

DERECHO A LA CIUDAD Y PARTICIPACIÓN FRENTE AL CENTRALISMO EN CHILE¹

[RIGHT TO THE CITY AND PARTICIPATION AGAINST CHILE'S CENTRALISM]

MATÍAS GARRETÓN*

*
Matías Garretón
Académico Universidad Adolfo Ibáñez
Centro de Inteligencia Territorial
Santiago, Chile

Resumen: Entendemos el derecho a la ciudad como el ejercicio urbano de dos valores democráticos que se refuerzan mutuamente: la equidad de oportunidades y la libertad política. El primero es necesario para que cada quien pueda concebir y realizar su proyecto de vida dentro de una comunidad. El segundo permite incidir en la generación de las condiciones necesarias para la cooperación de los ciudadanos en calidad de iguales, para lo que se requieren mecanismos efectivos de participación ciudadana. Este ideal contrasta en Chile con la centralización política y económica del diseño de políticas de alto impacto en la ciudad y en el bienestar de sus habitantes. El análisis de la adaptación de un instrumento de contractualización público privada a tres contextos diferentes —autopistas interurbanas, urbanas y transporte público— muestra cómo opera la dependencia del sector público hacia sus contrapartes privadas, en beneficio de la rentabilidad de sus inversiones. Esto ha redundado en perjuicios al bienestar de la ciudadanía, en una crítica civil progresiva a esta modalidad de gobernanza y en una oposición popular creciente a la ejecución de proyectos con impacto local. En este contexto, la implementación de mecanismos de participación ciudadana temprana y vinculante es imprescindible para reconocer e integrar a la ciudadanía como un actor colaborativo en los procesos de diseño de políticas públicas. En definitiva, la generación de capacidades de regulación democrática local de proyectos urbanos es un requisito necesario para el ejercicio efectivo del derecho a la ciudad.

Palabras clave: Derecho a la Ciudad, participación ciudadana, instrumentos de acción pública, Transantiago.

Abstract: *We understand the Right to the City as the urban exercise of two democratic values reinforced reciprocally: equal opportunities and political freedom. The first one is necessary for everyone to conceive and carry out their life project in a community. The second one enables to influence the generation of necessary conditions for cooperation by citizens as equals. To do so, effective mechanisms of citizen involvement are necessary. In Chile, this ideal contrasts with the political and economic centralization of the high-impact policies design in the city and its inhabitants' welfare. The adaptation analysis of a public-private contractualization instrument in three different contexts - interurban, urban and public transport highways - shows how public sector's dependence on its private counterparts operates for the benefit of its investment profitability. This has resulted in detriment to citizen's wellbeing, ongoing civil criticism to this governance manner and a growing popular opposition to local high-impact project implementation. In this context, the early and binding implementation of citizen participation mechanisms becomes essential to acknowledge as well as integrate citizenship as a collaborative participant in the process of designing public policies. In the end, the generation of local democratic regulation capacities of urban projects is a necessary requirement for the effective Right to the City.*

Keywords: *right to the city, citizen participation, public action instruments, Transantiago.*

INTRODUCCIÓN

El derecho a la ciudad y la participación ciudadana son dos ideales democráticos cada vez más presentes en el debate acerca de la profundización de la democracia y la reducción de las fuertes desigualdades socioespaciales existentes en Chile. Sin embargo, la institucionalidad vigente da poco espacio para la realización efectiva de estos ideales, debido al excesivo centralismo político y económico y a la connivencia entre estos poderes (Mardones, 2008; Silva, 2011). Para sostener esta afirmación, proponemos una breve revisión de los aspectos centrales del Derecho a la Ciudad y de su vinculación con la participación ciudadana, contraponiéndolo a la planificación de infraestructuras y de transporte público, que es un ejemplo notorio de cómo opera el centralismo en nuestro país. Esta brecha entre ideales y prácticas destaca el importante esfuerzo que sería necesario para avanzar en la profundización de la democracia en Chile.

