

# Grandes Proyectos Urbanos como instrumento de intervención pública en las ciudades

## *Large Urban Projects as tools for public interventions in cities*

Pablo Trivelli O.

### <Resumen>

El autor invita a reconocer la importancia de las ciudades en el desarrollo de los países, y como tal puede ser intervenida. Se plantean los proyectos urbanos desde una perspectiva más amplia que "la ciudad", y mucho más allá del negocio inmobiliario.

### <Abstract>

*The author reflects upon the importance of cities in the development of countries and how they can be intervened. Urban projects are presented from a perspective that goes beyond the city extends and far beyond the interests of the real estate business.*

### <Palabras clave>

PORTAL BICENTENARIO / SANTIAGO/CERRILLOS /  
REMODELACIÓN URBANA / REUTILIZACIÓN DE  
AEROPUERTOS / CONCURSOS PÚBLICOS

### <Key words>

PORTAL BICENTENARI O / SANTIAGO/CERRI LLOS /  
URBAN REGENERATI ON / RENOVATI ON OF AI RPORTS /  
PUBLI C COMPETI TI ON

La urbanización alcanza niveles del orden del 76% de la población en América Latina y del orden del 90% en los países del cono sur. Esta urbanización no se distribuye homogéneamente en el territorio, sino que se concentra en unas pocas grandes ciudades. Efectivamente, en el año 2000 existían 52 ciudades con más de un millón de habitantes, las que concentran un tercio de la población total y el 43% de la población urbana de América Latina. Los índices de primacía son impresionantes. Es en estas grandes ciudades donde se concentran los problemas y las oportunidades, donde se enfoca la atención sobre el buen gobierno, los desafíos de la cosa pública y la concentración territorial del crecimiento económico. Es en estas ciudades donde suelen emprenderse los proyectos urbanos de mayor impacto impulsados por la administración pública.

En la actualidad, las Naciones Unidas y los principales organismos multinacionales, como el Banco Mundial y el BID, han incorporado a su agenda de trabajo el tema de las ciudades como algo ineludible, necesario y urgente.

Se percibe las ciudades como motores de la economía, como fuentes de oportunidad de transformación y desarrollo de todo orden: mayor posibilidad de llegar a la población con servicios básicos, fomento de empleos productivos, políticas sociales en toda su diversidad, especialmente de combate a la pobreza y la desnutrición infantil, la educación, el cambio cultural, la democratización en la convivencia ciudadana y la gobernabilidad.

Las ciudades han llegado a desempeñar en la actualidad un rol fundamental en la creación de riqueza de las naciones como consecuencia de la concentración de actividad económica en los espacios de los grandes conglomerados urbanos. Una fracción creciente de PIB se genera en las grandes ciudades y se espera que esta tendencia se acentúe en la medida que las actividades más dinámicas se localizan en áreas urbanas de mayor envergadura buscando las ventajas de las economías de aglomeración, la dotación de infraestructura y de servicios de apoyo a las empresas (especialmente del terciario moderno), centros académicos y focos de

innovación tecnológica, los contactos con el mundo, pero sobre todo, mano de obra calificada en mercados laborales fluidos y diversificados, y la presencia del poder político, especialmente del Poder Ejecutivo, que sigue siendo el actor económico principal en todas las naciones latinoamericanas.

Esto invita a superar la visión parcial de la cuestión urbana y la gestión de las ciudades como algo restringido a la planificación física, los servicios básicos y fenómenos de carácter local. Se hace necesario entender que las ciudades hacen una contribución determinante en la creación de riqueza, a fin de reconocer explícitamente el rol económico que les corresponde y dotar a los gobiernos de las ciudades con los recursos y facultades necesarios para que puedan atender integralmente los requisitos de esta función, tanto en el interés de las ciudades mismas, como de la nación.

La experiencia internacional sobre el desarrollo urbano ha dejado cada vez más claro que eficiencia, competitividad, calidad de vida, equidad y sustentabilidad ambiental son requisitos que van muy de la mano y que una ciudad cualquiera difícilmente podrá ser competitiva a escala global si no ha logrado avanzar simultáneamente en todos estos frentes. Han quedado atrás los tiempos en que las ventajas competitivas podían fundarse en la explotación sistemática de un vasto contingente de mano de obra barata o en la degradación del medio ambiente.

