

POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Ciudades Sustentables y Calidad de Vida

25.09.2013

Santiago de Chile, 25 de septiembre de 2013

ÍNDICE

Parte 1. Contenidos de la Política

Introducción

- A. Elaboración del documento
- B. Necesidad de una Política de Desarrollo Urbano
- C. Elementos de diagnóstico
- D. Metas

Objetivos y principios

Alcances de la Política

Ámbitos temáticos:

1. Integración social
2. Desarrollo económico
3. Equilibrio ambiental
4. Identidad y patrimonio
5. Institucionalidad y gobernanza

Parte 2. Contexto histórico

Parte 3. Diagnóstico crítico

Parte 4. Notas explicativas

Anexo. Integrantes de la Comisión Presidencial

PARTE 1

Contenidos de la Política

INTRODUCCIÓN

A. Elaboración del documento

La presente Política Nacional de Desarrollo Urbano fue elaborada por una comisión asesora mandatada por el Presidente de la República, Sebastián Piñera Echenique. Estuvo conformada por 28 personas, de distintas áreas de la sociedad y del conocimiento, representantes gremiales, decanos de universidades, parlamentarios, ex ministros, representantes de organizaciones ciudadanas, ministros en ejercicio, y profesionales expertos en diferentes materias.

Es importante destacar que se trató de una comisión pluralista y diversa, con personas de distintas corrientes de pensamiento y posiciones políticas, incluyendo a parlamentarios en ejercicio pertenecientes a partidos políticos de oposición al actual Gobierno, integrantes todos que supieron entregar su aporte con una mirada de país, con el único fin de producir un documento que, con carácter de Política de Estado, fuera capaz de guiar los destinos de las ciudades y poblados chilenos para mejorar la calidad de vida de sus habitantes, más allá de los sucesivos gobiernos.

Los miembros de la comisión tuvieron el apoyo de diferentes grupos de trabajo, compuestos por académicos de varias universidades¹ y expertos que entregaron sus conocimientos y experiencias sin otro fin que contribuir a la meta encomendada².

Junto a dichos grupos de trabajo fue especialmente relevante la participación de profesionales y autoridades de todas y cada una de las regiones del país³, aportando las ideas, visiones y particularidades locales que otorgan al documento un verdadero alcance nacional.

En el mismo sentido participaron especialistas de once ministerios⁴, que entregaron los conocimientos y experiencias de cada uno de los sectores públicos que intervienen en materias de desarrollo urbano y territorial.

El presente documento representa un logro histórico en el que se han podido articular, luego de un extenso y riguroso esfuerzo, distintas visiones y experiencias, que finalmente se han plasmado en una Política coherente y profunda, que sitúa la “cuestión urbana” en un contexto integral, como un “tema-país” cuya relevancia lo convierte en uno de los pilares clave de nuestro desarrollo.

A su vez, en sus distintos objetivos y lineamientos da cuenta de nuestras aspiraciones comunes, de nuestras necesidades y carencias, de las reformas y caminos que en materia de desarrollo urbano es preciso recorrer para ser un mejor país.

B. Necesidad de una Política de Desarrollo Urbano

Chile no es un país acostumbrado a la dictación de “políticas” en este ámbito, en cuanto a iniciativas que tengan las condiciones y el sustento necesario para su materialización.

Una política no es una ley o un reglamento sino un documento dirigido al país en el cual se establecen principios, objetivos y líneas de acción con el fin de ayudar a mejorar la calidad de vida de todos. Por lo mismo su fuerza o debilidad, su permanencia o transitoriedad, dependen del valor que a dichos principios y contenidos otorguen los propios chilenos.

En materia de desarrollo urbano la formulación de una política es especialmente compleja. Es hablar de todas las cosas al mismo tiempo, del ser humano, de su vida en sociedad, de sus creencias, de la economía, del trabajo, de la cultura, de la naturaleza, por nombrar algunas. Las ciudades y centros poblados envuelven a todas ellas, conforman los lugares

donde se desarrolla la vida de las personas y no son solo un referente o contexto sino que influyen notablemente y en muchas formas en su calidad de vida.

La historia demuestra que no basta con tener un conjunto de leyes que establezcan normas sobre las ciudades, leyes que muchas veces responden a objetivos distintos, propios de necesidades específicas, en un tiempo y momento determinados. Al no existir un marco que establezca principios rectores y objetivos comunes, no es posible ordenar las múltiples variables que inciden en el desarrollo de las ciudades y centros poblados, en términos que permitan un salto cualitativo relevante.

Al mismo tiempo es necesaria porque en las últimas décadas el contexto en el cual se desarrollan nuestras ciudades ha cambiado radicalmente:

C. Elementos de Diagnóstico

En la medida que el país ha progresado y la mayoría de las personas se ha radicado en las áreas urbanas —hoy tenemos 87% de población urbana—, han surgido desafíos que hasta hace poco no eran prioritarios y la necesidad de contar con esta Política se ha hecho evidente. (*ver Parte 3 para más detalles*)

El notable crecimiento económico, que llevó el PIB per cápita de US\$ 3.000 en 1982 a US\$ 19.000 en 2012, ha facilitado una drástica reducción del déficit habitacional y una cobertura de servicios básicos casi universal. Sin embargo, las políticas que permitieron disminuir el déficit habitacional descuidaron la localización, generaron concentración de pobreza, inseguridad, hacinamiento, mala conectividad y falta de acceso a bienes públicos urbanos. La desigual distribución del ingreso existente en nuestro país se materializó en nuestras ciudades y centros poblados⁵, constituyendo uno de nuestros mayores desafíos.

Nuestra población está envejeciendo, lo que genera nuevas demandas de accesibilidad y esparcimiento sobre el espacio urbano y también requerirá soluciones en políticas de vivienda. El número de personas por vivienda se ha reducido desde 4,5 en 1982 hasta 2,9 en 2012, como consecuencia del aumento del parque habitacional y de la disminución del tamaño de los hogares. Cada día construimos relativamente más departamentos y menos casas. Todo lo anterior ha posibilitado la disminución de la tasa de expansión de las urbanizaciones en el territorio.

Las herramientas con que el país cuenta para asegurar un desarrollo sustentable, que considere sus efectos en las personas y el territorio, son insuficientes. Los proyectos urbanos en general se insertan en la ciudad sin entenderla como un organismo complejo en que las acciones de una parte afectan al todo. Las decisiones de intervenir el territorio no siempre se toman considerando los efectos sociales de tales intervenciones ni los sistemas naturales en que se insertan.

Hay aspectos no resueltos en la evolución de nuestras ciudades, como la desconexión entre planificación urbana y condiciones mínimas de integración social, la incorporación de los ecosistemas y las cuencas hidrográficas en la planificación, el desarrollo de servicios sanitarios o la falta de herramientas para gestionar los riesgos naturales.

Pese a tener un gran número de propiedades declaradas patrimonio protegido, este resguardo legal no involucra posibilidades de gestión y financiamiento que se traduzcan en una protección efectiva de los inmuebles, en la mayoría de los casos en manos de privados. Nuestra institucionalidad y la normativa patrimonial no recogen aspectos asociados al patrimonio natural, la identidad, la diversidad geográfica o la riqueza cultural.

Nuestro sistema público en materia de desarrollo urbano se caracteriza por una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa. A la antigua Ley General de Urbanismo y Construcciones se suman hoy al menos otras 30 leyes que afectan directamente el territorio. Las facultades relacionadas con lo urbano están dispersas en numerosas reparticiones públicas. Esta dispersión normativa e institucional dificulta la implementación de mejoras urbanas. La información disponible para tomar

decisiones es escasa: no hay por ejemplo un catastro de las instalaciones existentes en las calles y el subsuelo.

La cobertura de los Instrumentos de Planificación Territorial de nivel local alcanza al 68% de las comunas del país. Sin embargo, dichos instrumentos tardan en promedio seis años en tramitarse y tienen pocas facultades para conducir el desarrollo urbano, o para vincular los usos de suelo con el transporte, o las obras públicas con el financiamiento. Muchas decisiones de inversión en vivienda e infraestructura se llevan a cabo al margen de la planificación.

D. Metas

Esta Política tiene los siguientes propósitos:

- Lograr una mejor calidad de vida para las personas, abordando de manera integral los aspectos que rigen la conformación de nuestras ciudades, buscando que su desarrollo sea socialmente integrado, ambientalmente equilibrado y económicamente competitivo.
- Apoyar la descentralización del país, acercando las decisiones de carácter local a las personas, respetando a las comunidades y fortaleciendo la participación ciudadana.
- Entregar un marco explícito que posibilite una reorganización institucional y ordene el accionar de los diversos organismos y actores públicos y privados que intervienen en las ciudades y el territorio, evitando criterios y acciones disímiles, contradictorios o descoordinados.
- Dar sustento y un sentido de unidad y coherencia a la reformulación de los diversos cuerpos legales y reglamentarios que necesitan modernizarse y adecuarse a los nuevos requerimientos de la sociedad.
- Generar certidumbres que favorezcan la convivencia de los ciudadanos en el territorio y posibiliten un ambiente propicio para el desarrollo de la sociedad y para las iniciativas de inversión pública y privada.

OBJETIVOS Y PRINCIPIOS

El objetivo principal de esta Política es generar condiciones para una mejor “Calidad de Vida de las Personas”⁶, entendida no solo respecto de la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas sino también en términos subjetivos, asociados a la dimensión humana y relaciones entre las personas.

Esta Política se basa en el concepto de “Desarrollo Sustentable”, entendiendo desarrollo como el aumento de las posibilidades de las personas y comunidades para llevar adelante sus proyectos de vida en distintos ámbitos⁷. Y sustentable, en términos “que la satisfacción de las necesidades actuales de las personas se realice sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas”⁸.

En cuanto al territorio, esta Política considera que este no es un bien cualquiera sino que tiene la cualidad de único e irreplicable, por lo que no resulta apropiado referirse a él exclusivamente en términos de escasez o abundancia. Su utilización, cuando se trata de fijar usos permanentes, debe ser objeto de regulación, bajo el principio del “Bien Común” y el respeto de los derechos individuales.

Al mismo tiempo deben respetarse las opciones de ocupación del territorio que libremente decidan las personas, por lo que dicha regulación debe dar cabida a distintos modos de vida, estableciendo los límites y condiciones que en cada caso correspondan⁹.

La presente Política considera los siguientes principios rectores:

- **Gradualidad:** Las proposiciones de esta Política se formulan pensando en que su materialización será paulatina en el tiempo, que abordará el territorio en forma progresiva, y que se implementará previa evaluación de los recursos necesarios y su disponibilidad.
- **Descentralización:** La toma de decisiones respecto de las intervenciones en la ciudad y el territorio debe acercarse a las personas, entregando mayores atribuciones a las regiones y comunas, junto con las capacidades y medios para ejercerlas.
- **Equidad:** Se debe asegurar un acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, a participar en las oportunidades de crecimiento y desarrollo.
- **Integración social:** Nuestras ciudades deben ser lugares inclusivos, que entreguen condiciones básicas de calidad de vida a todos sus habitantes, respetando sus particularidades y su libertad de elección.
- **Participación:** Las decisiones sobre las ciudades deben ser tomadas con el concurso de la ciudadanía, sobre la base de procesos participativos formales y organizados, en todas las escalas.
- **Identidad:** Nuestras ciudades deben dar cuenta del sentido de pertenencia de las personas y comunidades, reflejando sus valores, su historia y cultura.
- **Compromiso:** Se debe fomentar el sentido de pertenencia y la consecuente responsabilidad de la comunidad en el cuidado y desarrollo del entorno, de nuestras ciudades y paisajes.
- **Calidad:** Se debe fomentar el diseño urbano de excelencia y la belleza tanto en las construcciones como en el espacio público.
- **Eficiencia:** Nuestras ciudades, su infraestructura, servicios y sistemas funcionales deben ser planificados y administrados en orden a maximizar sus atributos positivos e internalizar los efectos negativos.
- **Adaptabilidad:** Se debe promover la capacidad de las ciudades para adecuarse oportunamente a los cambios demográficos, económicos, medioambientales, sociales, culturales y tecnológicos.
- **Resiliencia:** Nuestras ciudades y sistemas de centros poblados deben ser capaces de sobreponerse a las adversidades, a los desastres naturales y a las crisis económicas.
- **Seguridad:** Nuestras ciudades deben proveer adecuadas condiciones de seguridad que fomenten la paz social y permitan a cualquier persona el ejercicio cotidiano de sus derechos y libertades ciudadanas.

ALCANCES DE LA POLÍTICA

ALCANCE TERRITORIAL. La Política no se restringe a las áreas urbanas actualmente declaradas como tales conforme a la legislación vigente. Entiende los asentamientos humanos como sistemas territoriales complejos que integran áreas urbanizadas y rurales que se complementan en sus funciones, paisajes y ecosistemas. La denominación de “ciudad” debe entenderse también aplicable a los centros poblados y localidades de menor tamaño, en lo que corresponda.

ALCANCE TEMPORAL. Las transformaciones en la ciudad y el territorio son lentas y de larga permanencia y por tanto requieren la continuidad de los postulados de la Política en

el tiempo, trascendiendo a los gobiernos. Las proposiciones de esta Política se formulan en línea con el principio de gradualidad.

ALCANCE INSTITUCIONAL Y LEGAL. Esta Política no se restringe a la organización institucional y legal vigente, y en consecuencia requerirá para su implementación cambios institucionales y normativos. Esta Política trata materias que corresponden a varios de los actuales ministerios y gobiernos regionales y comunales.

Esta Política representa la base sobre la que, en una fase siguiente, deberán desarrollarse las acciones para su materialización, la mayoría de estas mediante distintos proyectos de ley para su discusión en el Congreso Nacional.

Sin perjuicio de lo anterior, sus objetivos y lineamientos fueron formulados para servir de guía y orientación respecto de nuevas iniciativas públicas en materia de desarrollo urbano y territorial, sea a través del ámbito reglamentario, de planes y programas o de instrumentos de planificación territorial, en todo lo que no contradiga la legislación vigente.