En el contexto de los actuales procesos de reformas institucionales, en particular en lo relativo a la descentralización y la planificación urbana, la comprensión de este tipo de contradicciones es fundamental para rediseñar los instrumentos de acción pública en concordancia a estándares participativos más exigentes (Lascoumes & Le Galès, 2004). Para ello proponemos un marco analítico que sintetiza las principales fuerzas en conflicto en los actuales procesos de reestructuración social (Giddens, 1984), a partir de los elementos antes señalados y esperando contribuir a la reflexión acerca de la democratización del diseño de políticas públicas en Chile.

LA CONNOTACIÓN AUTOPOIÉTICA Y PARTICIPATIVA DEL DERECHO A LA CIUDAD

El derecho a la ciudad, según la definición original de Henri Lefebvre, se refiere a las condiciones materiales y políticas que permiten la coexistencia justa de los ciudadanos en un medio urbano (Lefebvre, 1968; Soja, 2010). Para Lefebvre, la construcción del espacio resulta de una lucha de poderes entre individuos y grupos sociales, por lo que la justicia social no solo involucraría garantías mínimas de subsistencia digna, sino también la redistribución de poderes que permita influir en los procesos de transformación social. A continuación proponemos una interpretación de este derecho a partir de cuatro etapas progresivas e interdependientes.

Primero, debiera existir una base equitativa de oportunidades, con mínimos dignos y



Allegados. www.partidoigualdad.cl

universales de subsistencia, de salud, de educación, medioambiental y de acceso a servicios y empleos.

Segundo, debe garantizarse una vivienda digna, estable y localizada de acuerdo con las necesidades de la familia, que permita a cada individuo apropiarse de su espacio vital —lo que no implica necesariamente ser propietario—, disponiendo así de un referente socioespacial que le permita interactuar de igual a igual con sus conciudadanos.

Las políticas públicas redistributivas se enfocan usualmente en los niveles básicos de equidad arriba mencionados, pero existen otras dos condiciones constitutivas de la libertad individual que es necesario considerar dentro de una definición integral del derecho a la ciudad (Rawls, 2001; Garretón, 2013).

Tercero, apoyándose en esta base material, un ciudadano puede aspirar al dominio de sí mismo, en términos de administrar su tiempo, interactuar libremente con su entorno y concebir un proyecto de vida. Esta capacidad es esencial para el desarrollo en plenitud de derechos y puede entenderse como una manifestación del potencial autopoiético del ser humano. Siguiendo a Maturana (1997), la autopoiesis es la condición que permite la existencia de los seres vivos mediante su continua autoproducción. El mismo autor afirma que esta construcción epistemológica puede ser aplicada a la comprensión de los sistemas sociales.

Entonces, los capitales materiales y de información, así como las competencias físicas y cognitivas de un individuo, le permiten articular los recursos que le son accesibles en la ciudad, generando eventualmente aportes creativos necesarios para la evolución de su persona y de la sociedad. Esta capacidad de creación original está asociada con la de autonomía laboral, teniendo ambas una valoración creciente en la sociedad contemporánea (Castells, 2000). En definitiva, el éxito individual y la integración social en nuestro mundo cambiante dependen en gran medida de la capacidad de concebir y llevar a cabo un proyecto de vida, impulsando la realización de actividades y el establecimiento de las relaciones deseadas en los procesos interdependientes de autoconstrucción de cada persona y de integración a su entorno.

Cuarto, la ciudadanía plena se hace efectiva cuando esta capacidad autopoiética individual se suma a la posibilidad y a la voluntad de participar en las decisiones que atañen al devenir de una comunidad de la que se es parte. Esto se traduce en una confrontación y conciliación del propio proyecto de vida con un proceso de desarrollo colectivo, en un ámbito político inherente al ser humano, desde lo vecinal hasta la escala nacional. Más allá de lo puramente electoral, la participación ciudadana puede ser entonces un mecanismo continuo de ajuste entre las políticas públicas locales y los proyectos de vida individuales. Esto requiere la existen-

cia de un poder distribuido, que permita reivindicar las condiciones materiales acordes con las aspiraciones que cada quien define para sí mismo.

En suma, entendemos el derecho a la ciudad como la posibilidad de co-construcción de uno mismo y de la sociedad (Lefebvre, 1968), para lo cual son necesarias la capacidad de concebir un proyecto de vida y la garantía de acceso a mecanismos de participación política. Esta concepción es compatible con teorías de justicia política y espacial (Rawls, 2001; Soja, 2010) que proponen una interdependencia entre:

La igualdad de oportunidades como condición para el ejercicio de la libertad individual.