El rol ascendente de las ciudades en la vida de las naciones ha crecido más rápido que la modernización y la adecuación de las formas de su gobierno. Esto se expresa parcialmente en la debilidad del régimen municipal; en la ausencia de gobiernos metropolitanos; en la difusa delimitación de atribuciones, responsabilidades y recursos entre los diferentes niveles territoriales de gobierno; en la baja jerarquía que tienen las instituciones del Gobierno Central encargadas del desarrollo urbano-regional; en la baja prioridad que tienen estas materias en los programas de gobierno; en la ausencia de políticas de desarrollo urbano, cualquiera sea su acepción o contenido; y en la precaria o nula elaboración ideológica sobre la cuestión urbana, que refleja el desinterés de los partidos políticos, y también en la privatización de servicios y redes con la consecuente pérdida de control sobre el desarrollo urbano.

Con todo, la responsabilidad política sobre las ciudades sigue ineludiblemente en manos de las instituciones públicas, porque los espacios públicos definen la esencia y la naturaleza misma de las ciudades. Esto hace

referencia no sólo a una cuestión física de parques, plazas y vías de comunicación, sino también a aspectos funcionales, sociales, legales, institucionales y políticos, incluyendo también aspectos éticos que dicen relación con la conciencia colectiva y los principios conductores de la convivencia ciudadana.

No cabe duda que la mayor parte del espacio urbano y de las edificaciones tiene un carácter privado, que la dinámica económica de las ciudades y su desarrollo comercial se articulan en torno a la operatoria del mercado, que la iniciativa privada a través de la persecución de intereses materiales va dando forma a la estructura física de las ciudades e impulsando su desarrollo económico. Sin embargo, no es menos cierto que la suma de los intereses particulares no hace la ciudad ni define la esencia de su naturaleza. Además, el mecanismo de mercado presenta, en el contexto urbano, limitantes estructurales al régimen de competencia que hacen inevitable e ineludible una presencia activa del Estado para garantizar un buen funcionamiento y un desempeño eficiente y competitivo en lo económico, equitativo en lo social, sustentable en lo ambiental y amable desde una perspectiva humana.

La cosa pública se expresa en una diversidad de aspectos que dan origen y están en la base conceptual de los proyectos urbanos. Lo público no se reduce a lo estatal, sino a una infinidad de expresiones comunitarias que dicen relación con el bien común y el destino común de sus habitantes. Éstos se podrían ordenar de la siguiente manera:

**Primero**, la naturaleza de las ciudades se define en los “espacios públicos”, lo cual tiene una expresión física en lo que es más inmediatamente percibido como tal: los parques, las plazas, las avenidas y las calles, así como también en los bienes nacionales de uso público en lo que hace relación a la ciudad.

Hoy también abarca espacios que en términos jurídicos pueden ser de propiedad privada, pero que juegan una función pública de encuentro, de servicio, o de promoción de intereses colectivos de la comunidad urbana. El ejemplo más elocuente son los grandes centros comerciales, que desde su origen, fueron concebidos para emular la función de una plaza, pero bajo un esquema de planificación integral, manteniendo la propiedad y la gestión del conjunto en una sola mano.

**Segundo**, también hay un “espacio público” que se expresa en lo social a

través de la infinidad de manifestaciones de la cultura urbana y otras expresiones de convivencia ciudadana. Cómo no reconocerlo en las expresiones de solidaridad a nivel de vecindario y más ampliamente en la ciudad cuando hay necesidad de ayuda, especialmente cuando hay catástrofes naturales; o en ocasiones más alegres como celebración de fiestas nacionales y locales, expresiones del folklore que van moldeando la identidad de la ciudadanía con su espacio más querido; fiestas deportivas, campeonatos de atletismo, olimpiadas o simples manifestaciones de deporte local y las organizaciones comunitarias que representan; la vida política que tiene como contraparte un uso intensivo de los espacios públicos en su expresión física o las fiestas y conmemoraciones religiosas que suelen convocar miles de fieles.

