

Policrisis y ciudades al límite: experta advierte que modelo urbano chileno “está agotado”

- *La académica Gabriela Guevara Cué sostiene que la convergencia de crisis económicas, climáticas, de contaminación y energéticas está tensionando un modelo de desarrollo urbano incapaz de responder a los desafíos actuales, profundizando desigualdades y fragilidad territorial.*

Las ciudades chilenas están enfrentando una presión inédita. El alza del costo de la vida, la crisis energética, la emergencia climática y un escenario internacional inestable no solo coexisten, sino que interactúan entre sí, configurando lo que distintos especialistas han denominado una “policrisis”. Para Gabriela Guevara, académica del Instituto de Ciencias Sociales de la Universidad de O’Higgins (UOH), este escenario no hace más que evidenciar un problema más profundo: la fragilidad estructural del modelo urbano que ha predominado en el país durante las últimas décadas.

“Las ciudades están resistiendo desde una posición estructuralmente frágil”, plantea. Su diagnóstico apunta a un modelo de urbanización subsidiario y orientado al mercado, consolidado desde la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 -cuyo principio fundacional expresó que el suelo urbano no es un recurso escaso-, que ha legado deudas urbanas acumuladas: segregación socioespacial, periferias mal equipadas; un déficit habitacional que, según Déficit Cero y el Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS), supera las 650 mil viviendas; dependencia energética de combustibles fósiles importados e infraestructura diseñada para un clima

que ya no existe.

Más que un fenómeno coyuntural, la Dra. Guevara Cué advierte que la actual convergencia de crisis opera como una “prueba de esfuerzo” que deja al descubierto esas fallas con crudeza y de manera profundamente desigual. La actualización de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014, elaborada por la Comisión Asesora Presidencial, y las propuestas posteriores del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), reconocieron la necesidad de transitar hacia ciudades integradas, equitativas y sustentables; sin embargo, su implementación ha dependido de voluntades políticas oscilantes entre administraciones y sin mecanismos formales que aseguren su continuidad.

Planificación regional

La Región de O’Higgins constituye, a juicio de la investigadora, un caso ilustrativo de estas tensiones. Rancagua y Machalí han expandido sus manchas urbanas sobre suelos clase I y II del Valle Central –los de mayor capacidad agrícola del país–, mientras el Plan Regulador Metropolitano de Rancagua no ha logrado contener la expansión de baja densidad. Pichilemu, Santa Cruz y el secano costero experimentan una presión inmobiliaria creciente sin infraestructura hídrica ni vial adecuada. “Se trata de territorios que crecen sin la infraestructura necesaria para habitarlos con dignidad”, explica.

En este contexto, uno de los nudos críticos es la debilidad institucional de la planificación a escala regional. La Ley 21.074 de Fortalecimiento de la Regionalización habilitó el Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) como instrumento orientador, pero este ha avanzado lentamente y carece de fuerza vinculante sobre los instrumentos de planificación territorial comunales. A esto se suma una gobernanza fragmentada, donde el Gobierno Regional, las SEREMI sectoriales y los municipios operan con competencias difusas y

sin articulación efectiva a escala de cuenca o de sistema urbano.

“Las crisis actuales no respetan límites comunales, pero seguimos gestionando el territorio como si lo hicieran”, advierte Guevara Cué. Las cuencas atmosféricas del valle central, los sistemas hídricos del Cachapoal y el Tinguiririca, la movilidad cotidiana y los mercados de suelo operan a escala metropolitana, pero continúan siendo administrados con herramientas fragmentadas y competencias de diversas instituciones involucradas. Áreas como Rancagua, Machalí, Graneros y San Francisco de Mostazal funcionan de facto como una realidad metropolitana sin una institucionalidad metropolitana efectiva que las articule, asegura la experta.

Impacto en sectores vulnerables

El impacto de esta situación se expresa con especial intensidad en los sectores más vulnerables. En comunas como San Vicente de Tagua Tagua, Rengo o en sectores periurbanos de Rancagua, los hogares destinan proporciones muy elevadas de su ingreso a transporte, energía y alimentos, configurando lo que la Ley 21.305 de Eficiencia Energética y la literatura especializada reconocen formalmente como pobreza energética. La megasequía –documentada por el Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)² en sus informes a la nación– ha golpeado con particular fuerza las cuencas del Rapel y del Cachapoal, donde los camiones aljibe han devenido en política permanente en localidades como Litueche, La Estrella, Marchigüe o Paredones, pese a que la Ley 21.435 de 2022 consagró el agua como bien nacional de uso público.