La libertad política como un mecanismo imprescindible para obtener condiciones de vida equitativas.

Sin embargo, este conjunto de condiciones está bastante alejado de la realidad chilena, donde apenas empieza a discutirse la implementación de políticas redistributivas eficaces. Si se aspira a remediar esta situación, es necesario comprender cómo opera la disociación entre el ideal de participación ciudadana y la constatación de la escasa o nula incidencia que los ciudadanos tienen en el diseño y ejecución de políticas que afectan directamente las condiciones de vida en el territorio donde que habitan.

INVERSIÓN TERRITORIAL EN CHILE Y CONNIVENCIA ENTRE PODERES POLÍTICO Y ECONÓMICO: DE LAS AUTOPISTAS CONCESIONADAS AL TRANSANTIAGO

El análisis de la construcción de autopistas concesionadas y de la operación del sistema de transporte público del Transantiago es revelador de la brecha existente entre las aspiraciones de participación ciudadana y el modo de operación del actual sistema de inversión territorial, por al menos tres razones. Primero, el transporte es un sector que afecta directamente las condiciones de vida en un territorio determinado, en particular cuando se trata de una aglomeración con una gran cantidad de población, como el Gran Santiago. Segundo, estas inversiones requieren capitales considerables y en Chile se ejecutan mediante instrumentos contractuales entre el sector público y privado, lo que genera incentivos a la connivencia entre ambos sectores. Tercero, en este país puede observarse una continuidad de los instrumentos utilizados para regular esta asociación público-privada, en el tiempo y aún entre sistemas diferentes, lo que permite analizar deficiencias generalizadas de la acción pública.

A continuación proponemos una lectura de estos fenómenos observando la evolución de las concesiones de autopistas y de transporte público, considerando a estos instrumentos de acción pública como formas condensadas de ideologías y tecnologías de regulación socioeconómica (Lascoumes & Le Galès, 2004).

El inicio del actual sistema de concesiones de autopistas se remonta al decreto-ley n° 161 MOP 1991, firmado por el presidente Patricio Aylwin (Fig. 1). Este instrumento fue promulgado en el particular contexto histórico de inicios de la transición de la dictadura a un gobierno democrático, lo que explica gran parte de sus características. En ese momento, Chile presentaba un notorio déficit de infraestructura, el que debía enfrentarse con las escasas capacidades de planificación e inversión de un Estado mermando por los principios neoliberales aplicados durante la dictadura. Además, el incipiente gobierno democrático debía demostrar su eficacia, lo que imponía una premura para generar obras contundentes. En consecuencia, el decreto n° 161 fue un instrumento minimalista, que autorizaba las concesiones de construcción y gestión de infraestructura a privados, pero que establecía mecanismos regulatorios extremadamente débiles y no exigía una planificación exhaustiva de las obras. Esta modalidad cumplía los objetivos de atraer a los capitales necesarios y de agilizar el proceso.

Lo anterior condujo a lo que Silva (2011) denomina “improvisación deliberada”, una modalidad de cooperación público-privada en la que el poder ejecutivo garantiza la rentabilidad y la factibilidad de inversiones privadas en infraestructura —que están sometidas a importantes imprevistos— invirtiendo su capital financiero y político para resolverlos. Inicialmente, estos problemas surgieron por deficiencias de las bases de licitación o por falta de estudios, en particular relativos a la geología de los territorios atravesados por autopistas interurbanas. El costo de las modificaciones requeridas para subsanar estos problemas era asumido por el Estado, un modo de subvención justificado por la inversión en infraestructuras que se agregarían al patrimonio público al finalizar el período de concesión. Pero esto adquirió otro cariz cuando este modelo de licitación comenzó a aplicarse a la construcción de autopistas al interior del Gran Santiago, con la licitación del proyecto Costanera Norte en 1997, durante el gobierno de Eduardo Frei.

