

ARTÍCULO

LA PLANIFICACIÓN URBANA COMO FUNCIÓN PÚBLICA Y LA BIODIVERSIDAD EN LAS CIUDADES



Patricia Corvalán, Arquitecta,
División de Desarrollo Urbano, MINVU

En Chile el 87,8% de la población vive en zonas urbanas y un 12,2% en zonas rurales. El aumento de personas en las ciudades seguirá presionando a las urbes y a las áreas próximas a los límites urbanos. Esto implicará grandes desafíos respecto a atender las necesidades de la población relacionadas con vivienda, infraestructura, transporte y la provisión de servicios básicos, así como también sobre la compatibilización del desarrollo urbano con la protección del medio natural.

La expansión de las ciudades del país al margen de la planificación territorial –es decir, no pensada bajo principios objetivos en función del interés general– ha ido acompañada de una creciente ocupación del suelo rural, con los consecuentes efectos de mediano plazo sobre la seguridad alimentaria e hídrica, lo que demanda que la política pública armonice el desarrollo

urbano y la protección de las áreas de valor natural. Esto, con el fin de morigerar el modelo urbanizador, altamente consumidor de suelo y del patrimonio natural de manera indiscriminada, que ha provocado efectos en el equilibrio de los sistemas naturales, y ha impactado sobre la salud de las personas.

En este contexto –advirtiendo una analogía– es útil recordar que la introducción de los conceptos de higiene y salud pública favorecieron el desarrollo de grandes transformaciones urbanas en la sociedad industrial de Chile y el mundo. La higiene, que apareció a fines del siglo XIX en el mundo urbano como respuesta a las altas tasas de mortalidad, fue un movilizador de cambios culturales que permeó la arquitectura y el diseño urbano, planteando desafíos en la infraestructura sanitaria (el llamado saneamiento, con la extensión del agua potable, creación de parques urbanos, la

incorporación del alcantarillado y la gestión de la basura), lo que influyó en la expansión de las ciudades y se consolidó como expresión del desarrollo de la modernidad y el urbanismo. En este mismo sentido, una revalorización de las reservas naturales en las ciudades con el foco puesto en los servicios ecosistémicos y la salud urbana podría dinamizar el esperado cambio cultural, económico, social y ambiental hacia la verdadera sostenibilidad. Especialmente, considerando que hoy nos enfrentamos a una triple crisis ambiental: el cambio climático, la contaminación y la pérdida de biodiversidad, cuyos efectos interrelacionados amenazan tanto a los ecosistemas como a la calidad de vida de las personas.

En este contexto, las ciudades emergen como agentes relevantes para abordar uno de los mayores retos: la pérdida de biodiversidad y

los efectos del cambio climático. Por lo que reconocer a las ciudades como catalizadores de cambio debería producir un giro hacia nuevas expresiones de la planificación territorial, de manera que esta sea capaz de incorporar el enfoque de cambio climático (adaptación y mitigación), el enfoque de salud urbana y seguridad hídrica ligada a los servicios ecosistémicos; estos últimos, entendidos como los bienes y servicios que el medio natural provee. En este sentido, promover la valoración de los servicios ecosistémicos, por su importancia en el desarrollo y la calidad de vida de las personas, relevando, por ejemplo, la reserva de áreas naturales urbanas, sería consecuente con la incorporación de la biodiversidad como una herramienta de gestión urbana.

Este desafío debe ser recogido por la planificación y la gestión urbana, posicionando a la biodiversidad como un detonante de las necesarias transformaciones. En el entendido que las ciudades son parte del ecosistema y pieza clave para un desarrollo sostenible. Un modo de materializar este anhelo es mediante las Soluciones Basadas en la Naturaleza, debido a que pone en práctica nuevos enfoques involucrando a las comunidades en su gestión, instalando una vía a través de la cual sus habitantes pueden transformar las ciudades y cumplir con los objetivos del desarrollo sostenible.

Biodiversidad y Desafíos Normativos

La Ley N° 21.202 del año 2020 apostó por la protección de los “humedales urbanos”, dada la fuerte amenaza bajo la cual se encuentran. El propósito de esta ley fue introducir dicho concepto en la legislación nacional y regular estos ecosistemas dentro de las áreas urbanas, en virtud de la gran relevancia que tienen como hábitat de una diversidad de especies de fauna y flora; sus reconocidos servicios en la regulación del ciclo hídrico, la mitigación de las inundaciones, los efectos del cambio climático, y la importancia como áreas verdes o espacios para la recreación.