Constituyen el origen de valores que refuerzan la identidad y le da carácter a muchas ciudades. Así, por ejemplo, están las fiestas de primavera y las fiestas de la cosecha, especialmente del vino, acompañadas de competencias, bailes y comidas típicas, y las infaltables elecciones de reinas. Hay otras más específicas, como “Reage Río” en el contexto de “VIVA RIO”, cuya caminata por la paz logró convocar más de 400.000 personas para pedir fin a la violencia; la fiesta de las luces en Lyon, que ilumina la ciudad por 4 noches en diciembre de cada año; el Octoberfest en München, que convoca millones de visitas que beben millones de litros de cerveza.

Hoy muchas de estas actividades se organizan y se producen deliberadamente en busca de los retornos económicos que generan para la ciudad. Son impulsadas por las administraciones urbanas debido a su eminente carácter de bien público: ferias de muy diferentes productos y servicios, campeonatos deportivos mundiales, eventos culturales, congresos profesionales y actividades de la más variada naturaleza que convocan globalmente.

**Tercero**, también hay un amplio campo de intervención sobre la ciudad a través de los “espacios públicos” que se van estructurando a través de los servicios públicos. Fundamentales para la ciudad, su existencia misma, su operatoria y su organización interna, los servicios públicos urbanos reciben esa denominación principalmente por sus características económicas (bienes públicos), su impacto social como monopolios naturales y como instrumento de organización del espacio y la distribución territorial de las oportunidades urbanas.

Lejos están los tiempos en que una descripción de un ciudadano cualquiera podía

establecer: se nace en un hospital público, se educa en una escuela pública, la universidad del Estado, se vive en una vivienda social provista con ayuda del Estado, se divierte en un parque público o en el estadio municipal o en el teatro municipal, se viaja por la vía pública en transporte público, se comunica por un teléfono público de una empresa del Estado, se compra en el mercado municipal, se siente seguro con la protección de la policía municipal o del Estado, o se va a la cárcel pública luego de pasar por un proceso judicial, ... Por último se muere y lo entierran en un cementerio municipal. En la actualidad esto ha cambiado radicalmente. Bajo un régimen de regulación más o menos estricto se han privatizado muchos de estos servicios, lo cual no les priva de su connotación “pública”, ni exime al Estado de garantizar en último término su buen funcionamiento y una cobertura universal.

**Cuarto**, también hay un amplio “espacio público” en términos legales a través de la creación y la aplicación de la frondosa normativa urbana que regula tantos y tan importantes aspectos del crecimiento y la operatoria de las ciudades. La internalización de dichas normas como consecuencia de su legitimidad y su aceptación para una sana convivencia ciudadana las hacen muchas veces que sean escasamente perceptibles. Su modificación significa un cambio en las reglas del juego. Por esta razón, los proyectos urbanos que ponen énfasis en los cambios normativos suelen generar debates y tensiones en la ciudadanía. Pero también porque las normas establecen límites a la iniciativa privada y el potencial inmobiliario de los terrenos, cuyo cambio puede dar origen a la generación de grandes fortunas.

Hay en esto un debate sobre la legitimidad de la normativa urbana, a la que algunos califican genéricamente como una intromisión arbitraria e indebida sobre la propiedad privada, origen de todos los males e ineficiencias en el funcionamiento de la ciudad, que alcanzaría su máximo potencial

si se dejara operar el libre mercado. Esto contrasta con la noción de que es la normativa urbana lo que le da sentido y valor a la propiedad privada individual, ya que otorga un orden y un sentido al espacio urbano. Más aún, se sostiene que la existencia generalizada de externalidades en el contexto urbano implica que la ausencia de una autoridad que proteja y fomente el bien común, llevaría al colapso de cualquier ciudad.

**Quinto**, la toma de decisiones sobre lo público, sobre las normas de convivencia ciudadana requieren de la creación de “espacios públicos” en el ámbito de la vida política de las ciudades, incluyendo en este mismo aspecto el marco político-institucional que se establece para el gobierno de las ciudades. Esto no es un juego de palabras, pues el interés público no sólo abarca los espacios que jurídicamente están bajo un régimen de propiedad fiscal, sino que indudablemente también aquellos de propiedad privada, en la medida que la regulación de su uso y desarrollo afecta la vida de la ciudad y el interés colectivo. El fomento del bien común resulta primordial para el desarrollo de las ciudades y requiere una acción pública coherente en términos intersectoriales y territoriales.