En esta primera transposición, el instrumento contractual de concesiones sufrió cambios marginales, pese a que el contexto de aplicación era radicalmente distinto: las obras ya no se ejecutaban en territorios rurales, sino en zonas urbanas densamente



Decreto-ley n°161 MOP, 1991. “Improvisación de liberada” y extensión de instrumentos: desde autopistas interurbanas a urbanas.

Ventana de oportunidad, 2002: implementación del PTUS y decreto 2003

Transposición de instrumentos: desde autopistas al transporte público

Crítica civil y bloqueo de políticas ¿Más regulación y descentralización?

Lagos, Ministro OP y luego Presidente, exporta modelo entre sectores

Crisis urbana, aumento de conflictividad y desconfianza a expertos

¿Hacia nuevos mecanismos de participación?

Inercia institucional y pérdida de capacidad de regulación del sector público

Figura 1: Etapas clave de la evolución de las concesiones de transporte en Chile. Fuente: Elaboración propia.

Matías Garretón Velasco Doctor en Urbanismo y Planificación de la Universidad París Est, Máster en Urbanismo del Instituto de Urbanismo de París y arquitecto de la Universidad Católica de Valparaíso. Actualmente es investigador del Centro de Inteligencia Territorial, Universidad Adolfo Ibáñez, investigador del Centro de Estudios del Conflicto y Cohesión Social y docente de urbanismo en la carrera de Arquitectura de la Universidad Diego Portales. Ha ejercido como docente en el Instituto de Urbanismo de París, fue presidente de la conferencia Encuentros París 2012 y ha trabajado en diversos proyectos de arquitectura de forma independiente y en el sector inmobiliario. Su campo de investigación se sitúa en la relación entre las desigualdades urbanas, la movilidad residencial y cotidiana, y la gobernanza en sistemas descentralizados, con un enfoque desde la justicia política y el derecho a la ciudad.

Matías Garretón Velasco Doctor in Urbanism and Planning from the Paris University. Master's degree in Urbanism from the Urbanism Institute of Paris and Architect from the Catholic University of Valparaíso. Currently, he is a researcher at the Territory Intelligence Center from Adolfo Ibáñez University, researcher of the Conflict and Social Cohesion Studies Center and professor of urbanism at the School of Architecture from Diego Portales University. He has worked as a professor at the Urbanism Institute in Paris. Garretón has chaired the Encuentros Paris 2012 Conference, has also participated in various architecture projects independently and in the real estate sector. His field of research moves around urban inequalities, residential and everyday mobility and the governance of decentralized systems with an approach from political justice and the right to the city.

En este caso, dada la escasa capacidad de planificación del sector público en Chile, que siguió siendo mermada aún después del retorno a la democracia, se optó por replicar el único sistema de cooperación público-privada, ya probado y capaz de movilizar el tipo y volumen de capitales necesarios para implementar el nuevo sistema. Para ello, un grupo de profesionales de la unidad de concesiones del MOP fue puesto al servicio del Coordinador del Transantiago para diseñar los contratos de licitación (Briones, 2009).

Consideramos que esta transposición del instrumento de concesiones —un claro ejemplo de la incapacidad de innovación del sector público o de “inercia institucional” (*path dependency*, Merrien, 1990)— es la impropiedad original desde la que se genera el resto de los severos problemas de implementación del Transantiago. Si bien es cierto que existieron otras deficiencias institucionales y técnicas, como la falta de coordinación intersectorial, la inexactitud de los modelos de servicio y el diseño de los recorridos, estas podrían haber sido subsanadas a mediano plazo en un contexto regulatorio menos rígido (Figuroa & Orellana, 2007; Briones, 2009; Beltrán, Gschwender & Palma, 2013). Concretamente, se establecieron garantías a la altura de un 90 % de los ingresos estimados para los inversionistas en las bases de licitación, lo que indujo a los operadores a retener los buses fuera de circulación, para economizar costos y maximizar su rentabilidad gracias a la excesiva proporción de ingreso fijo. Cabe destacar que este nivel de garantías era propio de las licitaciones de autopistas, un mercado que es totalmente rígido en términos de variabilidad de la oferta una vez que la infraestructura ha sido construida.