“La desigualdad territorial no es sólo una brecha, es una forma de injusticia”, sostiene la académica. “Los megaincendios de 2017 en la zona centro sur, y los de Valparaíso de 2024, demostraron que el riesgo climático se concentra donde también convergen la informalidad urbana y la

precariedad institucional”, añade. Además, la Ley 21.364, que creó el Servicio Nacional de Prevención y Respuesta ante Desastres (SENAPRED), opera sobre territorios que carecen aún de planificación preventiva robusta, perpetuando una distribución inequitativa del riesgo.

Modelo agotado

Frente a este panorama, la académica es enfática en señalar que el modelo actual “está agotado”. Sin embargo, advierte que reconocerlo retóricamente no es suficiente: “No basta con declararlo obsoleto; se requieren cambios estructurales que afecten las reglas del juego”. Instrumentos como la Ley 21.450 de Integración Social y Urbana representan avances en la dirección correcta a su juicio, pero han resultado insuficientes para revertir décadas de segregación acumulada, en parte porque las condiciones habilitantes (como suelo bien localizado, transporte accesible, servicios de calidad) no se han transformado al mismo ritmo.

Entre las transformaciones necesarias, plantea la urgencia de transitar desde un urbanismo de expansión y extracción hacia uno de cuidado, proximidad y suficiencia. “Esto implica cuestionar dogmas estructurales: que la vivienda social debe construirse allí donde el suelo es más barato, reproduciendo la segregación que la Ley 21.450 busca corregir; que la movilidad se resuelve con más autopistas; que la infraestructura verde es un ornamento y no una forma de seguridad hídrica; y que la planificación debe subordinarse a la rentabilidad inmobiliaria antes que a los derechos territoriales de la ciudadanía”, detalla.

No obstante, el desafío central no radica únicamente en el diseño de nuevas políticas, sino en las condiciones materiales para su implementación efectiva. La Ley 21.455 Marco de Cambio Climático (2022) instala una arquitectura prometedora (con Planes de Acción de Cambio Climático Comunes, PACCC; y Comités Regionales, CORECC), pero arrastra un problema

estructural: “se descentralizan responsabilidades sin descentralizar capacidades ni recursos”, advierte, en un marco donde las leyes orgánicas municipales y regionales fueron diseñadas para otra complejidad institucional y territorial.

En la práctica, los equipos municipales de medio ambiente están compuestos, salvo excepciones, por dos o tres personas que deben cubrir simultáneamente residuos, arbolado, ordenanzas y ahora también gestión climática. Sin pisos mínimos de dotación técnica, financiamiento y formación, los PACCC corren el riesgo de convertirse en documentos sin correlato operativo. Una revisión del Fondo Común Municipal que incorpore criterios de vulnerabilidad climática -y no sólo socioeconómica- permitiría compensar a comunas altamente expuestas a sequía e incendios, pero que hoy no reciben ninguna compensación por ese riesgo estructural.

A ello se suma una desconexión persistente entre los distintos instrumentos de planificación y la evidencia científica disponible. Los Planes Reguladores, los PROT, los Planes de Descontaminación Atmosférica (Ley 19.300) y los Planes Estratégicos de Recursos Hídricos en Cuencas de la DGA podrían integrar obligatoriamente los mapas de riesgo climático y los corredores ecológicos. Sin embargo, persiste una brecha entre, por ejemplo, los informes del Centro de Ciencia del Clima y la Resiliencia (CR)², los del IPCC y los balances hídricos nacionales, y lo que finalmente autorizan los instrumentos de planificación vigentes. “La Evaluación Ambiental Estratégica - regulada por la Ley 19.300 y el DS 32 de 2015- no ha logrado cerrar esa brecha, porque su aplicación ha sido más procedimental que sustantiva”, señala.

Otro elemento crítico, que la literatura técnica suele soslayar -agrega la experta-, es la vulnerabilidad de estos procesos frente a los ciclos políticos. Basta con modificar directrices presidenciales, reducir la prioridad de una agenda en la DIPRES, reemplazar equipos técnicos en el MINVU, el MMA, Energía o la SUBDERE, o desfinanciar concursos del FNDR, para

desarticular años de trabajo técnico sin derogar ninguna norma. “Instrumentos como la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT, 2021) dependen así de voluntades con horizontes electorales de cuatro años, pese a que los problemas que abordan requieren perspectivas de al menos quince o veinte”, indica.

“Los territorios más dependientes del Estado son también los más expuestos a estas fluctuaciones”, advierte. En este sentido, proteger la implementación mediante plazos legales, indicadores verificables, presupuestos plurianuales protegidos y mecanismos de rendición de cuentas no es solo una cuestión de eficiencia técnica: “es fundamentalmente una medida de justicia espacial, que reduce la dependencia de los territorios más vulnerables respecto de las oscilaciones del ciclo político nacional”, señala la experta.

