estudio no es solo la simple evolución del planeamiento en términos formales, sino que se intenta establecer una suerte de primera evaluación del comportamiento de un modelo de planificación por desregulación y oportunidad que en Chile tiene ya 35 años, a partir de los instrumentos de planificación vigentes poniendo en crisis la idea dominante de un planeamiento unidimensional a cota cero y generando un primer intento de modelación incorporando nuevas complejidades urbanas como manera de incorporar criterios de sostenibilidad urbana como antídoto al crecimiento difuso y genérico de la ciudad y del paisaje urbano.

Cuando se inició la primera fase de este estudio, la planificación en Chile experimentaba una serie de cambios que hacía propicio el encarar un estudio que reflejara lo ocurrido el período inter censal 1992 – 2002 que recoge dos momentos diferentes y relevantes dentro de la historia de Chile y en consecuencia, dos momentos que han generado cambios en los criterios que definen la planificación. El año 1992 marca el primer estudio estadístico de las condiciones del país después de la recuperación de la democracia mientras que en el año 2002 marca el inicio del proceso de renovación de los instrumentos de planificación a nivel de todo el país y recoge la evolución de las ciudades en estudio durante la década de los noventa.

El estudio apunta hacia la idea de que una ciudad favoreciendo la intensidad y la otra congelando el crecimiento, consiguen un resultado similar. El análisis de ambas ciudades arroja un cuerpo de conclusiones que por una parte cumplen con el objetivo de generar una metodología de lectura del comportamiento de la huella construida de la oportunidad subyacente en la normativa del planeamiento en dos ciudades medias chilenas y por otro, abre la interpretación de la planificación chilena construyendo un mapa de la planificación propuesta que abre la posibilidad de generar un estudio urbano multi escalas a partir de la

normativa de zonas a cota cero. Este estudio permite evaluar no solo en términos inmobiliarios, la imagen de la ciudad que se esconde en la normativa y posibilita la aplicación de la metodología como herramienta de diagnóstico urbano. Sin embargo, queda también claro que los instrumentos de planificación urbana actuales son absolutamente insuficientes para recoger las complejidades urbanas propias de los fenómenos relativos al modelo desregulado de crecimiento de las ciudades medias mayores en Chile.

La hipótesis implícita en el estudio de que una planificación urbana entendida como la formalización del acuerdo social sobre la ciudad en realidad estaría respondiendo a la oportunidad y con ella promoviendo el modelo expansionista difuso de las ciudades en Chile que va aparejado a la simplificación y empobrecimiento del paisaje urbano podría comenzar a visualizarse aplicando esta metodología sobre el planeamiento precisamente en las ciudades que experimentarán previsiblemente el crecimiento más notorio, que es el caso de las ciudades medias mayores. La recientemente aprobada Política de Desarrollo Urbano de Septiembre de 2013, viene a apoyar este postulado. Y es precisamente en ese documento donde se acentúa, en palabras de la propia Cámara Chilena de la Construcción, el carácter unidimensional (monetario) del planeamiento en Chile, asunto que hace más urgente aún el profundizar el debate y estudios sobre el planeamiento y las ciudades que se desean para Chile.

Agradecimientos

Los autores reconocen con gratitud el apoyo brindado por CEDEUS, CONICYT / FONDAP 15110020.

The authors gratefully acknowledge the research support provided by CEDEUS, CONICYT/FONDAP 15110020.

Referencias

Alguacil Gómez, Julio (2004), "La calidad de vida y el tercer sector: nuevas dimensiones de la complejidad", en CIUR, Cuadernos de Investigación Urbanística, Textos Sobre Sostenibilidad II, nº 42, pp. 35-47. España: Instituto Juan de Herrera.

Ascher, Françoise (2004), Los Nuevos Principios del Urbanismo, España: Alianza Editorial.

Bauman, Zygmunt. (2000). Liquid modernity (Vol. 9). Cambridge: Polity Press.

