Conceptos sobre espacio público, gestión de proyectos y lógica social: reflexiones sobre la experiencia chilena*

Sergio F. León Balza**

Abstract

The present document deals with a series of definitions of urban open space, proposing the use of the term **collectively used urban spaces**, understood as the network of publicly and privately owned spaces and edifications used by the population for its recreation and circulation, either on a permanent or regular basis, being explicitly linked with one another at the scale of the pedestrian. According to the author this concept brings together the particular approach of several disciplines, particularly architecture, engineering, landscape design and landscape ecology, as well as the regulations that norm the products of these professions, opening an ample range of action possibilities for urban planners and managers.

The article discusses the necessity of understanding urban open space projects as urban renewal opportunities that provide fresh financial and other resources to city management, and illustrates some of the benefits of incorporating the administration and maintenance of urban open spaces as an essential part of the process of materialisation of different initiatives, where the participation of urban actors and the avoidance of an excessively technocratic approach are essential elements.

Resumen

Este documento trata de una serie de definiciones de espacio abierto urbano público, proponiendo el uso de la expresión espacios urbanos colectivamente usados, entendido como la red de espacios de dominio público y privado y edificaciones utilizado por la población para su recreación y circulación, sea de manera permanente o regular, estando ligados específicamente uno al otro en el plano peatonal. Según el autor, este concepto une el enfoque particular de varias disciplinas, particularmente, arquitectura, ingeniería, diseño paisajístico y ecología paisajística, así como las reglas que rigen el producto de esas profesiones, abriendo un amplio rango de posibilidades de acción para planificadores y administradores urbanos.

El artículo se refiere a la necesidad de entender los proyectos de espacios abiertos como oportunidades de renovación urbana que proveen nuevo financiamiento y otros recursos a la gestión de la ciudad, e ilustra algunos de los beneficios que entraña el incorporar la administración y mantención de espacios urbanos abiertos como parte esencial del proceso de materialización de distintas iniciativas, donde la participación de actores urbanos y la evitación de un enfoque excesivamente tecnocrático son factores esenciales.

* El presente trabajo es de entera responsabilidad de su autor y no refleja, necesariamente, los puntos de vista de la institución para la cual trabaja.

Una primera versión del texto fue presentada en el "Taller del Espacio Público", organizado por la Corporación para el Desarrollo de Santiago, la Ilustre Municipalidad de Santiago y la Universidad Central. Centro Extensión de la Universidad Central y el salón de honor I. Municipalidad de Santiago 11, 17, 24, y 31 de julio de 1997.

** Asesor del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Programa de Parques Urbanos, y profesor invitado del Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.

Revista **eure** (Vol. XXIV, Nº 71), pp. 27-36, Santiago de Chile, marzo 1998

"Una vida urbana vibrante es, a mi manera de pensar, el ingrediente esencial de una buena ciudad. Sin embargo, esta cualidad desaparece en forma creciente. La vida pública de una ciudad se constituye en sus calles, plazas, senderos y parques, y es en estos espacios donde se conforma el dominio público. Dicho dominio es toda una institución en sí misma, ella pertenece a la comunidad, y como cualquier institución, puede estimular o frustrar nuestra existencia" (1).

I. Espacios verdes, espacios abiertos, espacios cerrados: algunos conceptos de espacio público

Por lo general, las referencias al espacio público incluyen lugares donde la naturaleza o plantaciones intencionadas con fines ornamentales, constituyen el marco o estructura de las funciones sociales que cumplen dichos espacios. Parques, playas y equipamientos deportivos y recreativos, tales como lugares para juegos infantiles, canchas de fútbol, tenis, piscinas, patinaje u otros similares, son una primera y casi obligatoria asociación para la definición que nos ocupa (2).

En la introducción de un trabajo publicado en 1993, la investigadora chilena Adriana Araneda cuenta que el Ministerio del Equipamiento y del Interior de Francia organizó una serie de coloquios en 1975 con el objeto de abordar el tema de las definiciones de espacio público, cuyos resultados fueron publicados bajo el nombre de "espacios abiertos". En ese mismo país el Ministerio de Protección de la Naturaleza y el Medio Ambiente definió dichas zonas como

" ...espacios no construidos, no afectados por grandes infraestructuras, y ubicados en el interior o próximos a sectores reservados para construcciones" (3).

Por su parte, en 1989, la Dirección Regional de París del Instituto de Estadísticas y Estudios Económicos, definió a los espacios abiertos como

"...los territorios rurales y urbanos no construidos: parques, jardines y terrenos deportivos al aire libre" (4).

No resulta sorpresivo que ante dichas definiciones, donde lo construido (o supuestamente propiamente urbano) y lo no construido son propuestos como elementos opuestos, no integrados a un todo, la investigadora Araneda reaccionara refiriéndose a ellas como:

> "... Curiosas definiciones por exclusión...", a lo que añade (...) ¿Es que hoy día el espacio construido por oposición, es percibido como un espacio cerrado?"