ÁMBITOS TEMÁTICOS

El objetivo central y los principios expuestos se desarrollan en cinco ámbitos complementarios entre sí, ordenados en capítulos separados. En cada uno de ellos se formulan “Objetivos Específicos”, que luego dan lugar a “Lineamientos” o guías de acción. Dichos postulados representan la base y a la vez la guía sobre la cual, en una fase siguiente, deberán desarrollarse las iniciativas y acciones tendientes a su materialización.

Debe tenerse presente que los distintos ámbitos son formas de aproximación a un tema común, la calidad de vida de las personas y el territorio que habitan, por tanto los lineamientos de cada uno se relacionan e incluso superponen en algunas materias. Al mismo tiempo, dada su complementariedad, el sentido y alcance de cada postulado debe siempre verificarse a la luz del conjunto.

Dichos ámbitos temáticos son: integración social, desarrollo económico, equilibrio ambiental e identidad y patrimonio. Luego se señalan reformas institucionales y de gobernanza, indispensables para lograr los objetivos anteriores.

1. INTEGRACIÓN SOCIAL

La mayoría de las grandes ciudades presentan altos grados de desigualdad urbana y segregación social, con sectores con altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y escasa conectividad.

La segregación no solo afecta a las personas que viven en los sectores segregados, sino a toda la población, interpela además a nuestros valores y concepto de sociedad, y daña la competitividad y sustentabilidad de nuestras ciudades.

El Estado debe velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos: acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento. Este objetivo debe ser de prioridad nacional.

En tal sentido deben evitarse situaciones de segregación que permite la legislación actual, como la posibilidad de construir conjuntos de viviendas sociales en el área rural, desconectados de las redes y servicios urbanos más elementales.

En materia de política habitacional, junto con mantener la reducción del déficit como uno de los desafíos más importantes, debe considerarse que es parte constitutiva de dicha

reducción la presencia del concepto de integración social en todos los programas de vivienda.

En materia de política de suelo se propone valorar su función social a través de generar y perfeccionar herramientas que permitan disponer de terrenos bien localizados para favorecer la integración social urbana. Actualmente el Estado cuenta con mecanismos para gestionar el suelo urbano con fines de integración social, sin embargo su utilización ha sido escasa y poco efectiva, principalmente por la falta de una política explícita en tal sentido, como la que se trata en el presente capítulo.

Objetivo 1.1. Garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos

1.1.1. Fijar los componentes, características y estándares mínimos¹⁰ de calidad y cobertura para los bienes públicos urbanos¹¹: espacio público, conectividad, movilidad y acceso a medios de transporte, áreas verdes, equipamiento urbano de seguridad, telecomunicaciones, deporte, cultura, salud y educación.

1.1.2. La definición de los estándares mínimos reconocerá condiciones locales y de diversidad territorial propiciando, mediante pautas generales a nivel nacional, su adecuación a nivel regional.

1.1.3. Una vez fijados dichos estándares su aplicación será gradual, con metas y plazos para su implementación, en consideración a las particularidades locales y a la disponibilidad de recursos, bajo un sistema de evaluación periódica de su distribución territorial.

Objetivo 1.2. Revertir las actuales situaciones de segregación social urbana¹²

1.2.1. Formular y fortalecer programas públicos de integración social urbana, con participación intersectorial y un enfoque integrado, identificando “zonas de inversión pública prioritaria” o sujetas a incentivos o subsidios especiales, incluyendo la participación activa de los involucrados.

1.2.2. Generar estrategias de intervención específicas, que incluyan planes y proyectos de remodelación urbana o relocalización, en conjuntos de edificios cuyo deterioro físico sea irreparable.

1.2.3. Desarrollar y promover proyectos de calidad en lugares especialmente carentes de espacios públicos y equipamiento, buscando lograr efectos ejemplares o demostrativos que puedan servir de detonantes de procesos de mejoramiento urbano.

1.2.4. Fortalecer y mejorar los programas para erradicación o radicación de “campamentos”, viviendas irregulares y provisionales, y para la reutilización de los terrenos desocupados, introduciendo plazos, recursos y medios apropiados para cada caso, de acuerdo a su diversidad y dificultad, velando al mismo tiempo porque no se generen nuevos campamentos.

1.2.5. Establecer planes públicos especiales de apoyo para los condominios de viviendas sociales cuyos residentes, por diversas causas, no tienen posibilidad de mantener apropiadamente los bienes comunes.

1.2.6. Implementar políticas de recuperación de condominios sociales dirigidas a familias propietarias de viviendas en edificaciones colectivas que presenten problemas urbanos o constructivos críticos, tales como densidad excesiva, tamaño insuficiente o problemas sociales, como alta concentración de pobreza o delincuencia.

1.2.7. Impulsar políticas para lograr una recuperación integral de viviendas en mal estado de conservación o la ampliación de aquellas que no cumplan con condiciones mínimas de habitabilidad, permitiendo con ello a las familias seguir residiendo en su barrio y evitar el desarraigo.

1.2.8. Perfeccionar los actuales mecanismos de financiamiento para las municipalidades de comunas que posean o reciban viviendas sociales hoy exentas del pago de contribuciones, para permitirles enfrentar de mejor forma los gastos asociados al emplazamiento y mantención de dichas viviendas¹³.

1.2.9. Generar programas de apoyo técnico a las municipalidades para la formulación de planes y proyectos de mejoramiento urbano y de apoyo a los conjuntos habitacionales y condominios sociales.

1.2.10. Desarrollar indicadores que hagan posible evaluar el cumplimiento de los objetivos de esta Política referidos a reducir las condiciones de segregación social urbana y que al mismo tiempo faciliten efectuar correcciones y focalizar las acciones.

Objetivo 1.3. Evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana

1.3.1. Evaluar en los programas de subsidio para la vivienda no solo el valor del suelo y el costo directo de la construcción, sino también los beneficios y costos para los futuros residentes y la sociedad, incluyendo la localización e integración urbana del terreno, la calidad del conjunto, la durabilidad, mantención, operación y posible ampliación de las viviendas, los costos en tiempo y dinero del traslado, la dotación de equipamiento y servicios públicos, entre otros.

1.3.2. Los planes y programas de vivienda deben basarse en la libertad de elección de las personas.

1.3.3. Los programas de vivienda social deben considerar, especialmente, los aspectos que escapan de la iniciativa de los futuros residentes, como son la localización, los trazados del espacio público, la reserva de terrenos para equipamiento, los elementos estructurales de las viviendas y la flexibilidad para su crecimiento.

1.3.4. Velar porque los proyectos en copropiedad, especialmente las edificaciones colectivas (*blocks*), estén asociados a la capacidad de mantener los bienes comunes.

1.3.5. Fomentar el emplazamiento de viviendas sociales en sectores con buena infraestructura, conectividad y equipamiento.

1.3.6. Promover la construcción de viviendas de mayor valor en sectores con alta concentración de vivienda social.

1.3.7. Incentivar el desarrollo de proyectos mixtos que contemplen viviendas de distinto costo, generando programas de subsidios especiales y considerando herramientas de integración espacial como la calidad arquitectónica del conjunto y el diseño de fachadas.

1.3.8. Desarrollar programas de entrega de viviendas en arriendo, con condiciones de permanencia y estabilidad suficientes, que permitan emplazarlas en sectores consolidados, conservando el arrendador la propiedad o concesión del suelo.

1.3.9. Fomentar un diseño urbano y una arquitectura de edificaciones públicas de calidad en todas las áreas de la ciudad, incluyendo especialmente los lugares de mayor vulnerabilidad social, mediante la promoción de concursos públicos de arquitectura.

Objetivo 1.4. Reducir el déficit habitacional

1.4.1. Considerar la reducción del déficit habitacional como un objetivo estratégico del país que requiere planes permanentes de apoyo a los grupos vulnerables, mediante la implementación de políticas públicas que permitan a las familias ser partícipes del proceso de elección de su vivienda.

1.4.2. Establecer políticas que permitan el acceso a la vivienda a las familias de sectores emergentes y medios, otorgando subsidios que complementen su esfuerzo individual, velando siempre porque los beneficios sean adecuados a las necesidades y real capacidad económica de las personas.

1.4.3. Mantener un esfuerzo permanente respecto de mejorar los estándares de las viviendas sociales, sin que ello signifique sacrificar la buena localización.

1.4.4. Fomentar instrumentos de subsidios para adquisición de viviendas existentes, que permitan a las familias optar por un barrio que cuenta con adecuados bienes públicos urbanos.

1.4.5. Establecer mecanismos que faciliten la densificación predial y la posibilidad de contar con títulos de dominio individuales para cada vivienda¹⁴.

1.4.6. Reforzar la focalización de los programas y establecer medidas para recuperar viviendas desocupadas o mal habidas financiadas por el Estado para destinarlas a grupos familiares que sí las requieran.

Objetivo 1.5. Establecer la siguiente política de suelo para promover la integración social

1.5.1. Implementar mecanismos normativos y de gestión pública que aseguren la disponibilidad de suelo para la vivienda social, orientados a la generación de barrios integrados y diversos.

1.5.2. Establecer medidas que propicien la utilización del suelo disponible o subutilizado al interior de las ciudades cuando este tenga atributos adecuados para proyectos de integración social urbana, especialmente en ciudades o sectores con altos grados de segregación social.

1.5.3. En el mismo sentido del lineamiento anterior, propiciar la disponibilidad de terrenos subutilizados de propiedad fiscal o de entidades relacionadas con el Estado. Lo anterior implica manejar catastros integrados de terrenos y generar un modelo de gestión de suelos públicos.

1.5.4. Utilizar las herramientas con que cuenta el Estado para adquirir y factibilizar¹⁵ terrenos para proyectos de integración social en casos que así lo requieran. Mantener catastros regionales actualizados para dicho efecto¹⁶.

1.5.5. Resguardar que los Instrumentos de Planificación Territorial contemplen una permanente disponibilidad de suelo para viviendas de todo tipo y perfil social, tanto en extensión como en densificación.

1.5.6. Incorporar a los Instrumentos de Planificación Territorial¹⁷ la facultad de establecer “zonas de interés social” en la regulación de los usos de suelo de las ciudades, orientadas a la construcción de proyectos mixtos de vivienda, con atributos de integración social, complementando la regulación tanto con obligaciones como con incentivos o subsidios especiales.

1.5.7. Establecer medidas de equilibrio sobre la incorporación de conjuntos de viviendas sociales en las comunas. Con esto se evitan situaciones de bloqueo en los Instrumentos de Planificación Territorial¹⁸ cuando existe capacidad de recepción de viviendas sociales y también evitando situaciones de sobrecarga de estas en áreas que no tienen capacidad en términos de provisión de bienes públicos urbanos.

1.5.8. Propiciar planes públicos o público-privados orientados a proyectos que induzcan a la integración social al interior de las ciudades, estableciendo tanto condiciones normativas de carácter general aplicables a dichos proyectos como mecanismos de incentivos¹⁹.

1.5.9. Establecer herramientas y condiciones de carácter general para que el desarrollo de nuevas áreas urbanas contemple viviendas sociales bajo el concepto de integración social urbana.

Objetivo 1.6. Fomentar el desarrollo y fortalecimiento de comunidades

1.6.1. Establecer programas de educación para fortalecer la preocupación por la vida en comunidad, la conciencia ciudadana, el cuidado de los espacios públicos, el valor de la asociatividad y el sentido de pertenencia.

1.6.2. Incorporar en las políticas de vivienda social programas multisectoriales de habilitación social, de educación y de capacitación.

1.6.3. Fomentar y apoyar la participación y la creación de organizaciones de base en los barrios, comunidades y conjuntos, como instancias de integración social y desarrollo local. Con especial énfasis en la constitución de juntas de vecinos o comités de administración cuando se trate de condominios.

1.6.4. Establecer mecanismos legales y programas para facilitar la organización y administración de condominios sociales, en términos que les permitan postular a subsidios de mejoramiento tanto de las viviendas como del conjunto.

Objetivo 1.7. Incrementar la conectividad, la seguridad y la accesibilidad universal

1.7.1. Establecer condiciones de conectividad e interrelación con el entorno urbano para todo proyecto, especialmente para aquellos que ocupan grandes extensiones de suelo al interior de la ciudad.

1.7.2. Generar programas y proyectos que permitan la interconexión de espacios públicos, incluidos los parques y áreas verdes, generando paseos y circuitos, tanto a escala de barrio como a escala de la ciudad.

1.7.3. Integrar los instrumentos de planificación intercomunal con los planes de inversión urbano-habitacional y los de vialidad y transporte, asegurando la continuidad de la vialidad y la conectividad urbana.

1.7.4. Incorporar en los instrumentos de planificación urbana normas sobre condiciones de diseño urbano relacionadas con acceso, integración espacial y control visual, que contribuyan a la seguridad de las personas en los espacios públicos.

1.7.5. Propiciar la incorporación efectiva de los requisitos de accesibilidad universal en el diseño de las ciudades, sus espacios públicos, medios de transporte y edificaciones.

1.7.6. Actualizar y reforzar las normas sobre acceso universal aplicables tanto a las urbanizaciones como a las edificaciones, incluyendo mecanismos graduales para la adaptación de la infraestructura pública existente.

Objetivo 1.8. Propiciar la integración social en y con las localidades apartadas

1.8.1. Reforzar los planes y programas de viviendas sociales y equipamiento adecuados a las características particulares de las distintas localidades, su geografía y cultura.

1.8.2. Incorporar en las iniciativas de inversión en conectividad y servicios de infraestructura el aporte de las localidades apartadas en la formación de la identidad regional.

1.8.3. Establecer programas de apoyo a la organización y gobierno de las localidades menores, y sistemas compartidos de administración con las cabeceras comunales.

