

Desarrollo Urbano y Movilidad Urbana: Desafíos para la Gobernanza de las Ciudades

Germán Correa Díaz

Ex Presidente Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana
Miembro de la Secretaría Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano

Foro Nacional Urbano

Organiza: Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Santiago, 22 de Junio 2015

La situación

Segregación socio-territorial urbana y movilidad

- **La forma en que se han desarrollado las ciudades** -sus características y las razones histórico-estructurales de cómo se han distribuido las actividades humanas en su suelo o territorio -, **condiciona** decisivamente los **patrones de movilidad** de personas y bienes en el mismo.
- Nuestras ciudades han crecido con una marcada tendencia a la **segregación socio-territorial**. Por ello, las características y problemas crecientes que presenta la movilidad urbana **afectan diferencialmente** a los **distintos estratos sociales**, al influir de manera distinta sobre las **posibilidades de acceso** de las personas a los bienes, servicios y oportunidades que ofrece la ciudad, **reforzando las desigualdades** existentes.
- La movilidad urbana, en suma, se vincula a las **inequidades** y **deficiente integración social** existentes en **la ciudad**.

Ciudad como sistema integral

- Las ciudades son **sistemas integrales**, que a su vez **interactúan** con **otros sistemas** que se desenvuelven en el mismo territorio, como la **movilidad urbana** y el **transporte público**.
- Se requiere por ello una **planificación integrada particularmente del uso de suelo y de la movilidad urbana**, que al mismo tiempo sea **flexible** y **dinámica**, a la vez que altamente **participativa**.
- Tal planificación integrada requiere, de manera imprescindible, que **el modelo** de la **“coordinación intersectorial o interministerial”** tantas veces intentado **abra paso** al **“modelo integrado”** de la **conceptualización, planificación y gestión integrada desde su origen** de las políticas públicas urbanas.
- **La Idea básica: “no se pueden juntar o coordinar partes de un todo que no ha sido conceptualizado como tal desde su origen mismo”**. Otra cosa es que posteriormente la **ejecución** de tales partes pueda desmenuzarse **sectorialmente**.

Problemática de la Movilidad Urbana

Ciudades que Crecen:

Sin ordenamiento territorial y sin planificación del desarrollo urbano

Sin planificación de la conectividad y movilidad urbana ni del transporte público

Con segregación socio-territorial y concentración espacial de servicios y comercio

Con una institucionalidad territorial fragmentada, descoordinada, con superposición de competencias y áreas grises

“CRONICA DE UN DESASTRE ANUNCIADO”:
Inequidad, reforzamiento de desigualdades y de integración social deficitaria

Problemas de la institucionalidad urbana chilena

Problemas de la Institucionalidad Urbana chilena

- **Informe OCDE** “*Estudio de Política Urbana-Chile 2013*” advierte sobre la fragmentación administrativa e institucional que existe en Chile a nivel urbano:
 - Cada comuna y área urbana funcional es administrada en forma independiente, produciendo una **baja integración de políticas y servicios en el territorio**, desaprovechando las eficiencia y sinergias, **acentuando las desigualdades intra-urbanas** producto de las diferencias en las capacidades administrativas y financieras de las municipalidades, y afectando la coordinación general y en gestión de los servicios públicos urbanos
 - A su vez, “*los Ministerios actúan dentro de su área de experticia, **sin coordinar sus iniciativas de políticas ni intervenciones con otros Ministerios** que poseen otras competencias, y sin consultar las necesidades sub-nacionales.*”
 - Falta de coordinación de las programaciones urbanas del MINVU, MTT y MOP, pese a la existencia de la CICVyT, que realiza un cierto nivel de coordinación operacional entre algunos proyectos, pero que no cuentan con una planificación urbana integrada que exprese y operacionalice de manera sectorialmente concertada y sinérgica una política de desarrollo urbano.
 - “*En Chile, debido a su tradición centralista y su bajo grado de descentralización, **las prioridades de desarrollo urbano tienden a ser decididas a nivel central** en Santiago, **con baja o nula participación sub-nacional**. La mayoría de la planificación de la actividad urbana ocurre en los distintos Ministerios sectoriales.*”