Debido a estas condiciones iniciales, el proceso de introducción de mejoras de la calidad del transporte público en el Gran Santiago ha sido lento, laborioso y costoso por la necesidad de renegociar los contratos de licitación —inadecuados para regular un sistema de régimen variable—, como condición para introducir mejoras en la calidad de servicio (Beltrán et al., 2013).

En suma, el diseño minimalista y la reutilización de instrumentos de contractualización público-privada en distintos mercados de transporte en Chile, son síntomas de la incapacidad de un sector público mermado para diseñar marcos regulatorios y de planificación adecuados para cada caso. En el contexto urbano, este proceso se ha caracterizado por una implementación autoritaria de políticas públicas con alto impacto territorial, a través de decretos presidenciales que eluden toda posibilidad de control democrático, tanto del poder legislativo como de autoridades locales.

Esta capacidad del ejecutivo se ha utilizado para generar convenios público-privados donde una consideración principal es garantizar altas rentabilidades de inversión. Al mismo tiempo, los privados involucrados han participado en el diseño de los instrumentos regulatorios, lo cual atenta contra la transparencia y la simetría de estos mercados (Silva, 2011). Si bien esto pudo justificarse inicialmente por la necesidad de atraer capitales para la construcción urgente de infraestructuras, los altos costos sociales que esta estrategia ha generado en zonas urbanas exigen cuestionar la continuidad y legitimidad de esta modalidad de planificación por decreto.

PROCESOS DE REESTRUCTURACIÓN SOCIAL: CRÍTICA A LOS EXPERTOS Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

El análisis crítico de los instrumentos de regulación de inversiones en autopistas urbanas y transporte público en el Gran Santiago provee un claro ejemplo de las dificultades contemporáneas para regular democráticamente mercados que tienen fuertes impactos sobre la ciudad y la calidad de vida de sus habitantes. Entendiendo este desafío como un problema de economía política territorial, es necesario transparentar la disyuntiva que enfrentan las autoridades electas, para satisfacer simultáneamente las demandas de su electorado y las condiciones que impone un mercado de capitales globalizado para invertir en proyectos locales (Le Galés, 1999; Sassen, 2001). En este sentido, el análisis del diseño y de los efectos de la aplicación de instrumentos de acción pública permite revelar retrospectivamente el criterio predominante en el diseño de políticas, sea el bienestar de la población o la generación de mercados atractivos para la inversión privada (Fig. 2). Idealmente, ambos objetivos debieran conciliarse, pero para alcanzar un equilibrio aceptable ambos intereses deben tener una incidencia equivalente en la elaboración de los instrumentos de acción pública.

En el caso de Chile, existe una asimetría evidente entre la escasa capacidad de control de la ciudadanía, solo institucionalizada a través del voto, frente a la gran capacidad de influencia de los inversionistas en el diseño de políticas públicas. Esta se ejerce por su cercanía con el poder ejecutivo y por la dependencia técnica y financiera del sector público respecto de la *expertise* y capitales privados. Ante la ausencia de mecanismos vinculantes de participación ciudadana organizada, que puedan influir desde las etapas iniciales del diseño de instrumentos de acción pública, surge la desconfianza civil hacia el rol de los expertos que los diseñan. Así ocurren manifestaciones de descontento popular tendientes a bloquear la ejecución de proyectos, como ha sido el caso de los corredores del Transantiago y de la Autopista Vespucio Oriente.

Dentro del desarrollo reciente de estos fenómenos, la manifestación masiva de la crisis del Transantiago en el espacio público —tanto por las protestas ocurridas el año 2007 como por la experiencia cotidiana de la congestión y demoras del transporte público— es un hito a partir del cual la ciudadanía se ha organizado progresivamente para reclamar mayor control directo sobre los proyectos urbanos. En particular, la imputación de este relativo fracaso en deficiencias técnicas de implementación del sistema de transporte público, ha

minado irreversiblemente la confianza en los expertos que diseñan los instrumentos de acción pública, generando una crítica popular recurrente y demandas de transparencia y supervisión civil del trabajo que realizan (Figura 2).