2. DESARROLLO ECONÓMICO

Las ciudades deben ser agentes de desarrollo económico, fuentes de innovación, emprendimiento y creación de empleo. Se entiende el concepto de desarrollo con una mirada integral, con responsabilidad social y bajo el concepto de sustentabilidad, armonizando el crecimiento y la inversión con las externalidades que los proyectos causen en las personas, localidades y territorios.

En una economía globalizada las personas y los capitales fluyen con gran facilidad, y las ciudades compiten por atraer talento e inversión, tanto local como extranjera. Nuestras ciudades y pueblos tienen que fortalecer su rol de lugares donde las personas viven y trabajan.

Esto requiere favorecer la libertad de emprendimiento y la interacción entre las personas y entre las ciudades, y propiciar la eficiencia de los procesos de inversión.

En el marco de un desarrollo urbano equitativo y sustentable se deben perfeccionar las herramientas para que los agentes públicos y privados se hagan cargo de los efectos sociales y externalidades que generen sus intervenciones en el territorio, teniendo en consideración las imperfecciones propias del mercado del suelo.

Al mismo tiempo es necesario reforzar las herramientas del Estado para captar los aumentos de valor que sobre los terrenos eriazos o subutilizados producen acciones claramente atribuibles al mismo Estado, sea mediante obras de infraestructura o a través de cambios normativos que incrementen la intensidad de uso del suelo²⁰. Estas ganancias de valor que conceptualmente son otorgadas por la comunidad debieran quedar sujetas a uno o más sistemas de retribución²¹.

Objetivo 2.1. Generar condiciones urbanas que fomenten el desarrollo económico, la innovación y la creación de empleo

2.1.1. Procurar el continuo mejoramiento de los atributos de las ciudades para atraer inversiones, generando condiciones urbanísticas atractivas para el desarrollo de proyectos e iniciativas productivas, comerciales y de servicios.

2.1.2. Prever una adecuada disponibilidad de suelo para nuevos desarrollos, tanto mediante procesos de densificación como de extensión²², según las particularidades de cada ciudad y región²³.

2.1.3. Promover en la planificación urbana los usos de suelo mixtos, que posibiliten el trabajo de las personas cerca del lugar donde residen, incluidos los usos comerciales, de servicios y de industrias compatibles. Lo anterior bajo criterios de manejo responsable de las externalidades y velando por una adecuada relación urbanística entre los diferentes usos.

2.1.4. Generar condiciones urbanísticas que permitan responder oportunamente a las demandas de vivienda, actividades productivas, equipamiento, infraestructura y bienes públicos urbanos de acuerdo a las oportunidades laborales de las distintas regiones y ciudades.

2.1.5. Fomentar la complementariedad entre los ejes funcionales, como corredores de transporte o autopistas, con usos peatonales o no motorizados. Asimismo, reconocer en los barrios sectores de tráfico lento o con sistemas no invasivos, que permitan usar el espacio público para funciones diferentes del tránsito de vehículos motorizados.

2.1.6. Incorporar en los estudios de preinversión de las obras mayores de infraestructura vial urbana aspectos urbanísticos relacionados con usos peatonales, ciclovías y accesibilidad universal, entre otros.

Objetivo 2.2. Integrar la planificación urbana con los programas de inversión

2.2.1. Asociar las decisiones de inversión pública multisectorial a los Instrumentos de Planificación Territorial y evaluar su rentabilidad social en función de planes más que de proyectos, considerando, además de los efectos socioeconómicos, los beneficios culturales y la calidad urbanística.

2.2.2. Establecer incentivos para el sector privado ligados a inversión en comunas deprimidas o rezagadas, especialmente respecto de proyectos capaces de generar empleos permanentes y actividad económica²⁴.

2.2.3. Generar planes de obras de interés público que contemplen participación de financiamiento privado, asociados al concepto de contraprestación por medio del otorgamiento de normas urbanísticas especiales.

2.2.4. Incorporar en los Instrumentos de Planificación Territorial incentivos normativos para proyectos que voluntariamente contribuyan a la formación o mejoramiento del espacio público.

Objetivo 2.3. Considerar los efectos sociales de los proyectos públicos y privados y corregir imperfecciones del mercado de suelo

2.3.1. Establecer metodologías públicas objetivas y preestablecidas de evaluación de las externalidades positivas y negativas que produzcan los proyectos públicos y privados, tanto grandes como pequeños.

2.3.2. Incorporar en los sistemas de evaluación de rentabilidad social de los proyectos públicos todas las variables que incidan en dicha rentabilidad, incluyendo los aspectos intangibles asociados a los aspectos urbanísticos.

2.3.3. Fijar condiciones para que, mediante reglas preestablecidas, objetivas y de aplicación general, los proyectos de todo tipo se hagan cargo de las externalidades negativas que produzcan, en términos de impactos sociales, o sobre el medio natural, sobre el espacio público o sobre los sistemas de transporte²⁵.

2.3.4. Establecer sistemas reglados de compensaciones para las externalidades medioambientales que no sea posible resolver en el mismo lugar, reconociendo las particularidades locales, junto con avanzar en mecanismos apropiados para la resolución de conflictos con las comunidades afectadas.

2.3.5. Establecer sistemas de obligaciones especiales para las nuevas áreas de expansión urbana, en términos de prever que se harán cargo de sus externalidades. Al mismo tiempo establecer sistemas de contribuciones o aportes para los proyectos de densificación que permitan resolver sus efectos sobre el espacio público y las funciones urbanas, conforme determine la ley.

2.3.6. Perfeccionar las herramientas tributarias aplicables a los terrenos eriazos o subutilizados en las áreas urbanas, corrigiendo distorsiones o exenciones que les otorgan un trato diferente al del resto de los terrenos urbanos²⁶. En el mismo sentido, promover fórmulas para que los inmuebles fiscales aporten a las comunas donde se emplazan en proporción a los servicios municipales que reciben.

Objetivo 2.4. Fortalecer la competitividad de las ciudades y su conexión al mundo

2.4.1. Fomentar el desarrollo de los servicios de infraestructura relacionados con los sistemas de transporte y la conectividad de personas, productos y servicios, tanto al

interior de las ciudades como entre estas, así como también entre el país y los mercados extranjeros.

2.4.2. Procurar que las ciudades sean capaces de generar condiciones que les permitan competir, de forma individual o asociada, para atraer nuevas inversiones, capital humano, actividad turística y desarrollo comercial²⁷.

Objetivo 2.5. Establecer reglas que otorguen certeza al desarrollo de proyectos

2.5.1. Someter las inversiones y proyectos de construcción a reglas objetivas, estables y de aplicación general que permitan evaluar sus costos y beneficios de forma anticipada.

2.5.2. Establecer escalas de competencia en la toma de decisiones sobre la procedencia de construir instalaciones de infraestructura, especialmente aquella de carácter estratégico o de importancia nacional, como la relacionada con la provisión de energía²⁸.

2.5.3. Establecer medidas para que los proyectos de gran escala controlen sus impactos y contribuyan al desarrollo del territorio intervenido y, especialmente, a mejorar la calidad de vida de las ciudades y pueblos relacionados.

2.5.4. Velar porque la información generada por el sector público, salvo reserva justificada, esté a disposición de las personas e instituciones, de manera sistematizada y manejable, para ser considerada en la formulación de proyectos y decisiones de inversión.

Objetivo 2.6. Incrementar la calidad de los Instrumentos de Planificación Territorial

2.6.1. Los Instrumentos de Planificación Territorial deben incorporar, entre otras, variables de desempeño económico en su formulación e implementación.

2.6.2. Los Instrumentos de Planificación Territorial deben incorporar sistemas de evaluación de las variables del desarrollo urbano que permitan anticipar o acompañar las tendencias de demanda de la población.

Objetivo 2.7. Velar por la eficiencia de las inversiones en infraestructura pública en la ciudad y el territorio

2.7.1. Establecer en la planificación urbana condiciones de proporcionalidad entre la infraestructura de vialidad, transporte y equipamiento y la utilización del suelo asociada a la capacidad de dicha infraestructura. Deben evitarse situaciones de subutilización de la infraestructura por bajas densidades y usos prohibidos en los Instrumentos de Planificación Territorial.

2.7.2. Procurar el uso eficiente del espacio público, especialmente en materia de sistemas de transporte, favoreciendo los medios colectivos sobre el automóvil, especialmente en las áreas de mayor densidad.

2.7.3. Considerar criterios de integración regional, de sistemas de ciudades y de complementariedad entre centros poblados en las decisiones de infraestructura interurbana.

Objetivo 2.8. Racionalizar los costos de transporte de personas y bienes

2.8.1. Propiciar mecanismos que permitan regular la demanda de transporte en automóvil privado en periodos y áreas congestionadas, tales como políticas para desincentivar su uso: tarificación vial, incentivos para la sustitución del automóvil o racionalización de la provisión de estacionamientos.

2.8.2. Fomentar la creación en las grandes ciudades de sistemas de monitoreo y evaluación en tiempo real del funcionamiento de las redes de transporte, incluyendo herramientas de administración a distancia y manejo de crisis de congestión, junto con implementar sistemas de información en línea a los usuarios.

2.8.3. Propiciar sistemas de transporte público con oferta multimodal y tarifas integradas que faciliten la autonomía de las personas. Facilitar la interrelación de sistemas de transporte locales con los de mayor escala.

2.8.4. Establecer reglas generales y objetivas para que todos los proyectos que generen o atraigan viajes internalicen los efectos que produzcan sobre el espacio público y el funcionamiento de las redes de transporte²⁹.

2.8.5. Fomentar en las áreas metropolitanas el desarrollo de subcentros que acerquen las actividades productivas a las residenciales, disminuyendo las distancias de viaje y la dependencia del automóvil.

Objetivo 2.9. Facilitar los ajustes de la planificación a nuevos escenarios³⁰

2.9.1. Incorporar métodos de medición de resultados socioeconómicos sobre las decisiones de planificación urbana, capaces de advertir situaciones de desajuste entre objetivos y logros.

2.9.2. Establecer procedimientos públicos y transparentes para evaluar proposiciones del sector privado u organizaciones comunitarias sobre cambios normativos en sectores determinados para proyectos específicos.

3. EQUILIBRIO AMBIENTAL

Los asentamientos humanos y productivos deben desarrollarse de forma sustentable, equilibrada con el medio natural, reconociendo y valorando los sistemas en que se insertan.

Las ciudades son importantes consumidoras de energía y de agua, así como grandes generadoras de emisiones hacia la atmósfera, hacia los cuerpos de agua y también de contaminación de suelos. Su forma de relacionarse con el medio natural y su desarrollo tienen efectos que deben ser resueltos en función del necesario progreso del país, del bien común y de los intereses de los habitantes de cada ciudad y centro poblado.

Objetivo 3.1. Considerar los sistemas naturales como soporte fundamental en la planificación y diseño de las intervenciones en el territorio

3.1.1. Establecer que los Instrumentos de Planificación Territorial deben siempre elaborarse considerando los sistemas naturales del territorio planificado y su capacidad de carga, con especial atención a las cuencas hidrográficas, reconociendo la biodiversidad y los ecosistemas como activos ambientales.

3.1.2. Incorporar en las decisiones de planificación y en las reglas para el desarrollo de proyectos criterios de manejo sustentable del patrimonio natural y valoración de los aspectos paisajísticos, incluyendo mecanismos públicos de fomento o incentivos.

3.1.3. Incorporar en los Instrumentos de Planificación Territorial reglas y planes especiales para los bordes costeros marítimos, lacustres y fluviales, de canales y humedales, incluyendo el tratamiento de los cauces³¹ como corredores o paseos urbanos que “introducen” la naturaleza en la ciudad, contribuyen a regular el clima y resguardan la biodiversidad.

3.1.4. Establecer reglas y condiciones objetivas para el desarrollo sustentable de proyectos en el borde acuático en base a una visión integrada tierra-mar, lago o río.

3.1.5. Considerar la base económica dominante de las distintas ciudades y territorios y generar modelos específicos de gestión urbano-ambiental adecuados a sus particularidades y escala.

3.1.6. Valorar la silvicultura urbana y la masa vegetal, el aporte de los árboles en la conformación del espacio público y en las condiciones ambientales del ecosistema urbano.

3.1.7. Generar estándares, guías de diseño y manuales de implementación y mantención de arborización urbana, tanto para las ciudades como para las localidades menores, adecuados a su geografía y características propias.

3.1.8. Incentivar la restauración de las condiciones naturales en áreas erosionadas o degradadas y exigir que los nuevos proyectos públicos o privados no generen nuevas condiciones de erosión o degradación sin las debidas mitigaciones o compensaciones.

3.1.9. Propiciar la construcción sustentable en el proceso de planificación, diseño, construcción y operación de la ciudad, las edificaciones y su entorno.

Objetivo 3.2. Identificar y considerar los riesgos naturales y antrópicos

3.2.1. Fomentar la investigación y estudio sobre los riesgos naturales y antrópicos asociados al uso del territorio para asentamientos humanos, incorporando dicha información a los Instrumentos de Planificación Territorial.

3.2.2. Integrar el concepto de reducción de riesgo de desastres en los Instrumentos de Planificación Territorial de las diferentes escalas.

3.2.3. Complementar las disposiciones sobre riesgos naturales incorporadas en los Instrumentos de Planificación Territorial con planes de monitoreo, de gestión de emergencias, de información y capacitación ciudadana. Asegurar que se construyan y señalen adecuadamente las vías de evacuación y las áreas de seguridad.

3.2.4. Establecer reglas objetivas para el emplazamiento de construcciones en áreas de riesgo, bajo requisitos de estudios específicos, de medidas de prevención o la ejecución de obras de resguardo o mitigación.

3.2.5. Fomentar en todas las escalas la gestión y prevención de riesgos por pasivos ambientales.

Objetivo 3.3. Gestionar eficientemente recursos naturales, energía y residuos

3.3.1. Fomentar la elaboración e implementación de estrategias locales de sustentabilidad e iniciativas de consumo eficiente de energía, agua y combustibles fósiles. Establecer programas para facilitar la adaptación e innovación tecnológica.