Este aspecto abarca el tema de los gobiernos metropolitanos, uno de los grandes ausentes en la gobernabilidad de nuestras ciudades. También abarca los sistemas de financiamiento de las ciudades y la búsqueda de coherencia entre competencias y responsabilidades, y las facultades y recursos disponibles a diferentes niveles territoriales de gobierno.

**Sexto**, los “espacios públicos” de concertación para la elaboración de un proyecto común de ciudad resultan fundamentales para el logro de una movilización amplia de recursos y de voluntades. La participación y el fomento a una vida cívica más activa, son fundamentales para alcanzar una mayor identidad y para estimular un buen gobierno, que tenga como contraparte

una ciudadanía plena. Se hace cada día más evidente que la potencia económica de intangibles como identidad, adhesión, confianza, seguridad, esperanzas, ilusiones, resultan fundamentales para la movilización de recursos y energías, y la promoción económica y social de las ciudades. Es la experiencia de los planes estratégicos de desarrollo urbano que en muchas ciudades han resultado una experiencia muy positiva de concertación de intereses públicos y privados (comunidad y empresas); o la diversidad de modalidades de participación ciudadana y asociación público-privada, desde los presupuestos participativos hasta las diversas modalidades de concesión de obras y servicios urbanos. Hay en esta materia una fuente de muchos proyectos urbanos de alto impacto económico y social.

La presencia de lo público en la ciudad en los aspectos mencionados significa un desafío de contar con liderazgo y una capacidad de conducción pública de los procesos políticos y sociales que enmarcan la dinámica del mercado y la iniciativa del sector privado

**Séptimo**, también hay un amplio “espacio público”, fundamental a la convivencia ciudadana, que define los aspectos éticos de la ciudad y que por su misma naturaleza tiene un carácter de orientación matriz de los espacios públicos y el bien común.

Los grandes proyectos urbanos impulsados desde instituciones del Estado se inspiran en objetivos de fomento del bien común, la calidad de vida, la promoción humana, el desarrollo productivo, así como la necesidad de otorgar a las ciudades un carácter más orgánico, que resulta imposible de lograr a través de la suma de decisiones atomizadas por la vía de adiciones marginales a través del mercado. Requieren por lo tanto una visión de ciudad y unos planteamientos consensuados sobre los cursos de acción a seguir.

Los grandes proyectos urbanos tienen como andamiaje conceptual una combinación de muchos de los aspectos enumerados respecto de la cuestión pública en la ciudad.

## El Portal Bicentenario en Santiago de Chile

La experiencia del Portal Bicentenario, proyecto de reconversión urbana de un aeropuerto de 245 hectáreas a 5 kilómetros del centro de Santiago, Chile, constituye una clara aplicación de estos planteamientos. Es un proyecto de Estado que cuenta con el respaldo del Presidente de la República y un Directorio integrado por el Ministro de Vivienda y Urbanismo, que lo preside, el Ministro de Obras Públicas, el Intendente de Santiago, el Alcalde de la Municipalidad de Cerrillos y la Directora Ejecutiva de la Comisión Bicentenario. El equipo técnico está integrado por profesionales de todas las instituciones del Estado vinculadas a este proyecto.

Se inspira en dos líneas de política impulsadas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo: a) la Reforma Urbana, que busca una nueva manera de hacer ciudad desde el Estado, que favorezca el desarrollo de terrenos con obsolescencia funcional, en esquemas de mayor densidad, mejores espacios y servicios públicos, especialmente en zonas céntricas; b) en el contexto de la conmemoración del bicentenario de la independencia nacional, el Portal Bicentenario busca generar un modelo de ciudad reconocible como conmemoración del bicentenario.

El Portal Bicentenario consiste en la reconversión urbana e integración a la ciudad de un terreno de 245 hás. que por sus dimensiones y su localización permitirá desarrollar un proyecto de alto impacto en la ciudad. Más aún, en la medida que se levanten las restricciones que condicionan el funcionamiento del aeropuerto, se abre un amplio frente de desarrollo potencial que abarca unas 2.000 hectáreas hacia el sur-poniente del Gran Santiago. El proyecto Portal Bicentenario está en el vértice de estas transformaciones, por lo que debiera tener un impacto sustantivo en el desarrollo futuro de la ciudad.