El caso del Transantiago es revelador en este sentido, ya que resulta parte de un proceso generalizado de reestructuración de las relaciones de poder en la sociedad chilena. Es relevante observar que el rol de los expertos no tuvo mayores cuestionamientos durante el proceso de reformas a la Ley Orgánica Constitucional de Enseñanza, que respondió a las manifestaciones estudiantiles del año 2006. Al contrario, este tipo de soluciones, diseñadas de forma centralizada y opaca, era inviable apenas cuatro años después, cuando un nuevo ciclo de movilizaciones por la educación ocurrió en un contexto donde ya estaba instalada la desconfianza en la capacidad de una élite tecnopolítica para generar reformas estructurales.

A partir de lo expuesto en este artículo, consideramos que la institucionalización de mecanismos de participación ciudadana temprana y vinculante, junto con la provisión de un soporte público a la organización, reconocimiento social y funcionamiento de organizaciones civiles, es imprescindible para legitimar democráticamente las políticas públicas y para viabilizar así su ejecución (Figura 2). Esto adquiere mayor relevancia en la perspectiva de las anunciadas reformas de descentralización, cuyo objetivo político fundamental es acercar las instancias efectivas de decisión política a cada ciudadano (Montecinos, 2005; Mardones, 2008).

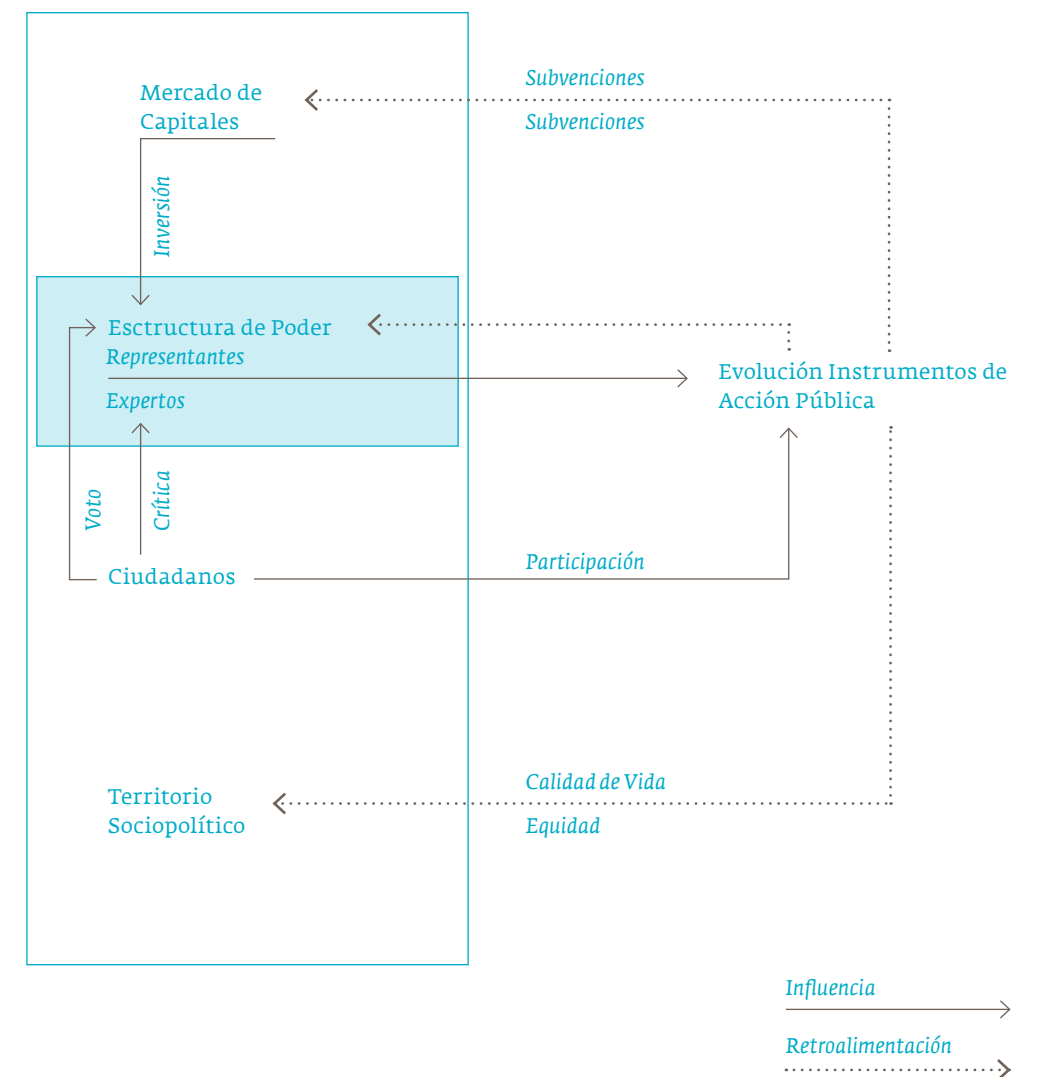
En suma, la creación de instituciones e instrumentos que permitan la regulación participativa de los mercados urbanos —en pos de intereses democráticamente definidos— es un requisito indispensable para que los chilenos puedan incidir en la generación de las condiciones necesarias para realizar sus proyectos de vida. Así, en definitiva, se podría ejercer el pleno derecho a la ciudad.