Problemas de la Institucionalidad Urbana

- En otras palabras, la **planificación urbana** que se realiza actualmente en Chile es más **apariencia que realidad** y sirve a propósitos muy limitados y **no reconoce una sede institucional** claramente definida y con **potestad integradora**.
- Además, reconoce como **espacio territorial** no la **ciudad** sino que la actual división político administrativa del país en **comunas**.
- **Las comunas, por su lado, son heterogéneas**: en algunos casos son plenamente urbanas y en otros son una mixtura entre un área urbana y un área rural: esta última, por su parte, en algunos casos reconoce dinámicas funcionales de *hinterland* de la parte urbana, mientras en otros es completa o casi completamente autónoma de la urbana, con muy débiles lazos funcionales con ella.
- Este es **un problema** :
 - porque **mentalmente se tiende a pensar y razonar más en términos de comunas que de ciudades**, pese a que las **ciudades denotan realidades histórica y conceptualmente diferentes** y que se mueven con lógicas económicas, sociales, políticas, culturales también perfectamente diferentes a la de la comuna; y
 - porque **los datos** se recogen para las unidades político administrativas existentes, **las comunas** – independientemente de su grado de “pureza” urbana– lo que hace más **difícil** el **análisis de las ciudades**.
- La **gobernanza urbana**, a su vez, está dada en términos de las *comunas* o la *región*, pero **no de La Ciudad**

De todo esto, ¿Qué es lo que tenemos?

- **Hoy se cuenta con una Política Nacional de Desarrollo Urbano**, donde se propone que se distinga **una cuarta escala de autoridades, la Metropolitana**, junto a las escalas nacional, regional y comunal.
- No obstante, en la PNDU **la Movilidad Urbana no está incluida como una dimensión o componente a la par y como parte del concepto de planificación urbana integrada**, sino más bien como una variable a tener en cuenta, cuando se usan términos como “sistemas de transporte” - bastante teniendo en mente el transporte público solamente- y en particular las infraestructuras.
- Se carece asimismo de una **Política Nacional de Movilidad Urbana** y, dentro de ella, de una **Política Nacional de Transporte Público**.
- Se carece también de una **Ley de Movilidad Urbana** que establezca
 - el vínculo indisoluble de la movilidad con la planificación del uso de suelo
 - las bases para planes de acción
 - los instrumentos de intervención armónica de las autoridades de diferentes niveles sobre la movilidad de bienes y personas en las ciudades
 - Teniendo en cuenta la realidad específica de cada una de ellas,
 - y en que la ciudadanía tenga una participación gravitante. (Propuestas de la Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad Urbana)

Todo lo señalado a estas alturas está en el área de “cosas sabidas”, cosas que hoy por hoy todo el mundo repite.

Si todo está tan claro,
¿Por qué no se actúa?

¿Por qué no se actúa?

- ¿Es porque las “cosas sabidas” tienden, por ello, a ser olvidadas?. ¿O hay **determinantes más profundos**?
Sí, los hay.
- Hacer las “cosas sabidas” implica **cambios profundos**, a saber:
 - una **reforma del Estado** y
 - un **cambio en el modelo de gestión pública** hasta ahora prevaleciente.
- No obstante, la **falta de espacio político** o de **voluntad política** para hacerlo, lleva habitualmente a **soluciones intermedias** o de parche, que una y otra vez **no logran dar cuenta** de la **realidad, complejidad y urgencia** de esta problemática.

¿Por qué se necesita una reforma del Estado?

- Porque desde la transformación desde el Estado Benefactor (de los 70) al Estado Subsidiario (de los 80) y luego al Estado de Crecimiento con Equidad (de los 90), se han producido **transformaciones de fondo en las funcionalidades sectoriales**, sin que la **estructura y organización del Estado** haya cambiado sustancialmente.
- Porque debido al **profundo cambio en el modelo de desarrollo económico-social del país** de las últimas tres décadas, se han producido **transformaciones en las significaciones territoriales del desarrollo** (poli-centralidad, agroindustrialización, rurbanización) y, por ende, de las **funcionalidades de las ciudades y de su hinterland**, es decir del propio **objeto** de esta política pública.
- Porque la **descentralización** y el **desarrollo territorial** han pasado a ser, por ello, procesos **imperativos e ineludibles**. Y, dentro de ello, por la funcionalidad de las ciudades para un desarrollo territorializado, **también el logro de un desarrollo urbano integral**.