En Inglaterra, la acepción "espacio abierto", se utiliza desde de los tiempos de la Reina Victoria, y se refiere casi exclusivamente a espacios verdes: parques de alcance en barrio, comuna, intercomuna y de ciudad, parques regionales y parques lineales (vinculados a los ejes viales), los que se orientan a actividades recreativas, principalmente. En dicho país la discusión sobre una mayor amplitud en las funciones del espacio público ha sido reciente y, más precisamente, parece remontarse a principios de los años noventa (5).

Reflexiones como las anteriores han conducido a identificar una gran variedad y multiplicidad de funciones del espacio público, las cuales se comentarán más adelante, aunque se mencionan seguidamente para dar continuidad al desarrollo del concepto en comento. Estas funciones, aparte de la recreación y el libre esparcimiento, han sido identificadas como su valor estructurador, desde el punto de vista del diseño urbano y el valor ornamental, ecológico, educacional, social y cultural.

Las anteriores distinciones, más allá de constituir un ejercicio académico, han sido identificadas en Inglaterra y otros países europeos con el propósito de definir criterios para valorar los espacios públicos, maximizar su potencial y regularizar su uso y protección (6).

A. El caso colombiano

Continuando con las definiciones y su discusión, un aporte reciente y más cercano a nuestras latitudes proviene de la Ley 9a. de 1989 de la República de Colombia, que define el Derecho Urbano de dicho país, y destina cuatro artículos al Espacio Público y la reglamentación de conflictos que pudiesen resultar de su uso.

Dicha ley propone, sin lugar a dudas, una definición integral e incluso osada, al dejar al interés colectivo como actor que define en última instancia lo que se entiende por espacio público en términos prácticos, en los casos que la ley no aborda con claridad su definición. El artículo 5º de la mencionada ley, establece lo siguiente:

> "Entiéndase por espacio público el conjunto de inmuebles públicos y los elementos arquitectónicos y naturales de los inmuebles privados, destinados por su naturaleza, por su uso o afectación, a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas que trascienden, por tanto, los límites de los intereses individuales de los habitantes".

Así, constituyen el espacio público de la ciudad las áreas requeridas para la circulación, tanto peatonal como vehicular, las áreas para la recreación pública, activa o pasiva, para la seguridad y tranquilidad ciudadana, las franjas de retiro de las edificaciones sobre las vías, fuentes de agua, parques, plazas, zonas verdes y similares, las necesarias para la instalación y mantenimiento de los servicios públicos básicos, la instalación y uso de los elementos constitutivos del amoblamiento urbano en todas sus expresiones, para la preservación de las obras de interés público y de los elementos históricos, culturales, religiosos, recreativos y artísticos, para la conservación y preservación del paisaje y los elementos naturales del entorno de la ciudad, los necesarios para la preservación y conservación de las playas marinas y fluviales, los terrenos de bajamar, así como sus elementos vegetativos, arenas y corales y, **en general, por las zonas existentes o debidamente proyectadas en las que el interés colectivo sea manifiesto y conveniente y que constituyan por consiguiente zonas para el uso y disfrute colectivo** (7)".

Por los conceptos precedentes, en particular el último, se sugiere la utilización del término 'espacios urbanos de**uso público'**, para independizar la propiedad del bien mueble o inmueble de su función de usufructo público, y ampliar las posibilidades de acción a los espacios y estructuras predominantemente verdes y no verdes, tanto de dominio público como privado, que en conjunto confieren un mayor provecho potencial de los espacios urbanos.

II. El espacio público en la legislación chilena: tratando de precisar lo imprecisable (8)

En el caso particular chileno, el espacio público y sus elementos constituyentes parecen no estar formalmente definidos o, al menos, las definiciones resultan poco esclarecedoras y relacionadas entre sí.

Al revisar la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), se puede observar que se hace referencia a los **Bienes Nacionales de Uso Público**, también a los **Bienes Comunes**, que corresponden a situaciones de copropiedad, existiendo además otras categorías relacionables con el espacio público, como lo son los**"terrenos de utilidad pública",** definidos en el artículo 59 de la LGUC como las calles, plazas, parques u otros espacios de tránsito público, y aquellos destinados para el equipamiento comunitario, tales como escuelas, hospitales, jardines infantiles, retenes de carabineros, oficinas o instalaciones fiscales y municipales (9).

Existen adicionalmente otros términos utilizados en la LGUC que guardan relación con los espacios urbanos de uso público, como son los **"terrenos no edificables"** y las **"zonas de conservación histórica"** (ambos en el Art. 60), pero en particular se quiere hacer referencia a su artículo Nº 68 que reza:

"Los sitios o lotes resultantes de una subdivisión, loteo o urbanización, estén edificados o no, deberán tener acceso a un espacio de uso público y cumplir con las disposiciones de la presente ley, su Ordenanza y el Plan Regulador correspondiente" (10).