En este mismo sentido, la Ley General de Urbanismo y Construcciones en su artículo 28 decies, referido a la transparencia en el ejercicio de la potestad planificadora, incorporado el año 2018, señala:

“La planificación urbana es una función pública cuyo objetivo es organizar y definir el uso del suelo y las demás normas urbanísticas de acuerdo con el interés general [...], cuyo ejercicio deberá atender entre otros, los principios de sustentabilidad, cohesión territorial y

eficiencia energética, procurando que el suelo se ocupe de manera eficiente y combine los usos en un contexto urbano seguro, saludable, accesible universalmente e integrado socialmente”.

El abordaje desde la planificación urbana ha estado relacionado solo con reconocer los elementos de valor natural dentro de las ciudades, no obstante, se requiere un enfoque renovado que considere a la biodiversidad como una herramienta de gestión para las ciudades -incorporando los ecosistemas y las cuencas hidrográficas- bajo escenarios de regeneración, reducción del riesgo de desastres, salud urbana y seguridad hídrica, convocando con más énfasis el accionar interdisciplinario, para comprender e integrar preventivamente las dinámicas complejas entre la biodiversidad, los distintos usos de suelo, las edificaciones y las urbanizaciones.

Por su parte, en la formulación de la Ley N°21.202, subyace el objetivo de promover la conservación y el manejo sostenible de los humedales urbanos, haciéndolos compatibles con el desarrollo de las ciudades. No obstante, su redacción no explicitó herramientas para que aquello ocurriera, y solo se limitó a establecer el reconocimiento de los humedales por parte de los instrumentos de planificación territorial, como áreas de protección.

En cuanto al reglamento de la Ley, este no entregó



Parque Río Simpson, Coyhaique, 2018

Foto: Minvu

claridades suficientes respecto de la metodología para la delimitación de los humedales y su zonificación, a fin de disponer precisiones técnicas para los planes reguladores, de manera de poder hacer efectiva la orientación al desarrollo urbano en esas áreas. Lo anterior, en contraste con otros cuerpos normativos referidos a otras franjas o áreas de protección establecidas por el ordenamiento jurídico vigente, que señalan claramente las condiciones técnicas de edificabilidad o no edificabilidad.

Además, el reglamento de la Ley de Humedales no consideró la incorporación de la propuesta de "zonificación del humedal", como expresión técnica de la protección, para facilitar su vinculación con el reconocimiento en el respectivo plan regulador y la fijación de las normas urbanísticas compatibles con su protección. Esta omisión genera una serie de problemas al momento de establecer dichas normas, puesto que para ese tipo de decisiones se requiere un

"Se requiere un enfoque renovado que considere a la biodiversidad como una herramienta de gestión para las ciudades -incorporando los ecosistemas y las cuencas hidrográficas- bajo escenarios de regeneración, reducción del riesgo de desastres, salud urbana y seguridad hídrica".

análisis de los atributos y características del objeto de protección, cuyo conocimiento técnico recae en el órgano que lo declara. Por esta razón es esencial que el Ministerio del Medio Ambiente, como organismo especialista, indique en las respectivas declaraciones de humedales urbanos, las directrices que contribuyan a facilitar la labor de los planes reguladores, para que en efecto las normas que posteriormente se determinen sean las más adecuadas para garantizar su sostenibilidad.

Sin perjuicio de lo anterior, y complementariamente al reglamento de la Ley de Humedales Urbanos, se perfeccionaron en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) las disposiciones relacionadas con el procedimiento de enmienda tanto para planes reguladores de nivel comunal como intercomunal



Costanera Puerto Saavedra, 2014

Foto: Minvu

de manera de habilitar una vía expedita para la modificación de dichos instrumentos con el fin de ajustarse a la protección de humedales urbanos requerida.

Por otro lado, en septiembre de 2023 se publicó la Ley N°21.600, que crea el servicio de biodiversidad y áreas protegidas y el sistema nacional de áreas protegidas, que avanza manifiestamente hacia la conservación y la protección de la biodiversidad en nuestro país e instala la gestión sostenible de las áreas protegidas, tanto estatales como privadas. Esta ley que impone nuevas tareas y desafíos requerirá de una armonización con toda la normativa relacionada, lo que demandará un ejercicio resuelto de coordinación e integración del aparato público.

Todo el esfuerzo normativo realizado, si bien es un progreso, no ha podido cristalizar un real cambio en el modo de hacer ciudad. Este probablemente se hará visible cuando con acción decidida, el Estado exprese una voluntad transformadora -y actúe de forma coordinada e integrada, en colaboración con la sociedad civil- considerando la biodiversidad como una herramienta de gestión para la construcción de hábitat más amables, resilientes y sostenibles, y así sea entendida por las comunidades locales **R**