3.3.2. Generar programas de educación y difusión sobre el medio ambiente y su gestión, e incentivar el compromiso y participación activa de la ciudadanía en iniciativas para valorarlo y protegerlo.

3.3.3. Propiciar una gestión hídrica integral³², considerando planes de uso eficiente de agua potable, reutilización de aguas servidas y aguas lluvia, control de la erosión del suelo y la sedimentación de los cuerpos de agua, junto con evitar la contaminación y agotamiento de las napas. En materias de áreas verdes velar por su concordancia con el clima del lugar y, cuando se requiera, el uso de sistemas de riego eficientes.

3.3.4. Fomentar la incorporación en los asentamientos humanos de tecnologías de eficiencia energética y bioclimática, en las distintas escalas –vivienda, edificio, loteo, barrio o ciudad– y en los distintos sistemas urbanos –transporte, iluminación, manejo de residuos– apropiadas a cada lugar.

3.3.5. Fomentar en los asentamientos humanos la gestión de residuos, bajo la premisa de reducir, reutilizar y reciclar (3R), y su eventual utilización como fuente de recursos y producción de energía.

3.3.6. Crear incentivos para la investigación nacional y local sobre sistemas y sinergias urbanas en la administración de recursos naturales, incluyendo la asociación con centros de estudio y el intercambio de experiencias a nivel internacional.

Objetivo 3.4. Medir y monitorear variables ambientales urbanas

3.4.1. Generar y mantener actualizado un catastro integrado de los recursos naturales de todas las áreas comprendidas en los Instrumentos de Planificación Territorial³³.

3.4.2. Establecer metas específicas de mejoramiento ambiental para las ciudades en ámbitos como la eficiencia en el uso de recursos naturales, las emisiones de gases de efecto invernadero, la gestión de residuos, la contaminación acústica, visual, lumínica, por olores, y los rayados y daños sobre edificios y el espacio público.

3.4.3. Crear un sistema de indicadores de cumplimiento de los objetivos ambientales de los Instrumentos de Planificación Territorial. Establecer incentivos para su cumplimiento, mecanismos de adaptación y ajuste, y eventuales sanciones.

Objetivo 3.5. Fomentar el uso sustentable del suelo en ciudades y áreas de expansión

3.5.1. Favorecer los procesos de reutilización y densificación controlada al interior de las áreas urbanas y facilitar el desarrollo de áreas sin uso urbano al interior de las ciudades³⁴.

3.5.2. Establecer condiciones para que los proyectos de nuevas áreas urbanas resuelvan las externalidades sobre el medio natural, en aspectos como la permeabilidad del terreno, la biodiversidad y los cauces naturales.

3.5.3. Prevenir la ocupación irregular del territorio y los asentamientos informales. Al mismo tiempo revertir los casos existentes, en especial en las áreas periurbanas y bordes costeros, marítimos, lacustres y fluviales³⁵.

Objetivo 3.6. Fomentar la movilidad urbana³⁶ a través del uso compartido del espacio público

3.6.1. Fomentar el tránsito peatonal y el uso de la bicicleta, y garantizar la accesibilidad universal con normas urbanísticas específicas para el espacio público.

3.6.2. Propiciar la creación de zonas urbanas de tráfico calmado³⁷ y fomentar el uso del espacio público para aspectos no funcionales como pasear, conversar, sentarse a mirar.

3.6.3. Fomentar la incorporación de sistemas de transporte público de bajo impacto, que permitan una interrelación armónica entre diferentes usos del espacio público.

4. IDENTIDAD Y PATRIMONIO

Las ciudades y centros poblados deben dar cuenta de la identidad de los lugares en que se emplazan, de las personas que los habitan y de la diversidad geográfica y la riqueza cultural propia de las diferentes comunidades, pueblos y localidades. Identidad significa también “identificación”, en el sentido de que las comunidades deben sentirse reflejadas en las características de los lugares donde viven.

Para los efectos de la presente Política el patrimonio es un bien social que está conformado tanto por las obras y manifestaciones de las personas como por el entorno natural en que viven³⁸.

En este acápite también se hace referencia al patrimonio cultural, entendido como aquel que tiene un significado o valor especial para el país o una comunidad en particular.

Objetivo 4.1. Valorar el entorno físico, construido o natural, formador de la identidad de las comunidades

4.1.1. Incorporar la dimensión del entorno construido o natural como parte de la educación. Enseñar sus particularidades, la forma en que refleja la identidad, la cultura y la historia de quienes lo habitaron o habitan y también la forma en que afecta la calidad de vida de las personas.

4.1.2. Considerar en el diseño del espacio público su dimensión cultural y no solo su dimensión funcional o utilitaria, en tanto representa la identidad y valores de las diferentes comunidades.

4.1.3. Considerar el valor patrimonial de los paisajes y de los elementos naturales en todas las intervenciones que se efectúen en el territorio, ciudades y centros poblados.

4.1.4. Propiciar la calidad de la arquitectura como factor de identidad y desarrollo cultural. Incentivar la generación de proyectos públicos mediante sistemas de concursos públicos abiertos cuando se trata de espacios públicos o edificaciones públicas, orientados a la materialización de las obras bajo tuición de sus autores.

4.1.5. Reconocer en los Instrumentos de Planificación Territorial el valor de lo colectivo, estableciendo normas y condiciones que promuevan la integración urbanística de proyectos, para que contribuyan a la formación del entorno común y del espacio público.

4.1.6. Establecer a nivel comunal registros gráficos integrados y permanentes de lo construido en las zonas urbanas de interés patrimonial que cuenten con algún tipo de protección o reconocimiento oficial, tanto en las propiedades privadas como en las públicas, con calidad suficiente para servir de base a estudios técnicos o académicos y estudios sobre el emplazamiento y relaciones de nuevos proyectos con su entorno.

4.1.7. Establecer como parte de los Instrumentos de Planificación Territorial planes especiales para sectores, ejes viales y sistemas de espacios públicos, que permitan fijar su diseño y características de acuerdo a la identidad local. Al mismo tiempo, establecer que los proyectos y obras que se ejecuten en el espacio público de las áreas urbanas quedarán sujetos a su concordancia con dichos planes especiales.

Objetivo 4.2. Valorar la identidad de cada cultura y zona geográfica

4.2.1. Velar por la coherencia entre las obras y el lugar en que se emplazan, en términos de su relación con la geografía y las particularidades sociales y culturales de los lugareños, en las intervenciones y normativa urbana local.

4.2.2. Generar sistemas adecuados de participación en la formulación de los Instrumentos de Planificación Territorial que permitan dar cuenta de la identidad e idiosincrasia de las diferentes culturas y pueblos originarios³⁹.

Objetivo 4.3. Conocer, valorar, proteger y gestionar el patrimonio cultural

4.3.1. Establecer un registro integrado del patrimonio cultural⁴⁰ declarado como parte del sistema de información territorial⁴¹. público y actualizado, con estándares de información aptos para su estudio, definición de políticas públicas y formulación de proyectos de puesta en valor.

4.3.2. Valorar las diferentes expresiones del patrimonio cultural, representativas tanto a nivel local, regional o nacional como a nivel mundial⁴².

4.3.3. Establecer metodologías de valoración del patrimonio cultural, en base a atributos y valores, elaboradas por especialistas, con participación de la comunidad, distinguiendo las características esenciales que se deben preservar de aspectos que pueden ser objeto de intervención o modificación.

4.3.4. Incluir en los sistemas de evaluación social de proyectos con financiamiento del Estado la valoración del patrimonio cultural como un factor positivo que genera valor social e incrementa la identidad de las comunidades.

4.3.5. Reconocer la responsabilidad del Estado y de los ciudadanos respecto del resguardo, mantención, puesta en valor y difusión del patrimonio cultural, en tanto bien social que beneficia a todos los ciudadanos.

4.3.6. Incrementar la asignación de recursos públicos para la salvaguarda del patrimonio cultural.

4.3.7. Establecer mecanismos de compensaciones e incentivos económicos, diseñados acorde con la naturaleza del patrimonio a proteger y con los beneficios que pueda brindar a la comunidad.

4.3.8. Establecer un sistema sencillo, directo y amplio de incentivos para las donaciones destinadas a la conservación efectiva de bienes patrimoniales que cuenten con reconocimiento oficial.

4.3.9. Equilibrar las obligaciones que se imponen a los propietarios privados con contraprestaciones reales, apoyo económico y técnico, a través de programas del Estado permanentes de financiamiento que comprometan a todos los involucrados (Estado, propietario y comunidad).

4.3.10. Establecer mecanismos para el desarrollo de proyectos privados de puesta en valor del patrimonio cultural, incluyendo aquellos asociados a la generación de renta, sea esta mediante utilidad comercial, inmobiliaria, turística o cultural.

4.3.11. Considerar que el patrimonio cultural puede ser intervenido para adaptarlo a nuevas necesidades, incorporando nuevos usos y nuevas tecnologías que sean capaces de agregarle valor.

4.3.12. Establecer un sistema de sanciones para aquellas acciones que atenten contra el resguardo del patrimonio cultural, con distintos niveles de penalización acordes con los daños generados.

4.3.13. Integrar los distintos tipos de patrimonio cultural en los Instrumentos de Planificación Territorial, fijando lineamientos para su conservación, intervención y utilización.

4.3.14. Generar en la planificación y el diseño urbano resguardos para los espacios en que se desarrollan las actividades, fiestas o ceremonias de culturas o localidades específicas que son parte de su patrimonio cultural intangible⁴³.

4.3.15. Asignar la responsabilidad de las decisiones respecto al patrimonio cultural, la gestión de su financiamiento y conservación, a la escala administrativa que lo reconoció y declaró, en armonía con los lineamientos del acápite de “Institucionalidad y gobernanza”⁴⁴.

4.3.16. Establecer en los Instrumentos de Planificación Territorial correspondientes reglas que velen porque la inserción de nuevas construcciones en sectores patrimoniales urbanos o rurales no los afecten negativamente y sean coherentes con el entorno natural, la cultura y forma de vida de la comunidad.

4.3.17. Establecer sistemas formales de emergencia y mecanismos de toma de decisiones en situaciones de catástrofes naturales que obliguen a una acción expedita de protección del patrimonio cultural dañado, desde la administración central o las autoridades regionales.

5. INSTITUCIONALIDAD Y GOBERNANZA

Para la materialización de la presente Política es fundamental efectuar un reordenamiento institucional, tanto de la administración central como de los gobiernos locales. Con dicho reordenamiento los objetivos y lineamientos expresados en esta Política tendrán mayores opciones de materializarse. No basta con mejorar la coordinación. Nuestra institucionalidad debe avanzar hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos.

El objetivo central en este ámbito es obtener un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial, capaz de concretar los postulados de esta Política.

Dicha capacidad implica dotar a las entidades descentralizadas a cargo de la planificación de mayores facultades de decisión respecto del conjunto de materias que inciden en el desarrollo urbano, no solo las referidas a las construcciones y sus usos, como sucede actualmente, sino también las referidas a sistemas de transporte, infraestructura, redes de servicios e instalaciones, manejo integrado de residuos, gestión de tributos asociados a obras o actividades locales, entre otras⁴⁵.

El principal mecanismo para que la integración se produzca será que todas las intervenciones sobre las ciudades y el territorio, tanto las públicas como las privadas, queden sujetas a su concordancia con un nuevo sistema de Instrumentos de Planificación Territorial, consistente con esta Política y que se implementará gradualmente. En otras palabras, se trata de obtener una “planificación gobernada”.

Objetivo 5.1. Sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales

5.1.1. La toma de decisiones será descentralizada, es decir, las decisiones radicarán por defecto en el nivel local, y solo escalarán a los niveles superiores cuando el nivel local no tenga los medios suficientes para abordarlas o cuando se trate de materias de escala o importancia nacional o regional.

5.1.2. Para ser efectiva, la descentralización implicará simultáneamente la entrega de potestades y atribuciones, la provisión de equipos técnicos suficientes para ejercer dichas atribuciones y el financiamiento necesario para implementarlas.

5.1.3. Los gobiernos locales, tanto municipales como regionales, deben contar con mecanismos de financiamiento permanente capaces de solventar su labor en materia de desarrollo urbano y dotación de servicios conforme al nuevo ordenamiento institucional descentralizado. Esto supone aumentar gradualmente los recursos financieros que quedarán bajo su tuición.

5.1.4. Debe propiciarse la creación de herramientas locales de gestión y financiamiento para proyectos y obras de desarrollo urbano, generando esquemas de contribuciones o tributos sobre actividades o bienes con clara identificación local o regional⁴⁶.

5.1.5. En materia de inversión pública de carácter intersectorial en las ciudades, incluidas sus interconexiones, debe considerarse la creación de un ente coordinador o Agencia pública con las atribuciones necesarias para la implementación de los distintos planes.

Objetivo 5.2. Reorganización de potestades públicas en cuatro escalas territoriales

5.2.1. Escalas de gobierno y planificación territorial:

Se reconocen cuatro escalas: las existentes escalas comunal, regional y nacional, y una nueva escala metropolitana.

Escala Comunal. Competencia de la municipalidad. Estará a cargo de la planificación, gestión comunal y toma de decisiones respecto de proyectos y obras de carácter comunal. Tendrá mayores atribuciones⁴⁷ que las actuales en materia de desarrollo urbano, conforme a las nuevas materias de los Instrumentos de Planificación Territorial que quedarían bajo su tuición. Lo anterior con la salvedad de que, tratándose de dos o más comunas que formen parte de una misma ciudad o conurbación, podrá formarse un gobierno metropolitano a cargo de los aspectos intercomunales o colectivos de la ciudad.

Escala Metropolitana. Esta autoridad, cuya institucionalidad y forma de elección deberá determinarse mediante una ley específica, estará a cargo de la planificación metropolitana⁴⁸ y gobernará en sus aspectos colectivos o sistémicos⁴⁹ los territorios que estén dentro de su área metropolitana.