Este artículo, aparentemente el único que hace mención del término "espacio de uso público" en la Ley, no ahonda en mayores explicaciones sobre qué se entiende por dicho espacio.

Una revisión de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, la cual materializa la aplicación de la Ley, tampoco ayuda a clarificar la situación. Sólo para citar un ejemplo, en su artículo 2.2.5. establece:

> "Para satisfacer las necesidades de áreas verdes, equipamiento y circulación que se generen por el crecimiento urbano, sea por extensión y/o por densificación, se cederán gratuitamente las superficies de terreno que resulten de la aplicación del presente artículo".

El anterior artículo de la ordenanza deja al lector la libertad de interpretar qué significan estos tres términos, en particular el de área verde, el cual no es definido en ninguna parte de la ordenanza (11).

A cada uno de estos tres usos del suelo: áreas verdes, equipamiento y circulación, se entrega un porcentaje de la superficie total a lotear, dependiendo del número de habitantes por hectárea del loteo, independientemente del valor de las viviendas (12).

En resumen, se concluye que en Chile la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones no esclarece lo que son áreas verdes o circulaciones. Dicho instrumento contiene definiciones de parques, plazas e incluso de ciclovías, pero no cuenta aún con un muy necesario capítulo sobre los espacios urbanos de uso público, sus elementos constitutivos, la regulación de su uso y una normativa general para dirimir conflictos sobre ello.

A. Dos falacias del siglo XX: La plaza como espacio ornamental y la calle como elemento estructurador por excelencia

Siguiendo con este recuento de situaciones poco auspiciosas, no debe sorprender que las ordenanzas municipales de áreas verdes ni siquiera cuentan, en su mayoría, con un listado que las identifique. Dichas ordenanzas tienden a señalar lo que se puede o no hacer en las áreas verdes, sin regular las formas de acceso o definir sus funciones y sus vinculaciones con el resto de la trama urbana (13).

Más aún, en Chile las ordenanzas municipales tienden a tratar las áreas verdes como "jardín ornamental decimonónico" más que como un elemento esencial en la estructuración de los barrios y la ciudad en general, llegando a establecerse en varias de ellas, como es el caso de la ciudad de Talca, Región del Maule, o la comuna de Ñuñoa en Santiago, que las plazas son espacios de circulación, donde la ciudadanía no debe jugar o detenerse, concepto que resulta francamente restrictivo ante las diversas demandas recreativas y deportivas de los habitantes urbanos en la alborada del siglo XXI.

Para terminar este breve recuento, no se puede dejar de mencionar una recurrente falacia, común entre los profesionales especializados en la "planificación física" de las ciudades, que radica en concebir al espacio público como "las vías públicas y otras cosas", siendo que esas "otras cosas" guardan relación con un largo listado de áreas que, como se dijo anteriormente, constituyen lugares para la recreación activa y pasiva, el disfrute y desarrollo social o colectivo, además de constituir elementos estructuradores de la forma y la funcionalidad urbana, a saber: las franjas de retiro de las edificaciones, los parques, plazas y espacios verdes en general, los espacios necesarios para la mantención y funcionamiento de los servicios públicos, los espacios de carácter histórico, aquellos que acogen funciones religiosas y culturales, los espacios de preservación de la naturaleza, y las franjas de preservación de playas, las zonas de protección de quebradas y ríos, para mencionar solo algunos ejemplos.

El anterior punto de vista coincide con las posturas de mediados del siglo XX, donde las infraestructuras, en particular la vial, eran consideradas por sí solas como **el** elemento central de la conformación del espacio urbano, siendo que ellas deben, por razones de eficiencia económica de mediano y largo plazo, y por razones de sustentabilidad ambiental, ser diseñadas en función de las características topográficas, la hidrología y la ecología del lugar (14). Esto último es algo que en la ciudad de Curitiba, Brasil, se asumió con particular claridad, al vincular la protección fluvial y, en la práctica, utilizar los fondos públicos destinados para dicho rubro, para generar simultáneamente una extensa red de espacios verdes y de recreación para la población.

Lo discutido precedentemente sirve para concluir que el espacio urbano de uso público constituye, sin lugar a dudas, un elemento que ha sido menospreciado, débilmente conceptuado y considerado residual de la planificación urbana chilena, no siendo aquello una exclusividad de dicho país.

III. Una propuesta de definición basada en las funciones del espacio urbano de uso público

El espacio urbano de uso público o espacio abierto urbano, siguiendo la acepción anglosajona del término, puede ser definido como aquel espacio de propiedad pública o privada, que es de libre, aunque no necesariamente gratuito acceso de la población de una ciudad, comuna o vecindario, para que ésta pueda desarrollar actividades sociales, culturales, educacionales, de contemplación y recreación.