Futuro

De cara al futuro, Guevara Cué propone concentrar el liderazgo institucional en una agenda que integre con coherencia las dimensiones ambientales, sociales y económicas. En materia de ordenamiento territorial, destaca la densificación equilibrada en torno al transporte público -inspirada en el modelo de ciudad de quince minutos, adaptado a las realidades heterogéneas del territorio chileno- y un freno efectivo a la expansión sobre suelos agrícolas de alto valor. “La Ley 21.078 sobre Transparencia del Mercado del Suelo representó un avance, pero resulta insuficiente para contener la especulación; las propuestas del CNDU sobre banco de suelos y zonificación inclusiva siguen pendientes de implementación. La infraestructura verde y azul -parques inundables, renaturalización de quebradas, corredores de sombra y humedales urbanos amparados en la Ley 21.202 de Humedales Urbanos de 2020- debe concebirse como política de seguridad hídrica y climática, y no como ornamento paisajístico”, detalla.

Asimismo, enfatiza la urgencia de avanzar en soberanías locales en materia energética y alimentaria: comunidades energéticas bajo la Ley 20.571 y la Ley 21.505, generación distribuida con tarifas justas, y protección efectiva de la agricultura periurbana frente a la expansión inmobiliaria. En paralelo, la participación ciudadana vinculante adquiere carácter central: “los Comités Regionales para el Cambio Climático (CORECC), creados por la Ley 21.455, ganarían en legitimidad si incluyeran representación efectiva de comunidades y pueblos indígenas (en diálogo real con el Convenio 169 de la OIT). El Acuerdo de Escazú, promulgado mediante Decreto 209 del Ministerio de Relaciones Exteriores, ofrece un estándar jurídicamente exigible en acceso a la información, participación y justicia ambiental que todavía no permea suficientemente las prácticas institucionales. Quienes asumen los costos deben tener también capacidad de decisión, y no sólo voz”, afirma.

En paralelo, subraya la urgencia de una gobernanza multiescalar que articule acciones a nivel local, regional y nacional. El PROT, en particular, podría convertirse en el instrumento bisagra entre la Ley 21.455 Marco de Cambio Climático y la planificación territorial concreta, integrando riesgos climáticos, seguridad hídrica y justicia distributiva a escala de cuenca y de sistema urbano. Para la Región de O’Higgins esto resulta especialmente relevante: “sin un PROT vinculante es difícil coordinar la gestión hídrica del Cachapoal y el Tinguiririca, proteger los suelos del Valle Central o contener la presión inmobiliaria sobre el secano costero. Esto exige fortalecer las capacidades técnicas y presupuestarias de los gobiernos regionales y dotar a las áreas metropolitanas de instrumentos de planificación con real poder de incidencia”, indica.

Para la académica, la resiliencia integral no se logra únicamente con buenas leyes, sino con la continuidad de los procesos de implementación más allá del ciclo electoral. El

Sexto Informe de Evaluación del IPCC (Grupo de Trabajo II, Capítulo 6, “Cities, Settlements and Key Infrastructure”) documenta que los avances relevantes en adaptación urbana integran infraestructura ecológica, tejido social y política social. En los incendios de 2017 y de Valparaíso de 2024, las redes vecinales operaron como primera respuesta antes que el Estado, evidenciando que la infraestructura social de cuidado es también infraestructura de seguridad. “Se trata de transformarse, pero sin que esa transformación y sus costos, recaigan nuevamente sobre los mismos territorios y las mismas personas”, concluye.

En un escenario global marcado por la incertidumbre y estas múltiples crisis, el diagnóstico de la Dra. Guevara Cué es inequívoco: Chile no enfrenta únicamente una crisis de sus ciudades, sino una crisis del modelo que las ha configurado durante décadas. Revertirla implica actuar sobre múltiples frentes de manera simultánea y sostenida: reforma de los instrumentos de planificación para dotarlos de vinculancia real, fortalecimiento de las capacidades técnicas y financieras de los gobiernos subnacionales, gobernanza multiescalar con participación vinculante de las comunidades, soberanías locales en energía y alimentos, y mecanismos institucionales que protejan la continuidad de las políticas frente a los ciclos políticos. “La respuesta –concluye– no puede ser parcial ni fragmentada: debe apuntar a una transformación profunda en la forma de planificar, gestionar y habitar el territorio, sin que esa transformación recaiga, una vez más, sobre los territorios y las personas que ya han cargado históricamente con los costos del modelo que hoy declaramos agotado”, finaliza.