La creación de dicha autoridad involucra un reordenamiento de las potestades, competencias y funciones tanto del nivel regional como del nivel comunal. Por tanto, cuando existan gobiernos metropolitanos, el gobierno regional y los gobiernos comunales respectivos tendrán atribuciones distintas de aquellas donde no hay un gobierno metropolitano, cuya existencia se determinará caso a caso por ley.

Se plantea que en una primera fase esta escala metropolitana sea ejercida por el gobierno regional⁵⁰.

Escala Regional. Competencia del gobierno regional, con consejeros generados mediante elección democrática. Tendrá atribuciones sobre la planificación y gestión territorial y sobre las intervenciones y proyectos de alcance regional.

También se encargará de la planificación urbana intercomunal y de las obras de carácter regional o intercomunal, junto con prestar soporte y asesoría técnica para la generación de proyectos y la planificación urbana de las ciudades, pueblos y localidades rurales que lo requieran.

Al igual que el nivel comunal, esta escala tendrá mayores atribuciones que las actuales en materia de desarrollo urbano, de acuerdo a las nuevas materias de los Instrumentos de Planificación Territorial que quedarían bajo su tuición⁵¹.

Escala Nacional. Encabezada por un Ministerio de Ciudades, Vivienda y Desarrollo Territorial. Será el encargado de la fijación de reglas y la formulación de políticas nacionales sobre planificación y gestión urbana y territorial, sobre instalaciones de infraestructura, además de proyectos u obras de carácter estratégico o de importancia nacional establecidos por ley. Le corresponderá también la supervisión del cumplimiento de las reglas de planificación en los instrumentos de los demás niveles, además de decidir sobre el financiamiento e implementación de las obras públicas de importancia o alcance nacional.

En materia de vivienda le corresponderá fijar los programas habitacionales, las estrategias y planes destinados a lograr los objetivos señalados en el Capítulo de "Integración social".

Corresponderá también al ministerio establecer, en conjunto con los gobiernos regionales, estrategias y programas sobre aspectos macrorregionales y sobre la conformación o reforzamiento de sistemas de centros poblados, fijando para ellos condiciones y medidas de fomento que permitan su interrelación y complementariedad, especialmente en infraestructura y transporte.

También tendrá a su cargo la elaboración y administración de políticas y planes especiales en los que concurren diversas instituciones, tales como los planes de inversión de infraestructura de nivel nacional y los referidos a bordes costeros, áreas protegidas y zonas de interés turístico de importancia nacional.

El ministerio no elaborará⁵² Instrumentos de Planificación Territorial. Dicha tarea corresponderá a órganos descentralizados, como los gobiernos regionales, gobiernos metropolitanos y las municipalidades, de acuerdo a su respectivo ámbito.

Objetivo 5.3. Sistema de planificación integrado

5.3.1. Se entenderá por planificación integrada aquella compuesta simultáneamente por planes de ordenamiento territorial, sistemas de financiamiento y decisiones de inversión⁵³, y herramientas de gestión respecto del funcionamiento de las actividades y sistemas urbanos.

5.3.2. Todas las intervenciones de carácter permanente sobre la ciudad y el territorio, sean estas construcciones o instalaciones, de carácter público o privado, estarán sujetas a las reglas fijadas en los respectivos Instrumentos de Planificación Territorial. Solo existirán excepciones en materias de defensa nacional o de importancia nacional calificadas por ley.

5.3.3. Las funciones y competencias de los órganos de la administración del Estado en esta materia deben ser coincidentes con las escalas de los Instrumentos de Planificación Territorial.

5.3.4. En cada una de las escalas, la toma de decisiones respecto de las intervenciones en las ciudades y el territorio debe sujetarse al concepto de planificación integrada, basada en un único sistema⁵⁴ o plataforma de instrumentos de planificación territorial^{55 56}, multisectorial, descentralizado y participativo, cuyas características principales serán:

- a. Las materias propias de los Instrumentos de Planificación Territorial serán no solo las actuales sobre regulación de las construcciones y sus usos sino también las referidas a sistemas de transporte, sistemas naturales, redes viales, redes de servicios, silvicultura urbana, elementos del paisaje, gestión de recursos hídricos, manejo de residuos⁵⁷ y utilización del subsuelo urbano⁵⁸.

La planificación de los usos de suelo y las densidades se efectuará en conjunto con la planificación de los sistemas de transporte.

- b. Estos instrumentos estarán asociados a programas de inversión pública y podrán incorporar esquemas de beneficios económicos, de tributos locales o de fijación de tarifas por la utilización de determinados bienes públicos, conforme señale la ley.
- c. Los instrumentos podrán fijar restricciones o gravámenes a las propiedades con fines de bien común, estableciendo compensaciones o retribuciones en los casos en que tales cargas representen un perjuicio individual o sean expropiatorias. Tendrán la potestad de fijar los trazados del espacio público⁵⁹ tanto al interior de las ciudades como en el medio rural, a través de declarar de utilidad pública con carácter permanente los terrenos necesarios y reservarlos para el desarrollo futuro.
- d. Los instrumentos deben ser apropiados a las distintas realidades de los territorios y localidades del país, incluyendo aspectos propios de la ruralidad y situaciones intermedias suburbanas o semirurales⁶⁰.
- e. Los instrumentos identificarán materias de diferente carácter: informativo, indicativo e imperativo. El carácter imperativo u obligatorio se aplicará respecto de las áreas urbanas, respecto de determinadas construcciones e instalaciones en el área rural, y respecto de zonas especiales o protegidas, conforme lo determinen las leyes específicas. Las áreas rurales estarán sujetas a disposiciones informativas o indicativas, basadas en las distintas características de los territorios.
- f. Los instrumentos podrán contemplar normas de desempeño u orientadas al cumplimiento de objetivos y no solo reglas prescriptivas. Podrán establecer

regulaciones sobre zonas o áreas específicas, sobre requisitos a cumplir por los proyectos o sobre la combinación de ambos sistemas.

- g. Los instrumentos deben reconocer distintos horizontes de tiempo, distinguiendo aspectos permanentes de otros más flexibles o circunstanciales. Acorde con ello, deben existir distintos procesos⁶¹ para sus modificaciones.
- h. Los instrumentos deben tener capacidad de adaptación y ser oportunos. Debe establecerse como obligación de la autoridad cumplir plazos máximos de actualización, con medidas efectivas y sanciones en caso de incumplimiento.
- i. Se deben establecer mecanismos de evaluación y control de los instrumentos respecto del cumplimiento de sus propios objetivos y de su coherencia con esta Política, sobre la base de indicadores predefinidos.
- j. Los planes territoriales de los distintos ministerios sectoriales y demás instituciones públicas quedarán incorporados en el sistema.

5.3.5. Se deben formular planes o herramientas especiales⁶² para objetivos específicos, en complemento de los instrumentos de planificación territorial. Dichos planes podrán ser elaborados y gestionados por órganos públicos, privados o mixtos, de acuerdo a reglas predefinidas para su elaboración, gestión, procesos de participación y mecanismos de control.

Estos planes abordarán materias relativas a reconstrucción, sistemas de transporte, rescate o puesta en valor de áreas patrimoniales, proyectos de integración social, proyectos de recuperación de barrios y proyectos multisectoriales en los que participen diversos organismos e instituciones, entre otros.

Objetivo 5.4. Participación ciudadana efectiva

5.4.1. Considerar la participación ciudadana como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar. La institucionalidad debe garantizar dicha dimensión fundamental del desarrollo urbano sustentable.

5.4.2. Asumir la participación ciudadana como una condición proactiva, entendida como la oportunidad de preservar y reforzar el capital social y la confianza colectiva de las comunidades.

5.4.3. Generar sistemas de participación ciudadana propios de cada uno de los niveles entendidos siempre como un proceso continuo, organizado, transparente y responsable, con instancias y protocolos predefinidos, con responsabilidades públicas respecto de gestionar la participación.

5.4.4. Establecer normas sobre participación cuyo cumplimiento sea condición para la toma de decisiones de planificación en la respectiva escala. De este modo, la potestad resolutoria, propia y exclusiva de las autoridades democráticamente elegidas o legalmente establecidas⁶³, debe ser ejercida no como un acto aislado sino como la conclusión de un proceso participativo⁶⁴.

5.4.5. Fijar requisitos para la formulación de Instrumentos de Planificación Territorial en términos de la difusión o publicidad de los procesos y de la participación que debe haber a los ciudadanos tanto en la formulación del diagnóstico como de las propuestas y su desarrollo.

5.4.6. Velar porque la participación sea:

- Institucionalizada, en el sentido de estar reconocida formalmente por la institucionalidad pública.

- Financiada, asegurando acceso expedito a fondos públicos que permitan su funcionamiento, independencia y capacidad técnica⁶⁵.
- Temprana, incorporando participación en las etapas de formulación de los objetivos y de diseño de los planes y proyectos urbanos y territoriales.
- Informada y técnica, facilitando la equidad en el acceso a información técnica y mecanismos de respuesta oportuna frente a discrepancias.
- Responsable, en el sentido de que los participantes consideren la importancia de sus opiniones y sus efectos y, al mismo tiempo, la autoridad deba responder a dichas opiniones de forma rigurosa y fundada.

5.4.7. En las distintas fases de los procesos de participación deben contemplarse mecanismos de exposición simples y didácticos que permitan a cualquier persona comprender el contenido de las propuestas, sus alcances y efectos.

5.4.8. A nivel local se deben reforzar las Juntas de Vecinos, dándoles el carácter de organizaciones territoriales y apoyando su quehacer con instancias de participación tanto en materias de planificación local como en el desarrollo de proyectos públicos locales.

5.4.9. Fomentar la creación de Comisiones de Planificación locales que junto a la autoridad pública convoquen a especialistas y a miembros de la sociedad civil, que ejerzan su labor mediante procedimientos reglados y de carácter público.

Objetivo 5.5. Sistema de información territorial único y completo⁶⁶

5.5.1. La planificación debe apoyarse en un sistema de registro consolidado de la información sobre el territorio. Debe incluir, entre otros, las construcciones e instalaciones de todo tipo, los sistemas naturales, de transporte y las redes de servicios, las condiciones de riesgo, las servidumbres o concesiones públicas tanto mineras como de infraestructura, y las áreas bajo protección. Debe complementarse con el catastro de tasaciones fiscales del suelo y con la expresión territorial de variables sociales, culturales y económicas.

5.5.2. La información de tipo normativo debe ser pública, adecuada y suficiente para analizar las iniciativas de intervención del territorio y sus interrelaciones y efectos respecto del medio existente y de otras iniciativas en la misma área. Solo podrá existir información restringida cuando así lo justifique el interés nacional, determinado por ley.

5.5.3. Establecer el marco institucional bajo el cual se creará y administrará el sistema único de información territorial, junto con los medios y capacidades para implementarlo y levantar la información. También se definirán los componentes y la información que formará parte de dicho sistema en cada escala, las responsabilidades de obtención y carga de la información, junto con los requisitos de calidad y formas de representación gráfica.

5.5.4. Establecer programas de recopilación de información “de abajo hacia arriba”, fomentando la participación de las comunidades, las municipalidades, las empresas privadas y entidades no gubernamentales que manejen información territorial.

5.5.5. Establecer incentivos para la generación pública, privada o mixta de datos sobre el territorio.

Objetivo 5.6. Sistema de medición de la calidad del desarrollo urbano

5.6.1. Generar indicadores urbanos homologables con mediciones internacionales que permitan medir y reportar la calidad de vida urbana de las ciudades, comunas y barrios.

Considerar indicadores que permitan medir la calidad urbana de centros poblados y localidades menores de acuerdo a sus particularidades sociales, culturales y de identidad.

5.6.2. Establecer la obligación en la escala nacional de efectuar evaluaciones y mediciones periódicas y sujetas a procesos independientes de verificación y homologación a nivel comunal, regional y nacional.

Objetivo 5.7. Sistemas expeditos de aprobación de iniciativas públicas y privadas

5.7.1. Establecer que las instancias de control estatal sobre las iniciativas⁶⁷ públicas y privadas de intervención en las ciudades y el territorio sean las estrictamente necesarias para velar por el bien común, entendido como el bien de todos y cada uno.

5.7.2. Revisar periódicamente los pronunciamientos estatales necesarios para aprobar iniciativas y eliminar trámites duplicados o innecesarios.

Objetivo 5.8. Continuidad, permanencia e implementación de esta Política

5.8.1. Generar un Consejo encargado de impulsar la implementación de esta Política, con condiciones de legitimidad, eficacia, permanencia y autonomía de recursos necesarios para funcionar⁶⁸. El Consejo se plantea como un órgano consultivo y asesor del Presidente de la República, cuyo pronunciamiento se requiera en materias de importancia para la implementación de esta Política y en decisiones de desarrollo urbano que deban abordar las distintas escalas⁶⁹.

5.8.2. Fijar dentro de las facultades y obligaciones del Consejo la realización de reportes periódicos y de acceso público que midan los avances en la implementación de esta Política y los avances en calidad de vida e indicadores urbanos de nuestras ciudades. Establecer la obligación de revisar la presente Política cada 5 años⁷⁰.

Parte 2

Contexto histórico

Chile no ha contado con una “Política Nacional de Desarrollo Urbano” propiamente tal. Históricamente se han establecido medidas básicas de ordenamiento de los centros poblados, a partir de los patrones fundacionales hispánicos, reglas que en el tiempo se fueron complementando según las condiciones particulares de cada ciudad o poblado.

Por varios siglos tales medidas básicas de ordenamiento consistieron simplemente en “planos de calles” o “planos de urbanización”, y reglas respecto a las condiciones de higiene y salubridad de la población. Planos de urbanización que definían principalmente las líneas oficiales a partir de las cuales se podían levantar las construcciones, estableciendo, de alguna forma, el límite entre la propiedad privada y la pública⁷¹. En muchos casos tales planos eran aprobados directamente en el Congreso Nacional⁷².