Es importante establecer que el acceso a dichos espacios no es necesariamente continuo a cualquier hora del día o día de la semana, y tampoco el carácter de los mismos es, necesariamente, predominantemente verde.

Para poder formular una definición del espacio urbano de uso público, resulta necesario establecer claramente sus funciones, las que podrían ser resumidas en ocho:

La función más comúnmente reconocida para el espacio público es la **recreación**, es decir la realización de actividades deportivas formales y no formales, el juego y la participación en actividades al aire libre.

Los juegos libres y las caminatas al aire libre son actividades culturalmente aceptadas como el principal uso del espacio público de nuestras ciudades. Sin embargo, aparte de esto, existen al menos otras siete funciones de extrema importancia para el bienestar psíquico y fisiológico de los habitantes de la ciudad, vale decir (15):

- El espacio público puede y debe cumplir **un rol estructurador de la forma urbana**. Hitos como el Parque Metropolitano y el Cerro Santa Lucía, en Santiago, o el Cerro Ñielol, en la ciudad de Temuco, son elementos centrales que aportan un carácter peculiar a las ciudades. Estos por lo general se relacionan con elementos característicos de la topografía y los cursos de agua, pero pueden ser generados a partir de un desarrollo inmobiliario particular, como podría ser un posible nuevo centro de negocios en el borde de mar, sólo para dar un ejemplo.

- El espacio público también cumple **un rol estético**, embellecedor de corredores viales y conjuntos habitacionales, que atrae plusvalía a las inversiones inmobiliarias y comerciales.

- **La contemplación** es un uso del espacio público que se encuentra particularmente ausente de la legislación urbana, pudiendo establecerse ciertos criterios referidos a la eliminación de contaminación visual en zonas de uso mixto comercial, industrial y residencial, además de generar barreras al ruido como resultado de la función refractante de la vegetación.

- **La planificación de las vistas** es otro aspecto poco experimentado en las ciudades, particularmente en el tercer mundo. Un ejemplo patético de ello es la eliminación de la vista poniente desde el Cerro Santa Lucía de Santiago, a raíz de la construcción de edificaciones en altura. Este tipo de situaciones constituye un desaprovechamiento de un potencial turístico, además de lo que ello significa en pérdida de oportunidades económicas, culturales y educacionales para la ciudad, sus habitantes y visitantes, al reducir la atracción de un espacio público de alto valor histórico.

- **El uso social y cultural** del espacio público se encuentra bastante reconocido, aunque se encuentra poco regulado, dejando esta función al juicio particular de cada municipalidad.

Las celebraciones de fiestas patrias, los conciertos al aire libre, los encuentros políticos, pero también la celebración de reuniones comunitarias de nivel vecinal, bien podrían contar con cierto tipo de normativa general, que ayude a hacer más longevas las estructuras y los espacios dispuestos para ello.

- **El uso educacional** del espacio público es algo que se ha dejado a la iniciativa de particulares, ya sea mediante la creación de parques zoológicos, jardines botánicos o, en una escala menor pero no menos importante, la vinculación de las escuelas primarias y secundarias con el uso intensivo y organizado de los espacios públicos, como extensión y complemento de los programas educativos escolares.

El desarrollo de esta función bien puede contribuir a la obtención de fondos extraordinarios para la construcción y mantención de los espacios públicos, los que sin duda provendrían de fuentes públicas y privadas. Adicionalmente, el efecto de vincular estrechamente la educación formal con el uso de espacios públicos, puede traer grandes beneficios en materia de reconocimiento y cuidado de dichos espacios por parte del ciudadano común, aparte de la consolidación en un sentido de pertenencia territorial al barrio, comuna y la ciudad en general.

- Una última, pero no menos importante función es la **ecológica**. No sería arriesgado afirmar que la función ecológica del espacio urbano de uso público debe tener poco o ningún precedente en nuestro Chile y América Latina, en general, pero es algo que se puede y debe desarrollar, lo cual parte por reconocer el rol del espacio público en temas tales como la conservación de la biodiversidad biológica y en el control del régimen de vientos y la temperatura media, donde los espacios verdes y el diseño urbano juegan un rol determinante (16).

IV. La gestión de espacios urbanos de uso público, generación de proyectos y dinámica social

A. Dos temas estratégicos: administración y mantención de largo plazo y la efectividad de los procesos participativos de construcción del espacio público

La dinámica social es crecientemente cambiante, no sólo ocurre una demanda específica en cuanto a los usos del espacio público a raíz de diferencias de género y estrato social, sino también existen distintas demandas generacionales, las cuales deben acoger el espacio público de una ciudad.

Para enfrentar esta realidad tan exigente se requiere una institucionalidad ágil, eficiente, que desarrolle cada proyecto en estrecha relación con la comunidad, y que sea capaz de reaccionar ante los cambios, tener visión de largo plazo y la organización institucional y comunitaria que la acompañe.

La experiencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) en esta materia, por lo que se ha podido reflexionar a partir del devenir del Programa de Parques Urbanos, iniciado en 1992, es ilustrativa de la necesidad de la mencionada agilidad y adaptabilidad.

Hasta la fecha el MINVU ha sido eficiente en construir nuevos parques (17), pero existe incertidumbre sobre la longevidad de las inversiones hechas y programadas, y sobre el nivel de satisfacción efectiva de las expectativas y necesidades de las comunidades receptoras (18).

El MINVU, como institución pública de carácter nacional y regional, es una agencia que por ley tiene la función de producir bienes para la comunidad, los cuales pasan después a ser administrados y mantenidos por particulares o las administraciones locales. En el caso de los parques urbanos, los cuales tienden a ser diseñados en forma participativa con las comunidades y organizaciones sociales receptoras, la carga de la administración y mantención recae sobre el MINVU en el caso de Santiago, y las Municipalidades en las otras regiones del país, las que, por lo general, cuentan con muy escasos recursos y otras prioridades como para sobrellevar la carga de la mantención de nuevas áreas verdes en el mediano y largo plazo.

La ejecución del programa muy probablemente se verá detenida en pocos años, de no mediar el surgimiento de instituciones ágiles, que se preocupen por el tema, lo desarrollen y se hagan cargo de gestionar los fondos y el dinamismo social que se requiere para mantener vivos a los parques, con verdadera perspectiva de largo plazo.

Así, un aprendizaje del desarrollo del programa de parques, ha sido la necesidad de buscar contrapartes comunitarias y privadas para hacerse cargo de la nueva responsabilidad que significa un parque construido. Hasta ahora esto ha sido excepcional, como por ejemplo la Corporación Parque por La Paz (ex Villa Grimaldi, comuna de Peñalolén), la que se ha formado con aportes municipales y de privados nacionales e internacionales, dado el carácter de especial significado humano y político que se vincula a una obra que ha implicado la dignificación de un centro de torturas del régimen militar que dirigió los destinos del país durante los años 1973 al 90.

Otros aprendizajes se han obtenido de los procesos participativos en el diseño de los parques, donde el trabajo se ha visto en cierta manera "boicoteado" por la escasez de tiempo que implican los años fiscales de 10 meses efectivos, en los que se deben gastar los fondos para evitar reiniciar el largo trámite administrativo de aprobación técnica del proyecto ante el Ministerio de Planificación y Cooperación (MIDEPLAN), y la identificación presupuestaria de los dineros ante el Ministerio de Hacienda, más los respectivos pasos por la Contraloría General de la República para toma de razón de los contratos.

La experiencia del programa de Parques Urbanos del MINVU ha permitido concluir que **la construcción del espacio público es un proceso social que no necesariamente se puede acotar a dos, tres o cuatro meses, como ha sido la experiencia del MINVU en los diseños participativos, y debe desarrollarse dentro de un marco de continuidad, donde el proyecto sea revisitado periódicamente para mejorarlo, ampliarlo o renovarlo** (19).

1. Cali y Nueva York

La experiencia internacional, ejemplificada en la administración del Prospect Park de Brooklyn, en los Estados Unidos de Norteamérica, y la Corporación para la Recreación Popular de Cali, Colombia, nos muestran, que la gestión eficaz de espacios públicos coincide con esfuerzos mancomunados públicos y privados, bajo una administración preferentemente privada. En el primer caso, un parque de 200 hectáreas en el corazón de Brooklyn en Nueva York, la administradora del parque es financiada con fondos fiscales, mientras que el presupuesto global de administración es el resultado de fondos provenientes en forma creciente de personalidades y organizaciones civiles que aportan financiamiento, más una corporación de derecho privado que apoya la tarea. En el caso del Cali, la corporación es una institución de derecho privado que administra los espacios verdes y recreativos de propiedad municipal, obteniendo fondos en forma similar al caso del Prospect Park (20).

En Santiago, la experiencia de la Corporación para el Desarrollo de Santiago también ha seguido esta línea, con aparente éxito.

B. La forma de abordar los proyectos: Tecnocracia y gestión comunitaria: el caso de los bulevares

Otro aspecto esencial del desarrollo de proyectos de diseño urbano y generación y mejoramiento de espacios urbanos de uso público, es la necesidad de desarrollar estas iniciativas mediante un proceso sistemático de observación y conversación con la comunidad afectada, en particular, aquella directamente afectada, respaldado por la mayor cantidad de información científica confiable.

Sólo para citar un último ejemplo, una publicación de 1995 del Instituto de Desarrollo Urbano y Regional de la Universidad de California nos ha hecho reflexionar sobre una posible revalorización de los bulevares desdeñados por los ingenieros de transporte durante varias décadas, por su supuesta ineficiencia en cuanto a gestión del tránsito y por la inseguridad que ellos implicarían para los peatones, particularmente en condiciones en que coinciden un alto flujo vehicular y una alta densidad poblacional (21).