¿Por qué se necesita un cambio en el modelo de gestión pública?

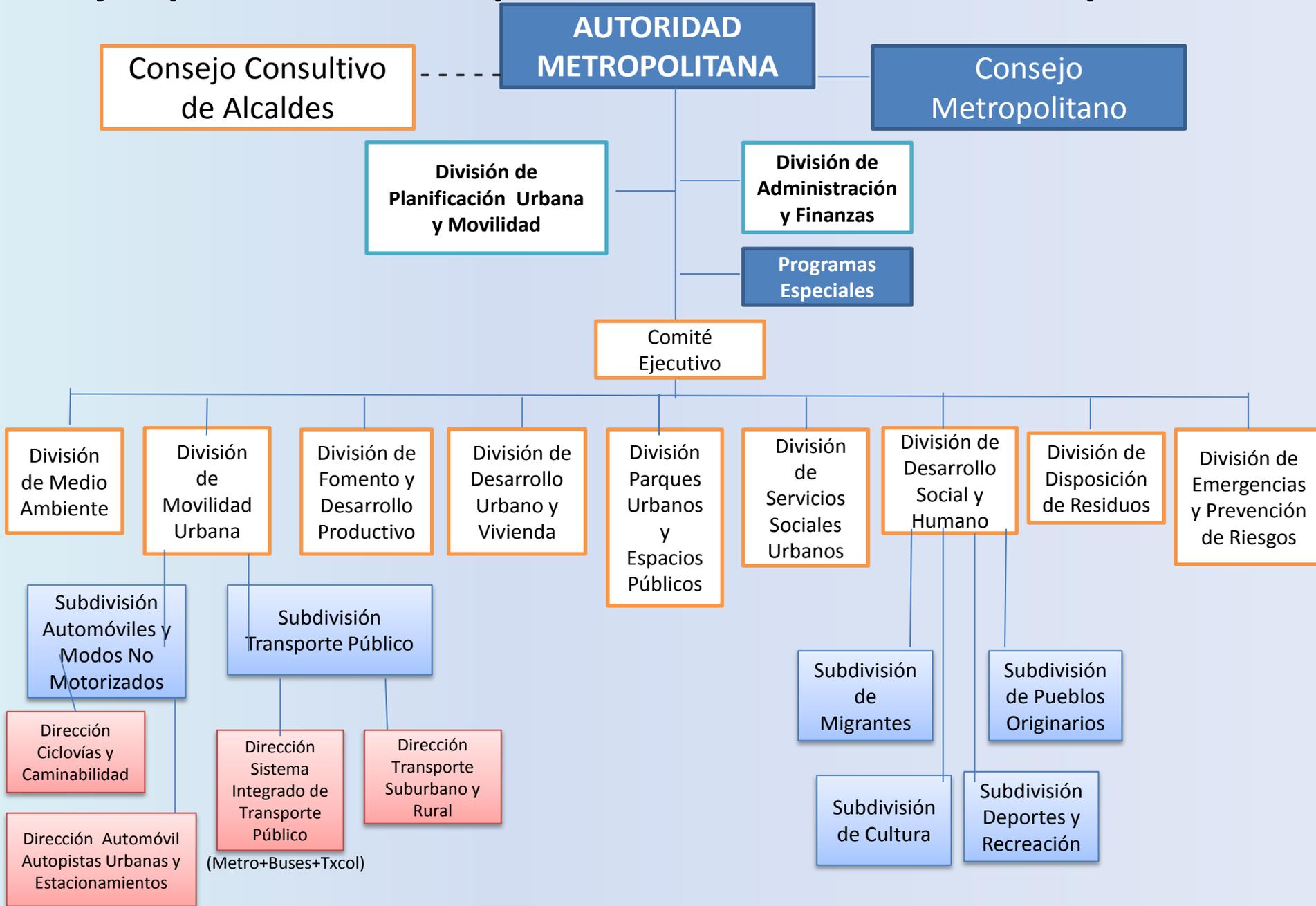
- Porque se ha producido un **profundo cambio en la ciudadanía**, que habla de su reclamo de mayor empoderamiento, de exigencia de capacidad de respuesta de calidad, ágil, comprometida y oportuna (“*responsiveness*”) del Estado a sus demandas, de exigencia de mayor transparencia en los fundamentos de las decisiones públicas.
- Porque la **revolución de las tecnologías de la información y las comunicaciones**
 - han puesto al sector público ante un desafío de **oportunidad de la información y de las decisiones** de política pública y de gestión nunca antes enfrentadas
 - proveen, además, **mecanismos antes impensados** para llevar a cabo dichos cambios en el modelo de gestión.
- Todo ello habla de que nos encontramos ante un **reclamo ciudadano de participación** que va más allá del concepto tradicional y un tanto formal y “de arriba hacia abajo” como se ha practicado predominantemente hasta ahora. Un reclamo que exige visiones innovadoras de la gestión pública.