El primer intento exitoso de dictar un código o normativa común, de carácter nacional, que fijara los principios y herramientas para el desarrollo de las ciudades y centros poblados tuvo lugar en 1931, durante el primer gobierno del general Carlos Ibáñez, motivado por el reciente “terremoto de Talca”⁷³.

Luego de la aprobación de una ley preliminar en 1929, que en solo 12 artículos establecía los principios básicos sobre las construcciones y la obligatoriedad de contar con planos de ciudad⁷⁴, se formuló la Ley de Construcciones y Urbanización y simultáneamente su Ordenanza General, ambos cuerpos promulgados en 1931, conocidos desde entonces como la “ley original”⁷⁵.

Hasta hoy no ha existido una “política” de desarrollo urbano propiamente tal, sino que directamente la fijación de reglas conducentes a ordenar las ciudades y centros poblados en sus aspectos físicos (construcciones) y de usos de suelo (actividades al interior de dichas construcciones).

En tiempo reciente se formularon dos documentos denominados “Política Nacional de Desarrollo Urbano”. El primero de ellos en marzo de 1979 y el segundo, que reemplazó íntegramente al anterior, en marzo de 1985, que luego fue derogado en noviembre de 2000. Sin embargo no se trató de “políticas” propiamente tales, en cuanto a iniciativas de Estado que fueran capaces de fijar los principios rectores para el desarrollo de las ciudades y centros poblados chilenos⁷⁶.

Luego hubo dos intentos de formulación de una real Política Nacional de Desarrollo Urbano. El primero fue la iniciativa denominada “de la Reforma Urbana”, promovida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el año 2001, que no se circunscribió solo al ámbito legal de ese ministerio y que congregó a un extenso número de profesionales y especialistas, cuyo trabajo se tradujo en un detallado Informe, que finalmente no avanzó hacia la dictación de una política concreta. El segundo intento correspondió al trabajo realizado por la División de Desarrollo Urbano del mismo ministerio durante los años 2008 y 2009⁷⁷, que derivó en una propuesta de trabajo para una futura Política Nacional.

La formulación de esta Política no parte de cero sino que reconoce y hace suyos dichos avances.

Parte 3

Diagnóstico crítico

Población urbana y viviendas

Recientemente, la tasa de urbanización mundial superó el 50% de la población, siguiendo un continuo crecimiento que se viene desarrollando hace siglos⁷⁸. En Chile, si bien el fenómeno migratorio campo-ciudad terminó el siglo pasado, llegando hoy a que el 87% de los chilenos viven en áreas urbanas, estos movimientos de población han sido reemplazados por otros más acotados, como la migración extranjera o traslados de población entre ciudades, impulsados por el auge económico de algunas regiones, especialmente las ligadas a la minería.

Al mismo tiempo las proyecciones señalan un sostenido envejecimiento de la población. En 1982, por cada 10 niños (menores de 15 años) había 2,6 adultos mayores. En el año 2012 esa relación cambió a 6,3 adultos mayores por cada 10 niños. Lo anterior generará ciertamente nuevas demandas de accesibilidad y esparcimiento sobre el espacio urbano, lo mismo respecto de políticas de vivienda y tipos de subsidio.

Las mediciones también muestran una continua baja en el número de personas por vivienda. Entre los años 1982 y 2012 dicho indicador cayó de 4,5 a 2,9 personas. Este hecho da cuenta simultáneamente del aumento del parque habitacional y de la disminución del tamaño de los hogares. El tamaño del hogar es condicionante vital para el dimensionamiento de estándares mínimos de vivienda y también para la determinación de los parámetros con que se mide la dotación de bienes y servicios públicos en la ciudad, así como la política de subsidios habitacionales.

Por otra parte, la composición del parque en distintas tipologías de vivienda también ha experimentado cambios significativos en la proporción entre casas y departamentos. A nivel nacional, en 2002 había diez casas por cada dos departamentos, mientras que las estadísticas de permisos de edificación muestran que en el periodo 2003-2011 por cada diez permisos para casas hubo seis para departamentos.

Todo lo anterior ha disminuido la tasa de expansión de las urbanizaciones en el territorio, aspecto que se une a un sostenido crecimiento de los territorios con aptitud agrícola o forestal⁷⁹.

Déficit habitacional y cobertura de servicios básicos

Durante las últimas décadas Chile ha tenido un notable crecimiento económico, pasando de un PIB per cápita de US\$ 3.000 en 1982 a uno de US\$19.000 el año 2012⁸⁰.

Entre otras cosas dicho crecimiento nos ha permitido obtener una drástica reducción del déficit habitacional y una amplia cobertura de servicios básicos en todas las ciudades y centros poblados.

El déficit habitacional, que en 1990 era de 942.000 viviendas, hoy es de 495.000 viviendas⁸¹ y, en materia de servicios básicos de agua potable, electricidad y alcantarillado, nuestras ciudades y centros poblados han alcanzado una cobertura cercana al 100%, en tanto se proyecta que en 2015 el tratamiento de aguas servidas sea también cercano al 100%.

Desigualdad y segregación socioespacial

Chile es un país en el cual los ingresos están desigualmente distribuidos. En el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), nuestro país es el más desigual con un coeficiente Gini de 0,494. Con una mayoría de población urbana, obviamente esta desigualdad se manifiesta en nuestras ciudades. De hecho, las políticas de vivienda seguidas por el país durante décadas, bajo el objetivo de disminuir el déficit habitacional, han privilegiado la cantidad (menor costo del suelo) sobre la

localización, lo que ha traído como consecuencia que, en todas las capitales regionales de Chile y en algunas otras ciudades intermedias observemos concentración de pobreza, niveles de hacinamiento, condiciones de inseguridad⁸², falta de acceso a bienes públicos urbanos y escasa conectividad, situaciones de marginalidad que es urgente revertir. Esta realidad se expresa con especial fuerza en 256 zonas del país, identificadas como prioritarias por el Programa de Barrios del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Nuevos proyectos y sustentabilidad

El crecimiento y transformación de nuestras ciudades y centros poblados deben supeditarse al concepto de desarrollo sustentable, considerando los efectos que las distintas iniciativas de construcción provocan en el territorio y en las personas que lo habitan.

Las herramientas con que actualmente el país cuenta para asegurar dicha mirada son escasas e insuficientes, especialmente aquellas que van más allá de los efectos medioambientales y que afectan la calidad de vida de las personas. Un claro ejemplo lo constituyen los grandes proyectos urbanos, que se insertan en la ciudad sin adecuar el espacio público de su área de influencia en coherencia con las nuevas demandas que producirán, tarea que hoy se aborda solo desde el punto de vista vehicular y acotada a no más del 5% de los proyectos, sin una mirada de sistema que permita entender a las ciudades como organismos complejos en que las acciones de una parte afectan al todo.

Cuidado del medio ambiente

Se trata de que las decisiones de intervenir el territorio con construcciones e instalaciones se tomen considerando los sistemas naturales en que se insertan.

En una mirada integral hay varios aspectos no resueltos en la planificación de nuestras ciudades y centros poblados, entre ellos: la incorporación de los ecosistemas y las cuencas hidrográficas en la planificación urbana (este último aspecto es central en zonas de escasez hídrica), la falta de correlación entre planificación urbana y factibilidad de los servicios sanitarios, la contaminación del aire⁸³, la falta de herramientas para gestión de residuos⁸⁴, las amenazas de desastres naturales y el manejo del riesgo como un elemento relevante en la toma de decisiones de planificación territorial, en un contexto en que la mayor parte del territorio nacional está expuesta a dichas amenazas.

Protección del patrimonio

En Chile existen en total 3.728 declaratorias de protección de inmuebles bajo los regímenes de la Ley de Monumentos Nacionales y de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en que parte mayoritaria de los inmuebles gravados está en manos de personas naturales o jurídicas de carácter privado. No obstante, pese a este despliegue considerable de patrimonio protegido, se constata que esta protección no involucra posibilidades efectivas de gestión y financiamiento, lo que provoca efectos contrarios al objetivo buscado, donde no son pocos los casos de inmuebles patrimoniales que se “dejan caer” para terminar con el gravamen y disponer libremente del suelo.

El concepto de patrimonio tiene alcances que van más allá de la mera conservación de un edificio o zona, incorporando también lo natural y la “identidad” de los lugares, la diversidad geográfica y la riqueza cultural propia de los diferentes pueblos y localidades, aspectos que no recoge adecuadamente nuestra actual realidad institucional y normativa.

Sistema de gobierno de las ciudades y el territorio

Existe consenso en que nuestro sistema público en materia de desarrollo urbano se caracteriza por una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación.

A la antigua Ley General de Urbanismo y Construcciones se suman al menos otras 30 leyes que afectan directamente al territorio y resulta evidente que muchas de ellas son contradictorias, requieren ajustes y actualizaciones. Algo similar ocurre con las facultades

relacionadas con “lo urbano”, que están dispersas en numerosas reparticiones públicas, muchas de ellas con un claro sesgo centralista.

Un ejemplo concreto, entre varios otros, es el grado de atraso y deterioro del espacio público de nuestras ciudades y la extrema dificultad que se presenta para implementar planes de diseño urbano para su remodelación o mejoramiento. Para soterrar el cableado aéreo, para construir un paseo peatonal o simplemente para trasladar unos postes es necesario lidiar con diferentes leyes, que entregan facultades a diversos servicios públicos, sin que exista la obligación de sumarse a una iniciativa de la municipalidad o del gobierno regional. Dispersión que incluso significa no tener un catastro de las instalaciones existentes en las calles, que obliga a actuar “a ciegas” ante cualquier intervención, sin poder calcular los costos ni el tiempo que ocuparán las obras. Dicha dispersión es de carácter estructural, por lo que no se resuelve con instancias voluntarias de “coordinación”.

Íntimamente relacionada con la institucionalidad está la planificación de las ciudades. La cobertura de los actuales instrumentos de planificación territorial de nivel local alcanza al 68% de las comunas del país. Sin embargo, dichos instrumentos tienen limitadas facultades para conducir el desarrollo urbano, que no les permiten ligar aspectos que debieran estarlo, como los usos de suelo con el transporte, o las obras públicas con sistemas de financiamiento. A ello se suman los extensos periodos de tramitación para la formulación o modificación de los planes reguladores, que en promedio tardan más de seis años.

Por otro lado, muchas de las decisiones de inversión pública en vivienda e infraestructura, pública y privada, en nuestro país se adoptan al margen de la planificación, mediante reglas que permiten subdividir libremente el territorio en parcelas de 5.000 m², lo que ha generado numerosas situaciones de ocupación del territorio, especialmente en la periferia de las grandes ciudades, sin los elementos mínimos de urbanización.

Parte 4

Notas explicativas

Estas notas forman parte de la presente Política y la explican o profundizan numerosos aspectos. Adicionalmente complementan otros aspectos a través de contextualizarlos o asociarlos a referencias externas.

¹ Académicos de la Universidad de Chile, Pontificia Universidad Católica, Universidad Diego Portales, Universidad de Concepción y Universidad Adolfo Ibáñez.

² Se formaron cuatro Subcomisiones Temáticas que sesionaron semanalmente durante la mayor parte del proceso, conformadas por académicos y expertos nombrados por los miembros de la Comisión Asesora. Adicionalmente las Subcomisiones invitaron distintos expertos, tanto chilenos como extranjeros, que colaboraron en materias específicas. Trabajo que fue originando numerosas propuestas y documentos que fueron recogidos en la elaboración de la Política.

³ Se desarrollaron talleres en cada una de las 15 regiones del país con participación de miembros de la Comisión Asesora Presidencial, luego de diversos seminarios realizados en las capitales regionales.

⁴ Ministerios del Interior y Seguridad Pública, Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Hacienda, Medio Ambiente, Agricultura, Economía Fomento y Turismo, Defensa, Energía, y Bienes Nacionales.

⁵ En adelante, por simplicidad se usará el concepto de “ciudad” para referirse tanto a ciudades como a centros poblados.

⁶ Para efectos de la presente Política, el concepto de calidad de vida urbana se entiende asociado a dos componentes principales:

Componentes objetivos:

- 1) Vivienda: referidos tanto a sus condiciones individuales en términos de tamaño, habitabilidad, calidad de construcción, dotación de servicios básicos como agua potable, alcantarillado, electricidad, telefonía-internet; como también a sus condiciones colectivas, tales como provisión y calidad de espacio público, áreas verdes, espacios naturales y equipamiento de conjunto.
- 2) Barrio: referidos a condiciones de accesibilidad, seguridad, servicios de infraestructura y espacio público, cercanía de servicios de salud, educación, servicios públicos, parques, equipamiento comercial, deportivo, de culto, de cultura y entretenimiento.
- 3) Ciudad: referidos a empleo, facilidades para el emprendimiento, condiciones de integración social, posibilidades de movilidad habitacional, sistemas de transporte, costos, tiempo y calidad de los traslados de personas y de mercaderías, accesibilidad e interconexión con el resto del territorio y otras ciudades, dotación de equipamiento de escala de ciudad, de comercio, salud, educación, parques, seguridad, deporte, esparcimiento, culto y cultura.

Componentes subjetivos:

- 1) Percepción de calidad de vida por parte de las personas, grados de satisfacción con su vivienda, barrio y ciudad, con las relaciones interpersonales, con las posibilidades de realización personal, familiar y grupal.

-
- 2) Percepción de la calidad de la vivienda, el barrio y la ciudad más allá de los aspectos materiales o funcionales, como el grado de identificación con sus habitantes, la expresión de cultura y de valores sociales.
 - 3) Percepción de la ciudad en comparación con otras ciudades del país y del extranjero.

⁷ Para los efectos de esta Política se entiende que el desarrollo urbano es parte del desarrollo humano.

⁸ Informe de la Comisión Brundtland, Organización de Naciones Unidas, 1987.

⁹ En concordancia con el rol subsidiario del Estado.

¹⁰ Estándares referidos a identificar los componentes y sus condiciones mínimas, no así su diseño, que deberá ser conforme a las particularidades de cada lugar. Este alcance también aplica a las demás menciones de estándares señalados en esta Política.