Los bulevares, es decir, una avenida central de tráfico rápido, más dos bandejones de borde que separan la vía rápida de vías caleteras o de acceso a viviendas o locales comerciales, surgen de los modelos desarrollados en Francia a mediados del siglo XIX.

Estas propuestas de diseño urbano y de solución de las exigencias del transporte peatonal y crecientemente vehicular han sido gradualmente menospreciadas a medida que la planificación del transporte se fue casando con la noción de la clasificación funcional de las calles, es decir, una estratificación unifuncional de las vías en colectoras, expresas, arterias y otras, siendo cada tipo de vía relacionada con estándares en cuanto al ancho de la vía y sus características constructivas. Este último planteamiento contrasta fuertemente con el carácter multifuncional de los bulevares, los que cayeron gradualmente en descrédito por su supuesta ineficiencia y el potencial riesgo para los peatones, como se dijo anteriormente.

Sin embargo, la publicación de la Universidad de California apunta que los análisis de riesgo pea-

tonal se fundan generalmente en una serie de supuestos geométricos físicos y lógicos, y no necesariamente sobre la base de la observación del comportamiento real de conductores y peatones en las calles. Ello hace suponer que, a partir del cálculo del número de posibles movimientos riesgosos, se concluya que los bulevares deben ser eliminados. Situación comprobada como errónea al observar sistemáticamente, por un tiempo considerable, el comportamiento ciudadano en una serie de bulevares aún existentes en varias ciudades de los Estados Unidos.

Con el anterior ejemplo, se quiere llamar la atención sobre los riesgos de una aproximación tecnocrática a la construcción del espacio público: ¿Se tenía conocimiento, por ejemplo, que la rotonda Grecia, en la comuna de Ñuñoa en Santiago, la cual se entiende que será eliminada a raíz de las propuestas del Plan de Desarrollo Vial de Santiago 1995 - 2000, elaborado en 1994 por la SECTRA (22), es el lugar de mayor concentración de árboles y arbustos por metro cuadrado de la comuna?(23) ¿Consideró la SECTRA al elaborar dicho plan el valor recreativo que tiene la mencionada rotonda para los pobladores de la población Lo Hermida, en la misma comuna? ¿Cuál va a ser el destino de los recientes esfuerzos socialmente exitosos de la I. Municipalidad de Ñuñoa por mejorar el espacio público que acompaña a la Avenida Rodrigo de Araya, situada en el límite de la mencionada comuna y la comuna de Macul, a raíz de las propuestas del mencionado Plan de Desarrollo Vial?

Se propone que sea este tipo de consideraciones multisectoriales, cercanas a las necesidades, oportunidades y valores de los espacios comunitarios y comunales, debidamente respaldadas por observación prolongada en terreno, las que deben constituir uno de los ejes centrales de planificar obras que afectan el espacio urbano de uso público.

V. Algunas opciones de acción futura

No cabe duda que el espacio público, ya sea a consecuencia de una planificación tecnocrática, por su vaga definición en la legislación, o su escaso valor en las transacciones económicas urbanas de corto plazo, ocupa un lugar secundario en la agenda pública internacional (24). Sin embargo, su importancia para el desarrollo cultural, físico y psíquico de los habitantes de la ciudad debe movernos a desarrollar acciones positivas.

Un aspecto que requiere urgente atención es la incorporación de un capítulo específico sobre el espacio urbano de uso público, en la Ley General de Urbanismo y Construcciones, el cual aclare conceptos de lineamientos y estándares mínimos, e incorpore la temática a la altura que le corresponde dentro de la planificación y el desarrollo urbano.

Modestamente, el MINVU ha tratado de relevar el tema de los parques urbanos como integrante de una trama interconectada de espacios de uso público, lo cual ha adelantado mediante documentos orientadores de política, mediante la realización de encuentros anuales (llamados Encuentros Nacionales de Parques Urbanos y Espacio Público) y la realización de estudios y cursos entregados en cada una de las regiones del país, donde los conceptos vertidos en el actual documento han sido discutidos.

En cuanto a la generación de proyectos, los cuales se propone que sean entendidos como el aspecto central de procesos de renovación urbana, se requiere una urgente diversificación de las fuentes de financiamiento y una gestión compartida entre los sectores público y privado, sumando a la comunidad organizada y no organizada en actividades que validen las propuestas.

Dichas acciones bien pueden ser respaldadas en el mediano plazo por medidas tales como exenciones tributarias al financiamiento de iniciativas de construcción y mantención de espacios de uso público, además de lo que podría ser un fondo fiduciario que resguarde el carácter y la calidad de los espacios y edificaciones que se vayan generando en la dinámica urbana, en períodos y situaciones de crisis económica o dificultad financiera institucional (25).