La calidad de los servicios comunitarios constituye uno de los elementos distintivos del proyecto Portal Bicentenario, y por lo tanto un elemento de identidad y de atracción de la demanda residencial hacia este nuevo frente de desarrollo urbano de la ciudad. Por lo tanto, la inversión en infraestructura y servicios se transformará en una poderosa palanca para quebrar las tendencias de segregación socioeconómico residencial que afectan al desarrollo del sector.

Esto significa desarrollar un proyecto en que se realce la dotación y la calidad de los espacios públicos, los servicios públicos y los equipamientos comunitarios a fin de garantizar la calidad de vida de los residentes y un mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de todo el entorno. Se trata de responder de la mejor forma posible a las necesidades de servicio de la población, especialmente en materia de educación, salud, deportes y recreación, equipamiento comercial, transporte y seguridad ciudadana, asegurando que las personas que habitan en el entorno del Portal Bicentenario, en barrios que tienen carencias de equipamiento y servicios, también tendrán acceso a la dotación de nuevos servicios.

Los parques y espacios públicos constituyen los elementos estructuradores del proyecto, por sus dimensiones y su emplazamiento. Efectivamente, habrá un parque central de 50 hectáreas de carácter intercomunal o metropolitano, y un conjunto de parques laterales de carácter vecinal que suman 20 hectáreas, lo que constituye un privilegio para los futuros residentes del proyecto y del entorno inmediato, y un aporte de mejoramiento ambiental para la ciudad en su conjunto.

El proyecto contempla el desarrollo de un centro cívico capaz de responder a las necesidades de la población comunal y su entorno, donde se asentará el edificio consistorial de la Municipalidad de Cerrillos y un conjunto de servicios públicos y privados.

Existe la intención de aprovechar la oportunidad que ofrece este gran paño de terreno para desarrollar un proyecto que, siendo autosustentable en lo económico y financiero, no se oriente en función de la maximización del lucro o de las plusvalías.

El modelo de gestión del proyecto contempla la administración y la adecuada mantención de los espacios públicos en el tiempo, a fin de evitar la penosa situación de deterioro que afecta a los espacios públicos de algunos sectores de la ciudad, con el consecuente deterioro en la calidad de vida y en la imagen de muchos barrios.

De la misma manera, el proyecto contempla el desarrollo de una vialidad troncal que lo conecta con las comunas vecinas y permite una circulación vehicular que mejora la conectividad urbana del sector. Se incluye también una red de ciclovías y circuitos peatonales que cubre la totalidad del proyecto.

Con el fin de aprovechar y potenciar la conectividad urbana y regional de la localización privilegiada del Portal Bicentenario, se está estudiando la alternativa de transporte rápido masivo que mejor satisfaga las necesidades del proyecto Portal Bicentenario y el flanco sur-poniente de la ciudad en el marco del Transantiago. El acceso a autopistas concesionadas de carácter metropolitano y regional, y el desarrollo de un sistema de transporte público masivo, constituyen un gran atractivo para los futuros residentes, pero también para el desarrollo de actividades y funciones productivas y de servicio que sean compatibles con la vida residencial y que otorguen un desarrollo integral del proyecto.

Como imagen objetivo debiera lograrse una proporción de uso de suelo residencial/no residencial similar a la que tiene la ciudad en su conjunto, con los ajustes y adaptaciones en la diversidad funcional que se requiera. Esto se ha incorporado en la normativa desarrollada para el proyecto, considerando especialmente el desarrollo de un espacio destinado a un

recinto ferial y centro de convenciones de jerarquía metropolitana, así como la posibilidad de desarrollo de un *campus* universitario, un gran complejo recreativo deportivo, el desarrollo de un gran centro comercial, en una planificación flexible que es capaz de resguardar y fomentar la imagen del proyecto.

Estas imágenes se han plasmado en la formulación de una propuesta de modificación de la normativa y que debiera integrarse al Plan Regulador Comunal.