¹¹ La legislación urbanística chilena vigente establece como obligatoria la dotación de algunos bienes públicos urbanos, como los estándares mínimos que deben cumplir los proyectos en materia de urbanización (vialidad, áreas verdes, terrenos para equipamiento, dotación de agua, alcantarillado y electricidad). Se plantea que, aunque obviamente necesarios, dichos bienes públicos deben complementarse con otros, en los sectores que no pueden autogenerarlos, relativos a equipamiento, a servicios, a medios de transporte, y a mecanismos que aseguren su mantención.

¹² Entendida como aquellas áreas o sectores que están bajo los estándares mínimos de bienes públicos urbanos.

¹³ Se propone vincular las exenciones de contribuciones de bienes raíces de estas viviendas a un sistema de subsidio del Estado a las municipalidades, o algún mecanismo similar, que permita a las municipalidades contar con los recursos necesarios para solventar los servicios que requieren los conjuntos de viviendas sociales. En caso que se establezca dicho subsidio, debiera contemplarse algún tipo de pago por parte de los residentes, aunque sea menor, en todos los casos en que ello sea posible.

¹⁴ En conjuntos de viviendas con sitio propio que admiten la construcción de una o dos viviendas adicionales a la original.

¹⁵ En caso de planes y proyectos de remodelación urbana en sectores con conjuntos deteriorados de viviendas sociales, en determinadas ocasiones, se requerirá la intervención directa del Estado en la adquisición de terrenos. Otras veces se requerirá la elaboración de planes especiales para algunos terrenos, que incluyan la fijación de normas urbanísticas o subsidios especiales que factibilicen el desarrollo de proyectos de integración social por parte de entes privados o mixtos.

¹⁶ En las áreas urbanas de las ciudades capitales, el territorio de propiedad fiscal representa el 2% de la superficie, aunque existen casos donde esta magnitud sobrepasa el 10% (Iquique-Alto Hospicio) o incluso puede exceder el 15% (Arica). En el área rural dichos porcentajes son notablemente mayores.

¹⁷ En ciudades de más de una comuna especialmente en Planes Intercomunales o Metropolitanos.

¹⁸ Especialmente mediante normas urbanísticas comunales que impiden el desarrollo de conjuntos de viviendas sociales o de estratos medios.

¹⁹ Por ejemplo estableciendo lugares o áreas con incentivos normativos para proyectos que contemplen viviendas sociales junto a viviendas de otros segmentos o en proyectos mixtos.

²⁰ En cuanto a aumentar las posibilidades de construcción, tanto en el tamaño como en alternativas de usos.

²¹ Las acciones del Estado tanto de infraestructura como de normativa urbanística, en determinadas ocasiones, producen efectos de pérdida de valor que debieran ser compensadas. Ligado con lineamiento 5.3.4. letra c).

²² En ambos casos considerando mecanismos de internalización de los posibles efectos negativos de los nuevos proyectos.

²³ La homogeneidad o equiparidad de tamaño o extensión entre las ciudades no constituye un objetivo en sí mismo. Cada ciudad y región tiene sus características, atributos y ventajas propios, que deben ser desarrollados independientemente.

²⁴ Dichos incentivos deben ser entendidos como aquellos que favorezcan la localización de las inversiones en las comunas rezagadas, sin descuidar su rentabilidad social.

²⁵ Mediante sistemas de aportes o de compensaciones.

²⁶ Tales como la corrección de la clasificación de “agrícola” a terrenos eriazos sin dicha función ubicados al interior de las ciudades. O también la verificación periódica y oportuna de la valoración fiscal de dichos predios.

²⁷ Considerando aspectos como los costos de transporte y de servicios básicos, la dotación de infraestructura, equipamiento, bienes culturales y la calidad urbanística y arquitectónica.

²⁸ El emplazamiento de instalaciones de infraestructura debe sujetarse a la caracterización del territorio contemplada en los Instrumentos de Planificación Territorial, sin que necesariamente deba determinarse por anticipado su ubicación, salvo que se trate de áreas legalmente protegidas. Lo anterior en complemento con los lineamientos 2.3.3. y 2.5.4.

²⁹ Ligado a lineamiento 2.3.3.

³⁰ En concordancia con lineamiento 5.3.4 del capítulo “Institucionalidad y gobernanza”.

³¹ Lineamiento implica reordenar las atribuciones hoy dispersas en distintos servicios públicos en materia de cauces y quebradas.

³² Materia que involucra distintos ministerios, especialmente el de Agricultura (Comisión Nacional de Riego), de Obras Públicas (Dirección de Obras Hidráulicas), de Vivienda y Urbanismo (Instrumentos de Planificación Territorial) y de Medio Ambiente.

³³ Como parte del sistema único a que se refiere el objetivo 5.5. del capítulo sobre “Institucionalidad y gobernanza”.

³⁴ Complementario a lineamientos 1.4.1., 1.4.4. y 2.7.1. Parte del concepto de “densificación controlada” es su ligazón con el reforzamiento o mejoramiento de los espacios públicos, la capacidad vial y los sistemas de transporte de las áreas a densificar.

³⁵ A las ocupaciones irregulares de terrenos por motivos de necesidad o carencia, que requieren una especial forma de aproximación por parte de la sociedad y las autoridades, se han sumado ocupaciones para centros vacacionales o de segunda vivienda, especialmente en el borde costero del norte de nuestro país. Estos casos requieren un tratamiento diferente.

³⁶ Movilidad urbana es un concepto que agrupa todos los tipos de traslado de las personas en el espacio urbano, ya sea por sus propios medios o en vehículos o sistemas

de transporte. Su alcance sobrepasa al automóvil y los sistemas de transporte público, considerando también las caminatas y el uso de bicicletas y otros medios no motorizados.

³⁷ Tráfico calmado es una estrategia de movilidad que induce físicamente a los vehículos a circular con velocidad reducida.

³⁸ En sentido estricto todos los bienes materiales o inmateriales de un pueblo son parte de su patrimonio. En el ámbito temporal el patrimonio está conformado por los bienes que recibimos de nuestros antepasados, por las acciones modificatorias, incrementales o reductoras que sobre este realizamos durante nuestra vida, y por la herencia o legado que como patrimonio dejamos a las generaciones venideras.

Los bienes materiales corresponden a lo construido y también el medio natural, mientras que los bienes inmateriales son aquellas expresiones humanas que caracterizan a una comunidad o pueblo, tales como el idioma, la música, las costumbres o las ceremonias. En términos urbanísticos el patrimonio en dicho sentido amplio constituye el “contexto” o “entorno” en el que transcurre nuestra vida.

Sin embargo, no todo el patrimonio tiene el mismo valor para las comunidades. Existen diversos bienes y manifestaciones que ellas mismas reconocen como bienes especiales, que se distinguen del resto porque se asocian a valores culturales propios, que en cierto sentido “representan” a la comunidad y forman parte de su identidad o rasgos esenciales. Por tanto se trata de bienes que requieren ser cuidados y protegidos. Lo que suceda a su respecto afectará a la comunidad no en algo superficial sino en su esencia. Para efectos de la presente Política dicho patrimonio se identifica como patrimonio “cultural” y se compone de: patrimonio construido, patrimonio mueble, patrimonio intangible y patrimonio natural.

³⁹ Ligado con el objetivo 5.3. del capítulo “Institucionalidad y gobernanza”.

⁴⁰ Incluyendo los casos con reconocimiento comunal, regional, nacional o de alguna entidad o institución internacional.

⁴¹ Sistema único de Instrumentos de Planificación Territorial propuesto en el capítulo de “Institucionalidad y gobernanza”.

⁴² Convención sobre la Protección del Patrimonio Mundial Cultural y Natural, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su 17^a Reunión, realizada en París, el 16 de noviembre de 1972. *Decreto Supremo N° 259, de 1980, del Ministerio de Relaciones Exteriores*, D.O. 12 de mayo de 1980.

Convención sobre la Protección de los Bienes Culturales en caso de Conflicto Armado, aprobada por la Conferencia intergubernamental convocada por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), realizada en La Haya, el 14 de mayo de 1954. *Decreto Supremo N° 240, de 2008, del Ministerio de Relaciones Exteriores*, D.O. 5 de enero de 2009.

Convención para la Salvaguardia del Patrimonio Cultural Inmaterial, aprobada por la Conferencia General de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO), en su 32^a Reunión Ordinaria, realizada en París del 29 de septiembre al 17 de octubre de 2003. *Decreto Supremo N° 11, de 2009, del Ministerio de Relaciones Exteriores*, D.O. 13 de marzo de 2009.

⁴³ Patrimonio intangible se refiere al conjunto de tradiciones, costumbres y usos que identifican los modos de vida de una determinada localidad o territorio.

⁴⁴ Sin perjuicio de lo cual las localidades y regiones pueden postular al reconocimiento nacional los elementos de su patrimonio cultural que a su juicio sean de dicha escala.

⁴⁵ Ligado con lineamiento 5.1.2.

⁴⁶ Aplicando el principio establecido en el artículo 20 de la Constitución Política de la República.

⁴⁷ En materias propias de la escala comunal referidas entre otras a declaratorias de utilidad pública, la incorporación de variables de diseño urbano a través de Planos Seccionales, proyectos de transporte comunales como tranvías o teleféricos, la creación de incentivos locales para obras de mejoramiento del espacio público, el soterramiento de cables o instalaciones de servicios, sistemas locales de reutilización de aguas, de gestión de residuos, la utilización del subsuelo de los bienes nacionales de uso público para fines comerciales, entre otras, en cada caso de manera individual o asociada con otras entidades públicas o privadas, según determine la ley.

⁴⁸ Actualmente en el país existen tres áreas metropolitanas: Gran Santiago, Gran Valparaíso y Gran Concepción, todas ellas con más de 500.000 habitantes y formadas por varias comunas. Se estima que en el año 2020 habrá al menos ocho áreas metropolitanas ya que se agregarán: Iquique-Alto Hospicio, La Serena-Coquimbo, Rancagua-Machalí, Temuco-Padre Las Casas, Puerto Montt-Puerto Varas.

⁴⁹ Tales como los sistemas de transporte y la administración del tránsito, las áreas asociadas a vialidad intercomunal o a equipamiento de escala intercomunal, a mecanismos de tarificación vial, planes para el manejo de las cuencas hidrográficas en relación con las áreas urbanas, a sistemas de recolección y manejo de residuos, entre otros.

⁵⁰ Generar una instancia de “gobierno de ciudad” representa un enorme desafío y podría implicar, entre otras cosas, revisar la actual división administrativa del país con sus respectivas funciones, en orden a crear una unidad intermedia entre las regiones y las comunas, entidad que históricamente correspondió a las provincias pero que en la actual institucionalidad tiene escasa relevancia.

Existen distintas formas de implementar el concepto de “autoridad metropolitana”, siendo lo importante radicar en esta autoridad la potestad de resolver todos los aspectos de carácter sistémico o colectivo del desarrollo de una ciudad conformada por dos o más comunas, que excede por tanto el territorio jurisdiccional de una sola municipalidad y, al mismo tiempo, representa una porción menor y a la vez especial del territorio de una región.

Por lo anterior se plantea que en el corto plazo podría establecerse, además del reforzamiento de los gobiernos regionales, la creación de gobiernos regionales metropolitanos en aquellas regiones que cuenten con un área urbana metropolitana, organismo que sería el mismo gobierno regional pero al que se integrarían algunos alcaldes de las comunas metropolitanas, escogidos por ellos mismos.

Se reconoce la diversidad de situaciones y realidades de las distintas regiones, por lo que las definiciones respecto de los gobiernos regionales metropolitanos y las materias que quedarían a su cargo deben establecerse de forma diferenciada según la realidad de la región involucrada.

⁵¹ Ligado con lineamiento 5.3.4. letra a).

⁵² Sin perjuicio de la potestad de resolver los aspectos que correspondan a materias de escala nacional que contengan los Instrumentos de Planificación Territorial de las otras escalas.

⁵³ Ligado con lineamiento 5.3.2. Las inversiones, que se traducen en obras o intervenciones en las ciudades y el territorio, quedan ligadas a lo dispuesto en los Instrumentos de Planificación Territorial.

⁵⁴ Se plantea la integración de los distintos instrumentos de planificación existentes, bajo un mismo soporte de información. No implica un sistema centralizado de toma de decisiones sino una interrelación entre las diferentes escalas y especialidades. Lineamiento ligado a la implementación de la Infraestructura de Datos Espaciales (IDE-Chile).

⁵⁵ Hoy existen: Planes Regionales de Desarrollo Urbano PRDU (GORE-MINVU), Planes Reguladores Intercomunales PRI (GORE-MINVU), Planes Reguladores Comunes PRC (municipalidades), Planes Seccionales (municipalidades), Trazado de Caminos Públicos (MOP), Plan Director de Infraestructura Pública (MOP), Planes Maestros de Transporte Urbano (MTT-SECTRA), Zonas de Interés Turístico ZOIT (MINECON-Comité de Ministros), los instrumentos vinculados a la protección: Monumentos Naturales (MMA + CMMS), Parques Nacionales (CONAF-CMMS), Reservas Nacionales (CONAF-CMMS), Convenio 169 OIT (CONADI-MDS), Reservas Forestales (CONAF-MINAGRI), Santuarios de la Naturaleza (MMA-CMMS), Áreas de Protección Turística (SERNATUR-MINECON), Zonas Típicas o Pintorescas (Consejo de Monumentos Nacionales-MINEDUC), Monumentos Históricos (Consejo de Monumentos Nacionales-MINEDUC), Distritos de Conservación de Suelo, Bosques y Agua (SAG-MINAGRI), Bosques Protegidos (CONAF-MINAGRI), Zonas Húmedas de Importancia Internacional (Humedales) (CONAF-MINAGRI-MRREE), Lugares de Interés Científico (CONICYT-MINEDUC), Áreas Costeras Protegidas (SFFAA-MINDEF). A estos se suman las Concesiones Territoriales o de Ocupación del Territorio (tanto urbano como rural, tales como: Concesiones del Borde Costero (marítimo, fluvial y lacustre) (SFFAA-MINDEF), Concesiones de Infraestructura Eléctrica (producción, transmisión y distribución) (SEC-MINENERG), Concesiones de Infraestructura Sanitaria (agua, alcantarillado de aguas servidas, plantas de tratamiento, rellenos sanitarios) (SSS-MOP), de Transportes (puertos y aeropuertos) (MOP-MTT), Mineras (MINMIN), de Combustibles (oleoductos, gasoductos) (SEC-MINECON). Además se agregan los instrumentos de información territorial como el Sistema Nacional de Información territorial SNIT (MBBNN), el Sistema de Información Territorial SIT (MOP) y distintos catastros como el de bienes raíces del SII. Finalmente se sumarían otros instrumentos que hoy se encuentran a nivel de proyectos de ley en el Congreso: Planes Regionales de Ordenamiento Territorial PROT (GORE) y Zonificación de Usos del Borde Costero (MBBNN).