Pero, como el país no resiste tanta audacia, al menos hagamos algo “en la medida de lo posible”: un cambio en la gobernanza de las Ciudades

Cambio en la gobernanza de las Ciudades (CPMU)

- **Modernizar el marco institucional** para la gobernanza y gestión eficaz de las ciudades:
 - **Reconocer** el carácter económico, social, cultural, político específico y especial que asumen las aglomeraciones humanas en **Ciudades**, que **plantean fenómenos y desafíos que le son propios y diferentes al concepto y realidad de una “comuna”**.
 - Crear **Autoridades de Ciudad** en cada urbe del país y, para las ciudades que han adquirido tal carácter , crear una **Autoridad Metropolitana**, que tengan todas las **competencias y recursos** necesarios para **hacerse cargo plenamente** de la amplia gama de problemas y desafíos urbanos.
- Definir las **funciones y competencias específicas** de tales Autoridades de Ciudad, **delimitando** claramente sus competencias en relación a otras autoridades con jurisdicción territorial similar, y estableciendo con precisión la **forma de ejercer funciones y competencias naturalmente compartidas** entre ellas.
- Ello implicará adicionales **reordenamientos institucionales**, por menores que sean, de **Ministerios, Servicios Públicos, Gobiernos Regionales y Municipalidades**.

Ejemplo de estructura posible de una Autoridad Metropolitana



Foro Nacional Urbano
Santiago, Junio 22, 2015

Sentido esencial de la Propuesta

- La Comisión asumió que enfrentar el problema de la forma en que la gente se mueve en la ciudad requiere de **un cambio cultural, un cambio en los valores, actitudes y patrones de conducta** acerca de cómo nos movemos en la ciudad, desde una concepción individualista a una de responsabilidad social.
- La Comisión asumió que para enfrentar los problemas de la movilidad urbana **de manera coherente y sistemática**, se requiere el **involucramiento activo** de las **comunidades urbanas**, trabajando en conjunto con las **autoridades** locales, regionales y nacionales. Ello requiere de procesos participativos informados y vinculantes a lo largo del proceso y de metodologías que lo permitan.
- La Comisión asumió que la **Autoridad** requiere ser **dotada** de diversos elementos que hoy no tiene o son deficitarios, como:
 - **marco normativo** (política de movilidad urbana)
 - **marco legal** de facultades e instrumentos para intervenir (Ley Marco de Movilidad Urbana)
 - **estrategia de intervención** acorde con la naturaleza del fenómeno a intervenir
 - **metodología participativa de planificación** de las intervenciones
 - **Institucionalidad** para llevar a cabo las intervenciones

Institucionalidad para implementar Propuesta



Autoridades de Ciudad
Representantes de Organizaciones Sociales Diversas
Representantes de Gremios del Transporte