Mientras que iniciativas como las mencionadas no se materialicen, habrá que aprovechar al máximo las coordinaciones y las redes informales y desarrollar proyectos mancomunados como se ha mencionado, considerando algunos conceptos operativos centrales tales como: accesibilidad, formas de acceso amables para los peatones de diferentes edades y condición física, y vinculaciones funcionales entre los diferentes espacios pre-

dominantemente verdes y no verdes; y los espacios recreativos formales e informales.

En particular, en el caso chileno, se hace crucial la participación activa de la asociación nacional de municipios en esta tarea. Dicha organización ha expresado formalmente en el pasado reciente no estimar necesario participar o contribuir con el desarrollo de los Encuentros Nacionales sobre Parques Urbanos y Espacio Público, por considerar la temática fuera de sus áreas de interés o, simplemente, no entender claramente de qué se trata la materia.

Notas

(1) Rogers, Richard. "The Culture of Cities". Extracto del texto presentado por el autor en las Reith Lectures de 1995, bajo el título 'Cities for a Small Planet'. Editado por Burdett, Richard, "Richard Rogers Partnership: Works and Projects". The Monacelli Press. N. Y. USA. 1996.

(2) "Public Space for Public Life: a Plan for the Twenty-first Century". 2 The Parks Council and Central Park Conservancy. December 1993. N.Y. USA

(3) Araneda, Adriana. "Mantención de Espacios Verdes en Francia: Estrategias y Alternativas". Parte del Informe Final del proyecto financiado por el CONICYT titulado Gestión y Mantenimiento de Areas Verdes en Zonas Urbanas Desfavorecidas. Diciembre 1993.

(4) "Données Sociales Ile de France 1989". Direction Régionale de Paris. Institut de la Statistique et des Etudes Economiques, citado por Araneda. Op. cit.

(5) "Open Space Planning in London". Llewelyn - Davies Planning and Environmental Trust Associates Ltd. Estudio solicitado en 1990 por el London Planning Advisory Committee, oficina de planificación para la ciudad de Londres, dependiente del Departamento (Ministerio) del Medio Ambiente de Gran Bretaña. Octubre 1992.

Sir Patrick Abercrombie: define al espacio abierto urbano como el sistema de parques que penetra o debe penetrar la masa urbana. En el caso rural, el espacio abierto es la tierra en cultivo en la cual se inserta el villorrio rural o la pequeña ciudad. (Abercrombie Patrick, "Town and Country Planning". Tercera edición, revisada por Rigby Childs. Oxford University Press. 1959. Pág 146.).

(6) Llewelyn - Davies. Op. cit. Pág 145.

(7) Padilla Hernández, Eduardo. "Derecho Urbano. Ley 9ª de 1989. Comentarios - Jurisprudencia - Tutelas - Leyes - Decretos Reglamentarios – Resoluciones Complementarias - Diccionario Urbanístico". Segunda edición 1994. Ediciones Librería del Profesional, Bogotá Colombia. La negrilla y letra cursiva son responsabilidad del autor.

(8) Una primera versión de la información del presente acápite fue incorporada como parte del documento "Planificación Urbana, Ecología y Espacios de Uso Público", II Encuentro Nacional de Parques Urbanos y Espacio Público: El Paisaje Urbano del Siglo XXI. Organizado por INACAP y patrocinado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Universidad de Sheffield, Inglaterra, y el Consejo Británico. Colegio de Ingenieros de Chile. Santiago. Chile. 22 al 24 de Noviembre 1995.

(9) Los Bienes Nacionales de Uso Público son definidos en el artículo 589 del Código Civil: "Se llaman bienes nacionales aquellos cuyo dominio pertenece a la nación toda. Si además su uso pertenece a todos los habitantes de la nación, como el de las calles, plazas, puentes y caminos, el mar adyacente y sus playas, se llaman bienes nacionales de uso público o bienes públicos. Los bienes nacionales cuyo uso no pertenece generalmente a los habitantes, se llaman bienes del Estado o bienes fiscales. República de Chile. "Código Civil". Editorial Jurídica de Chile. Duodécima edición. Santiago, Chile 1993. Título III: De los Bienes Nacionales. Pág. 166.

(10) "Ley General de Urbanismo y Construcciones". Art. 68, capítulo V: De la Subdivisión y la Urbanización del Suelo. Texto actualizado al 30 de septiembre de 1996. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), 1997.

(11) "Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones". Art. 2.2.5. Versión que incluye enmiendas al 31 de marzo de 1997. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) 1997.