⁵⁶ Los Instrumentos de Planificación Territorial cubrirán todo el territorio. Sin embargo sus disposiciones serán de tipo imperativo u obligatorio solo en materias urbanas o relacionadas con construcciones e instalaciones, conforme fijen las leyes. Ver lineamiento 5.3.4.

⁵⁷ Forman parte también de las materias propias las señaladas en los ámbitos de Integración Social, Desarrollo Económico, Equilibrio Ambiental e Identidad y Patrimonio.

⁵⁸ Incluye tanto el subsuelo de propiedad privada como el subsuelo de los bienes nacionales de uso público, en materia de construcciones, usos de suelo e instalaciones de todo tipo. Permitirá regular las redes de infraestructura y sus condiciones urbanísticas, tales como la obligación de soterramiento, previo análisis de los costos y beneficios.

⁵⁹ Conformado entre otros por las calles, avenidas, plazas, parques, áreas verdes, autopistas, caminos, bordes costeros, paseos y senderos.

⁶⁰ Incluidas las localidades apartadas o de menor población y los territorios especiales como los bordes costeros marítimos, lacustres y fluviales, las islas, las zonas precordilleranas o altioplánicas y las áreas fronterizas o estratégicas.

⁶¹ En la actualidad se utiliza el mismo procedimiento para tramitar Planes Reguladores nuevos que para modificar aspectos parciales o efectuar correcciones de Planes existentes, siendo necesario diferenciar los procedimientos de aprobación que se requieran en cada caso.

⁶² Se trata de generar planes institucionalizados para abordar iniciativas de recuperación o mejoramiento urbano en que participan múltiples actores. Por ejemplo en casos de reconstrucción o planes urbanos estratégicos.

⁶³ Incluye tanto las autoridades electas como las designadas por el Presidente de la República, como es el caso de los intendentes.

⁶⁴ Las decisiones sobre desarrollo urbano deben ser ejercidas por las autoridades públicas, dado el carácter de bien común de sus efectos e implicancias colectivas. La participación de los vecinos es de gran importancia para que la autoridad, antes de resolver, considere la opinión de estos para medir y evaluar los efectos e implicancias locales.

Por otra parte, prácticamente todas las decisiones sobre desarrollo urbano, especialmente en el ámbito de la planificación, tienen efectos que exceden a los vecinos o habitantes del área territorial que se propone planificar.

A modo de ejemplo, si la decisión respecto de la planificación comunal fuera tomada directamente por los habitantes de dicha comuna, no estarían representados los intereses de quienes no son vecinos de la misma, sean estos personas que querrían vivir o trabajar en la comuna. Lo anterior tiene una connotación mayor cuando se trata de comunas que forman parte de una misma ciudad. Desde luego debe velarse por la calidad de vida de los habitantes de un sector o barrio determinado, sin embargo debe ser la autoridad pública la encargada de administrar la inalterancia o modificación de las condiciones urbanísticas del sector, sopesando tanto sus valores propios como las razones externas que pueden recomendar su modificación. En lo anterior deben ponderarse los temas de identidad y patrimonio contemplados en esta Política.

Otro ejemplo son los casos de *usos no deseados*, que consisten en proyectos necesarios para la sociedad pero que nadie quiere tener cerca, tales como las cárceles, las infraestructuras en general, las plantas sanitarias, los estadios e incluso proyectos de vivienda social. Si su localización dependiera solo de la decisión de los vecinos, no podrían instalarse en ningún lugar. Lo anterior no impide la existencia de mecanismos de compensación para las comunidades aledañas a tales proyectos, así como tampoco el establecimiento de requisitos para su adecuado emplazamiento, ambos temas tratados en los distintos ámbitos de esta Política (aspecto vinculado con lineamiento 2.5.2.)

Respecto del actual sistema de participación ciudadana establecido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones se plantean tres cambios relevantes. El primero consiste en extender los procesos de participación a todos los Instrumentos de Planificación Territorial y no solo a los de nivel comunal. El segundo incorpora la participación ciudadana a temas que hoy no la contemplan, como los proyectos de infraestructura vial (autopistas) o los proyectos de transportes, dadas las nuevas competencias que se entregan a los Instrumentos de Planificación Territorial. El tercero consiste en asegurar que los vecinos interesados puedan contar, en oportunidad y profundidad, con todos los antecedentes de las propuestas que se someterán a aprobación, ambos aspectos deficitarios en el sistema actual.

⁶⁵ Este financiamiento debe estar en línea con lo establecido en la Ley N° 20.500 sobre participación ciudadana.

⁶⁶ Se reconoce tanto la importancia del tema como la dificultad que representa implementarlo. Sin embargo, desde el punto de vista de sistemas y de herramientas tecnológicas para la administración de información territorial no hay razones para no abordarlo. El primer paso es establecer un lenguaje y un soporte tecnológico común.

⁶⁷ Se entiende por iniciativa los distintos planes, proyectos o actividades.

⁶⁸ En una primera etapa se podría implementar un solo Consejo de nivel nacional; sin embargo debiera convertirse en un órgano regionalizado. Con todo, desde el inicio debe velarse por la presencia de las regiones en el quehacer del Consejo.

⁶⁹ En tanto no se reorganicen los actuales ministerios con funciones en materia de desarrollo urbano y territorial, se plantea establecer una instancia formal de interrelación y toma de decisiones conjunta entre los ministerios que tradicionalmente conforman el Comité de Ministros de Ciudad y Territorio, Comicyt (Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones y Bienes Nacionales), generando mediante ley una Secretaría Técnica con capacidades y recursos para manejar la información relacionada y preparar la toma de decisiones de los ministros.

A dicho Comité permanente debieran incorporarse, según la materia específica a tratar, los demás ministerios con potestades en materias urbano-territoriales, tales como Medio Ambiente, Agricultura, Economía, Energía, Educación (Consejo de Monumentos Nacionales), Interior (Subsecretaría de Desarrollo Regional). A su vez dicho Comité formaría parte del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad (CMS).

⁷⁰ En términos que las revisiones permitan ajustar o adaptar los lineamientos a las nuevas condiciones de las ciudades y centros poblados.

⁷¹ Entre propiedades sujetas a derecho privado y los bienes nacionales de uso público.

⁷² Ley 2.203, sobre construcción de edificios, apertura, ensanche, unión, prolongación o rectificación de calles de la ciudad de Santiago. *D.O.* 16 de septiembre de 1909.

⁷³ Los cambios legales en esta materia en Chile prácticamente siempre se han realizado luego de un terremoto. El terremoto de Talca ocurrió el 1 de diciembre de 1928, tuvo una magnitud de 7,9° Richter, provocó grandes daños entre Valparaíso y Concepción y dejó alrededor de 300 fallecidos.

⁷⁴ Ley N° 4.563, sobre Construcciones Asísmicas y Urbanizaciones, *D.O.* 14 de febrero de 1929.

⁷⁵ Decreto con Fuerza de Ley N° 345, de 1931, Ley y Ordenanza General de Construcciones y Urbanización. Promulgación: *D.O.* 30 de mayo de 1931. Texto completo y entrada en vigencia: *D.O.* 6 de febrero de 1936.

⁷⁶ Ambos documentos tenían como propósito “orientar y regular el desarrollo urbano” y “servir de base para la futura legislación sobre la materia”, sin embargo, dadas las limitaciones de su formulación, así como la falta de vocación de aplicación práctica de las mismas, tales objetivos escasamente se concretaron, con la sola excepción de la iniciativa para aumentar la superficie urbana de la ciudad de Santiago, mediante Decreto N° 420 de 1979, orientado por los principios contenidos en el documento de 1979 y de la utilización práctica que algunos Planes Reguladores hicieron de las clasificaciones de usos de suelo contenidos en el de 1985.

⁷⁷ Con el apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) y la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

⁷⁸ En el reciente año 2007, por primera vez en la historia de la humanidad, la población urbana superó a la cantidad de habitantes de las áreas rurales. Se calcula que al año 2030 la población urbana mundial será 60% del total. El año 2012 dicha población superó los 7.000 millones y cada día se incorporan 180.000 nuevos habitantes. Esta realidad impone desafíos a nivel mundial, especialmente en materia de los sistemas naturales y el manejo de recursos indispensables para la vida humana, como es el agua.

⁷⁹ Las mediciones muestran una desaceleración de la expansión de las áreas urbanizadas. Los datos de tendencia sobre las 15 capitales regionales indican que su

superficie se expandió en 3,3% anual entre 1993 y 2003, en tanto que entre 2003 y 2011 la expansión anual solo fue de 1,8%. Las ciudades han volcado parte importante de su crecimiento hacia zonas urbanas interiores, generando densificación más que extensión, lo que es consistente con la mayor preponderancia que hoy tienen las viviendas tipo departamentos. Por su parte las cifras muestran que el territorio agrícola y forestal se expande a un ritmo de 2% anual.

⁸⁰ Chile es un país reconocido en el mundo por su progreso en materia económica y social. El PIB per cápita nacional creció a un ritmo real anual de 3,6% entre 1982 y 2011, mientras el ingreso real medio aumentó 2,6% al año entre 1990 y 2011. (Las cifras de PIB corresponden a la serie que el Ministerio de Hacienda entrega para efectos de la estimación del PIB tendencial. En tanto que las cifras de población corresponden a las de los censos de población. El ingreso se estimó en base a la serie de encuestas Casen, disponibles desde 1990 hasta 2011.)

⁸¹ En la última década se agregaron en promedio 133 mil viviendas por año, lo que equivale al 87% del crecimiento anual de la población en igual periodo, y representa 29% más de viviendas por año que en el periodo intercensal anterior. Particular atención merece la disminución del número de viviendas de bajo estándar como proporción del parque habitacional. Este tipo de viviendas representaba el 15% del *stock* de viviendas en 1990, en tanto que en 2012 es aproximadamente el 1%.

⁸² Las actuales estadísticas de percepción del entorno, de uso del espacio público y de sensación de seguridad son preocupantes. Por ejemplo, las denuncias y los casos de victimización han aumentado en forma significativa en los últimos diez años, hasta llegar a tasas superiores a 75% para el periodo 2001-2011, unido a que la percepción de calidad de los espacios públicos alcanza niveles buenos solo para un quinto de la población.

⁸³ El Ministerio de Medio Ambiente reporta periódicamente la contaminación del aire en comunas de las principales ciudades del país. El año 2011, en 26 comunas se presentaron niveles críticos de la calidad del aire por emisiones de material particulado (PM10) y/o dióxido de azufre (SO₂).

⁸⁴ La generación y disposición final de los residuos impone presiones importantes sobre las comunidades receptoras de infraestructura orientada a su acopio y tratamiento. De hecho, en Chile se generan en promedio 1,1 kg por persona de desechos al día, nivel que puede llegar a más de 2 kg en algunas comunas.

///

Anexo

Integrantes de la Comisión Presidencial

La Comisión Presidencial que participó en la redacción de la Política Nacional de Desarrollo Urbano estuvo conformada por:

- Antonia Lehmann, Presidenta de la Comisión, Premio Nacional de Arquitectura.
- José Ramón Ugarte, Secretario Ejecutivo.
- Rodrigo Pérez, Ministro de Vivienda y Urbanismo.
- Pedro Pablo Errázuriz, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones.
- Luis Eduardo Bresciani P., Presidente del Colegio de Arquitectos.
- Fernando Agüero, Presidente del Colegio de Ingenieros.
- Daniel Hurtado, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción.
- Raúl Torrealba, Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades.
- Leonardo Basso, Presidente de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte
- Honorable Diputado Patricio Hales.
- Honorable Diputado Pedro Browne.
- Honorable Senador Hosain Sabag.
- Honorable Senador Víctor Pérez.
- Alberto Etchegaray, ex Ministro de Vivienda y Urbanismo.
- Carlos Hurtado, ex Ministro de Obras Públicas.
- Andrés Benítez, Rector Universidad Adolfo Ibáñez.
- Mario Ubilla, Decano Facultad de Arquitectura y Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Leopoldo Prat, Decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile.
- Mathias Klotz, Decano Facultad de Arquitectura, Arte y Diseño, Universidad Diego Portales.
- Pablo Allard, Decano Facultad de Arquitectura y Arte, Universidad del Desarrollo.
- Ricardo Utz, Decano de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Geografía, Universidad de Concepción.
- Nicola Borregaard, Gerente de Energía y Cambio Climático de Fundación Chile.
- Amaya Irrarzával, Presidenta de la Corporación Cultural Identidad Patrimonial.
- Cecilia Castro, Presidenta de la Corporación de Dirigentes “También Somos Chilenos”.
- Alexandra Petermann, Directora de la Asociación de Áreas Silvestres Protegidas Privadas.
- Julio Poblete, Arquitecto, Presidente de la Fundación Mi Parque.
- Iván Poduje, Arquitecto.
- Gonzalo Mardones, Arquitecto.