NOTAS AL PIE

1. El autor agradece el financiamiento del Centro de Estudios de Conflicto y Cohesión Social (CONICYT/FONDAP/15130009).

REFERENCIAS

- Beltrán, P.; Gschwender, A. & Palma, C. (2013). The impact of compliance measures on the operation of a bus system: The case of Transantiago. *Research in Transportation Economics*, (39), 79-89.
- Briones, I. (2009). Transantiago: un problema de información. *Estudios Públicos*, (116), 37-91.
- Castells, M. (2000). *The Rise of the Network Society: The Information Age: Economy, Society, and Culture, Volume I*. Oxford: Malden, MA: Wiley-Blackwell, 2000.



△ Figura 2: Esquema de actores y procesos de reestructuración social. Fuente: Elaboración propia, basada en Giddens (1984), Lascoumes y Le Galés (2004)

◁ Transantiago. www.diario.latercera.com

- Engel, E.; Fischer, R.; Galetovic, A. & Hermosilla, M. (2009). Renegociación de concesiones en Chile. *Estudios Públicos*, (11), 151-205.
- Figuroa, O. & Orellana, A. (2007). Transantiago: gobernabilidad e institucionalidad. *EURE*, 33(100), 165-171.
- Garretón, M. (2013). *Inégalités de mobilité dans le Grand Santiago et la région Ile-de-France: politiques de logement, des transports et gouvernance métropolitaine*. Tesis de Doctorado en Planificación y Urbanismo, Dir. Massot, Marie-Hélène. Paris, UPEC.
- Giddens, A. (1984). *The Constitution of Society. Outline of the Theory of Structuration*. Cambridge: Polity Press.
- Kingdon, J. (1984). *Agendas, alternatives and Public Policies*. Boston: Little, Brown & Co.
- Lascoumes, P. & Le Galés, P. (2004). *Gouverner par les instruments*. Paris: Presses des Sciences Po.
- Lefebvre, H. (1968). *Le Droit à la ville*. Paris: Anthropos.
- Le Galés, P. (1999). Régulation, gouvernance et territoire. En: J. Commaille & B. Jorbert, *Les métamorphoses de la régulation politique*. Paris: LGD.

- Maturana, H. (1997). *De máquinas y seres vivos, autopoiesis de la organización de lo vivo*. Santiago de Chile: Editorial Universitaria.
- Mardones, R. (2008). Descentralización: una definición y una evaluación de la agenda legislativa chilena (1990-2008). *EURE*, 33(102), 39-60.
- Merrien, F. (1990). État et politiques sociales: contribution à une théorie néo-institutionnaliste. *Sociologie du travail*, 3, 267-294.
- Montecinos, E. (2005). Los estudios de descentralización en América Latina: una revisión sobre el estado actual de la temática. *EURE*, 31(93), 73-88.
- Rawls, J. (2001). *Justice as Fairness: A Restatement*. Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press.
- Soja, E. (2010). *Seeking Spatial Justice*. Minneapolis: University of Minnesota Press.
- Sassen, S. (2001). *The Global City*. Nueva York, Londres, Tokyo: Princeton University Press.
- Silva, E. (2011). Deliberate improvisation, planning highway franchises in Santiago, Chile. *Planning Theory*, 35(10), 35-52.