El proyecto tendrá una densidad bruta de 240 hab/ha., lo cual significa construir del orden de 15.000 viviendas. Se ha establecido un rango de precios entre 800 y 3.000 U.F. para las viviendas que se podrían desarrollar. Esto significa del orden de 3.500 casas individuales, unas 4.000 viviendas en densidad media y unas 7.500 viviendas en alta densidad sobre ambos costados del parque central. En suma, el proyecto acogerá de preferencia a la clase media con toda su diversidad, quienes podrán postular a diversos programas de subsidio habitacional.

Esto significa una alternativa muy atractiva respecto de los desarrollos no planificados en la periferia de la ciudad, que combina las ventajas de una mayor densidad con la calidad de espacios y servicios públicos en una localización privilegiada.

La estrategia de implementación considera un modelo de gestión aplicado desde el SERVIU Metropolitano, especialmente para la ejecución del parque y la macrounificación, y más adelante, para la venta de lotes y la promoción del proyecto. La inversión pública alcanzará una cifra del orden de 40 millones de dólares. Se abren oportunidades de inversión para el sector privado que alcanzan una cifra del orden de los US\$ 1.000 millones de dólares, en vivienda, comercio, servicios, educación, salud, cultura, deportes, etcétera.

La planificación y gestión pública de este proyecto no pretende sustituir el rol que le corresponde a la iniciativa privada en el sector inmobiliario. Lo que se pretende es que el Estado ejerza un rol conductor en las etapas de diseño y planificación, otorgando mejores oportunidades de negocio al sector inmobiliario a través de la licitación de terrenos con una dotación de infraestructura, equipamiento y servicios públicos. Esta modalidad de gestión, que contempla una venta de terrenos escalonada en el tiempo, permitirá recuperar para el Estado la valorización de la tierra que el éxito del mismo proyecto vaya generando.

Se ha puesto especial énfasis en la participación ciudadana desde la concepción misma del proyecto al convocar a un concurso internacional de ideal y propuestas, pero también durante todo el proceso de elaboración del Plan Maestro, lo que significó un diálogo permanente con las autoridades locales, consultas con las organizaciones comunitarias de la comuna, presentaciones y debates con parlamentarios, colegios profesionales, organizaciones gremiales, instituciones de educación universitaria, periodistas, etcétera.

El Plan Maestro constituye una herramienta de gestión concebida como una carta de navegación para la formulación e implementación del Portal Bicentenario. Abarca desde aspectos urbanos e inmobiliarios, estudios de mercado y tendencias de localización, estudios de vialidad y transporte, análisis de impacto y medidas de mitigación, aspectos ambientales, marco regulatorio y modelo de gestión, plan de promoción, difusión y marketing, evaluación social, económica y financiera, y estrategia de implementación.

A diciembre del año 2005 se han aprobado todas las tramitaciones y permisos necesarios para su implementación y se ha llamado a un concurso público para la construcción del gran

parque central, se avanza en la negociación de convenios y bases de licitación para el desarrollo de establecimientos educacionales, de salud, comercio, deportes, culto y cultura, etcétera.

El Portal Bicentenario ya no es un proyecto, es una realidad. A diciembre del año 2005 se ha modificado la norma de uso de suelo, se han transferido los terrenos a la instancia de gestión, se ha aprobado la declaración de impacto ambiental y el estudio de impacto vial, se está realizando un estudio de riesgo de contaminación de suelo, se ha acordado el abastecimiento de servicios básicos con las respectivas empresas, hay una etapa avanzada de negociación con inversionista en vivienda y equipamientos, con diferentes instituciones educacionales, religiosas y culturales; la municipalidad ha contratado los estudios de arquitectura e ingeniería de la nueva sede municipal; se ha aprobado el diseño del gran parque central y se ha llamado a licitación para su ejecución.

El Portal Bicentenario constituye una fuente de esperanza para muchos ciudadanos del flanco sur-poniente del Gran Santiago. Porque a diferencia de la ciudad que se construye exclusivamente en función de la maximización de las plusvalías, el Portal Bicentenario genera ilusiones y esperanzas a partir de una propuesta que realza la importancia de lo público en la construcción de la ciudad y en la calidad de vida de la población. Pone el bien común como eje rector del diseño físico, funcional, social, económico, financiero y ambiental, y abre al sector privado las oportunidades de negocio a partir de los proyectos necesarios para su implementación.

El Portal Bicentenario debiera concretarse como un símbolo emblemático de la celebración del bicentenario de la independencia de la República de Chile.