(12) Hasta Enero de 1997, la superficie de áreas verdes por loteo, se reducía fuertemente en el caso de las viviendas económicas (de menos de 1.500 Unidades de Fomento; D.F.L. 2 de 1959). Es decir, en general, la proporción de áreas verdes variaba

entre el 7 y el 10% de la superficie de cada loteo, dependiendo de su densidad; y en el caso de los loteos que se acogían al D.F.L. 2, la superficie de áreas verdes oscilaba entre un 2 y un 10%. La modificación a la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones que hizo equitativa la entrega de áreas verdes, independientemente del nivel socioeconómico de sus habitantes, se hizo efectiva a partir del 17 de enero de 1997 (D. S. 171), a pesar de la fallida acusación de inconstitucionalidad realizada posteriormente por un grupo de Senadores designados y de las bancadas de derecha: los senadores: Olga Feliú Segovia; Arturo Alessandri Besa; Sergio Fernández Fernández; Beltrán Urenda Zegers; Sergio Romero Pizarro; Santiago Sinclair Oyaneder; Sebastián Piñera Echeñique; Alberto Cooper Valencia; Ignacio Pérez Walker; Julio Lagos Cosgrove; Francisco Prat Alemparte y Enrique Larze Asenjo (información obtenida del pronunciamiento del Tribunal Constitucional efectuado el 15 de abril de 1997).

(13) CEC-PPR, 1992. "Catastro de Areas Verdes del Area Intercomunal de Santiago". Informe Final . Estudio realizado para la Secretaría Ministerial Metropolitana de Vivienda y Urbanismo.

(14) Referirse, por ejemplo al libro de Anne Whinston Spirn "The Granite City", publicado en 1985, donde, entre otros temas, se hace una referencia histórica del diseño urbano en los Estados Unidos, y muestra que importantes ciudades norteamericanas fueron diseñadas a finales del siglo pasado siguiendo estos conceptos de mayor armonía con la naturaleza.

(15) Inspirado en Llewelyn Davies. Op. cit.

(16) Referirse a los trabajos de Willian Morrish y Catherine Brown. Centro de Diseño del Paisaje Urbano Americano. Universidad de Minnesota, creado en 1989; y también el trabajo desarrollado en el Departamento del Paisaje de la Universidad de Sheffield en Inglaterra, o el London Ecology Unit, del mismo país.

(17) Al momento de escribir se habían entregado 33 parques al uso público en siete ciudades, y se ha generado una larga cartera de proyectos que incluye 103 proyectos en marcha entre estudios, proyectos técnicos y construcciones, más la identificación de 159 nuevos espacios de más de una hectárea de superficie, como potenciales parques en las ciudades de más de 40.000 habitantes del país. Referirse a León B., Sergio. "El Programa Nacional de Parques Urbanos-Chile: Un caso de mejoramiento de la equidad urbana". Documento de Trabajo del Programa de Gestión Urbana para América Latina y el Caribe (PGU-LAC). Julio de 1996. y Prado, Carlos. "Adaptabilidad de Especies Vegetales a los Parques Urbanos de los Sistemas Urbanos Regionales" Estudio encargado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con financiamiento de la Unión Europea y la participación de la Comisión Nacional del Medio Ambiente-Región Metropolitana. Segundo Informe de avance.

(18) Sobre este último punto se sugiere referirse al estudio "ACEC Ltda. Estudio Técnico, Económico y Legal: Conservación de Parques Urbanos". 1994, contratado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

(19) Referirse a "Estudio Evaluativo del Diseño Participativo de Parques Urbanos". Instituto de Geografía de la Pontificia Universidad Católica de Chile. Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Santiago, Chile. 1996.

(20) Referirse a "La Importancia de los Parques Urbanos: Conceptos, Política y Alternativas para su Conservación". León B., Sergio F. Documento presentado como parte del evento de difusión del Programa Regional de Parques Urbanos y del anteproyecto Parque Urbano Cabritería. Viernes 17 de febrero de 1995. Edificio Esmeralda, sede del Gobierno Regional, Región de Valparaíso. Documento Mimeografiado. MINVU.

(21) Jacobs, Allan B.; Rofé, Yodan Y.; y MacDonald, Elizabeth S. "Another Look at Boulevards" publicado en Places. Vol. 10 Nº1. 1995

(22) SECTRA es la Secretaría Ejecutiva del Comité Interministerial de Planificación en Infraestructrura del Transporte.

(23) Información verbal de funcionarios del departamento de aseo y ornato de la I. Municipalidad de Ñuñoa, durante un encuentro informal en junio 1997.

(24) Sólo para citar un ejemplo, referirse al documento "Urban Parks and Open Spaces: A review". Elaborado por el Tourism and Recreation Research Unit de la Universidad de Edimburgo. Publicado por el Sports Council de Inglaterra. 1993.

(25) Dicho fondo fiduciario fue propuesto por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo a la Intendencia de la Región Metropolitana, mediante el documento "Agenda para el Desarrollo Urbano de Santiago". MINVU. Noviembre de 1994. La cita es una traducción libre del autor.