Del Castillo Oyarzún, Mario y Castillo Haeger, Claudia (2009), "La Huella Construida de la Oportunidad" en CIUR, Cuadernos de Investigación Urbanística, Monográfico Desarrollo, Ciudad y Sostenibilidad, nº 67, pp. 33-48. España: Instituto Juan de Herrera.

Fariña Tojo, José (2011), "No puedes zapearlo, No puedes ignorarlo" en El Blog de José Fariña, Urbanismo, Territorio, Paisaje. Disponible en <<http://elblogdefarina.blogspot.com/2012/12/no-puedes-zapearlo-no-puedes-ignorar.html>> [15 de enero de 2014].

Fariña Tojo, José (2002) "La imagen de la ciudad de Toledo" en El Paisaje, julio 2002. España: Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Madrid, Universidad Politécnica de Madrid.

Folch-Serra, Mireia (2007), "El Paisaje como metáfora visual: cultura e identidad en la nación posmoderna", en La construcción social del paisaje, pp.139-163. España: Biblioteca Nueva.

Hernández Aja, Agustín (2009) "Calidad de vida y Medio Ambiente Urbano: indicadores locales de sostenibilidad y calidad de vida urbana" en Revista INVI [online]. 2009, vol.24, n.65, pp. 79-111. Disponible en: <http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=S0718-83582009000100003&script=sci_arttext> [15 de enero de 2014].

López Morales, Ernesto. (2008), "Destrucción creativa y explotación de brecha de renta. Discutiendo la renovación urbana del peri-centro sur poniente de Santiago de Chile entre 1990 y 2005", en Scripta Nova: Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Nº. Extra 12, 270, 2008. Disponible en: <<http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-270/sn-270-100.htm>> [15 de enero de 2014].

Mata Olmo, Rafael (2006). "El paisaje, patrimonio y recurso: una oportunidad para la montaña cantábrica" en La montaña cantábrica, una montaña viva, 7, pp. 39-60. España: Universidad de Cantabria.

MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Chile (2013a). "Política Nacional de Desarrollo Urbano de Chile", en Hacia una nueva Política urbana para Chile. Disponible en: <<http://politicaurbana.minvu.cl/>> [15 de enero de 2014].

MINVU, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Comisión de Estudios, División de Desarrollo Urbano (2013b). Hacia una Nueva Política Urbana para Chile. Volumen 3, Elementos de diagnóstico, Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Monclús Javier, López -Mesa, Belinda y De la Cal, Pablo (2012), Repensar Canfranc, taller de rehabilitación urbana y de paisaje 2012, España: Prensas de la Universidad de Zaragoza.

Rueda, Salvador. (2010), "La ciudad compacta y diversa frente a la conurbación difusa", en De lo mecánico a lo termodinámico, pp.153-170. España: Gustavo Gili.

Rueda, Salvador. (1994), "El ecosistema urbano y los mecanismos reguladores de las variables autoregenerativas", en Ciudad y Territorio: Estudios Territoriales, 1994; 2 (100-101) pp.251-263. España: Ministerio de Vivienda.

Sevilla Buitrago, A. (2008), "La ciudad y el eclipse de la experiencia. Notas para una historia crítica de la ordenación territorial", en Revista Polis, vol. 7 nº 20, 2008, pp. 151-177.

Smith, Neil (1987), "Gentrification and the rent gap", Annals of Association American Geographers, 77, pp. 462-478.

Tarroja, Alex y Camagni, Roberto (2006). Una nueva cultura del territorio. España: Diputación de Barcelona.

Venturi Ferraiolo, Massimo (1999). Estetica del paesaggio. Milano, Guerini.

Whiston Spirn, Anne. (2011), "Ecological Urbanism, A framework for the design of Resilient Cities", en Annewhistonsprin.com /Essays.

Disponible en: <http://www.annwhistonspirn.com/pdf/spirn_ecological_urbanism-2011.pdf> [15 de enero de 2014]