



CHILE Informe Nacional Habitat III

Marzo 2016

CONTENIDO

1.	Presentación.....	3
2.	Chile en HABITAT II. Compromisos Asumidos.....	4
3.	Cambios y Avances: El Estado Actual de los Asentamientos Humanos en Chile	6
3.1	Contexto Demográfico Nacional y Urbano.....	6
3.2	Déficit Habitacional	7
3.3	Déficit Urbano	10
4.	Avanzando Hacia Ciudades Sustentables.....	12
4.1	Vivienda.....	13
4.2	Barrio.....	14
4.3	Ciudad.....	15
4.3.1	Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial	16
4.3.2	Sustentabilidad Urbana.....	19
5.	Gobernanza Urbana	23
5.1	Legislación Urbana	25
5.2	Descentralización	26
5.3	Participación en el Desarrollo Urbano	27
6.	Desafíos País: Hacia Ciudades más Equitativas e Integradas.	30
6.1	Avanzar en la Integración Social y Equidad Urbana	30
6.2	Acceso a vivienda adecuada.....	31
6.3	Integrar las Decisiones en el Territorio	31
6.3.1	Planificación Urbana Integrada	31
6.3.2	Ordenamiento Territorial	32
6.4	Cambio Climático	33
6.5	Gobernanza Urbana	34
	Indicadores Hábitat III	35
	Anexos: Programas Vigentes.....	37
	Siglas y Acrónimos.....	40

1. Presentación

Naciones Unidas ha convocado a una Tercera Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III), que se inserta en un ciclo bi-decenal que se inició en 1976, en Vancouver y continuó con la Conferencia Habitat II que se desarrolló en Estambul en 1996.

Como parte de la preparación de esta tercera conferencia, se ha solicitado a los estados miembros de Naciones Unidas la elaboración de informes que permitan conocer el desarrollo de los compromisos que formaron parte de Habitat II en el período transcurrido desde 1996.

Este informe considera la implementación de la Agenda de Habitat II y otros compromisos y objetivos derivados de acuerdos internacionales, como también los nuevos desafíos que emanan de las tendencias emergentes y de la actual preocupación por lograr un desarrollo sustentable de los asentamientos humanos.

Asimismo expone, la evolución y principales fenómenos urbanos del país abarcando un período de casi veinte años. Da cuenta de logros y desafíos para establecer escenarios para el desarrollo urbano sustentable de los próximos años, que incorporen en las políticas públicas las demandas de las personas que habitan nuestras ciudades.

Fue elaborado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con consulta y participación de los Ministerios que componen la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio¹, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, donde están representadas universidades, organizaciones gremiales y de la sociedad civil, así como con el aporte de los Foros Urbanos realizados en las ciudades de Santiago, Antofagasta y Concepción, además del foro con la Sociedad Civil organizado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

¹ La Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (Decreto Supremo N° 34 de Julio de 2015) está conformado por los Ministerios de Vivienda y Urbanismo, Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones, Bienes Nacionales, Economía, Fomento y Turismo, Energía, Agricultura, Desarrollo Social, Medio Ambiente, Minería, Secretaría General de la Presidencia y Subsecretaría de Desarrollo Regional del Ministerio del Interior.

2. Chile en HABITAT II. Compromisos Asumidos

La segunda Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos Hábitat II realizada en Estambul el año 1996, tuvo como objetivos centrales abordar la discusión y establecer compromisos de los Estados en torno a las temáticas de *"Vivienda adecuada para todos"* y *"desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en un mundo en vías de urbanización"*². Ambos temas abordados en contextos de desarrollo caracterizados por el crecimiento económico y el fortalecimiento de los procesos democráticos que, sin embargo, no habían sido capaces de solucionar los problemas de desigualdad con focos extremos de pobreza, marginación y segregación socio espacial que habían afectado a nuestros asentamientos en el proceso de urbanización.

Las propuestas y compromisos recogidos en esta instancia también dieron cuenta de los desafíos que las ciudades enfrentaban al planificar en escenarios de urbanización acelerada, y el énfasis que se debía tener para proteger el medio ambiente y los recursos naturales escasos y presionados por esta misma tendencia. Asimismo, se recogía la necesidad de establecer normas de eficiencia energética y la debida preparación y adaptación al cambio climático, que conlleva exigencias asociadas a la localización y a los factores climáticos territoriales.

En la década del evento estos temas constituían problemáticas de importancia para el desarrollo de los asentamientos humanos, y veinte años después constatamos que algunos de los fenómenos que allí se expusieron como prioritarios están aún vigentes. Se puede advertir que aún persiste población urbana en condiciones de pobreza, sin acceso al agua potable ni servicios higiénicos adecuados, habitando en viviendas con estándares deficientes, con niveles altos de contaminación ambiental y agotamiento de recursos naturales.

HABITAT II promovió como principio la participación activa de los distintos actores urbanos, gobiernos locales, sector privado, académicos, organizaciones no gubernamentales, asociaciones de vecinos, entre otros, para la elaboración de las metas nacionales. La participación de estos se consideró transcendental para mejorar la planificación de las ciudades. En atención a esta metodología participativa, los actores que fueron parte de la conferencia en 1996 tomaron decisiones respecto a los compromisos que orientarían la gestión urbana y ambiental del país en los siguientes veinte años.

En materia de vivienda, el compromiso fue avanzar en una política habitacional y urbana sustentable, focalizada en los sectores de la población más empobrecidos, y con mejores estándares de calidad. En un nivel más operativo, el compromiso consistió en lograr una disminución sustancial del déficit habitacional; focalizar planes y programas en grupos sociales más vulnerables, atendiendo a sus particularidades de género, edad, pertenencia indígena, nacionalidad, entre otros; mejorar los estándares de la vivienda social en eficiencia energética;

² Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II), Estambul, 3 a 14 de junio de 1996 (publicación de las Naciones Unidas, Núm. venta S.97.IV.6).

contribuir a mejorar las viviendas ya existentes y sus entorno construidos; y avanzar en movilidad habitacional.

En el ámbito de asentamientos urbanos sustentables los compromisos se sintetizaron en dos grandes desafíos: ordenamiento territorial, y financiamiento de intervenciones y proyectos urbanos.

Dentro del ordenamiento territorial, la meta consistió en promover un poblamiento con desarrollo urbano integrado, a través de políticas públicas globales, flexibles y descentralizadas; pensadas para las áreas metropolitanas pero también para el desarrollo de ciudades intermedias, aldeas y villorrios rurales, asegurando la calidad de vida de las personas y el crecimiento productivo de los asentamientos. Se trata de ir en la búsqueda de un ordenamiento territorial sustentable que considere tanto el crecimiento armónico de las ciudades como el impacto que este crecimiento tiene en áreas rurales, procurando que cualquier acción en el territorio contemple la preservación de la naturaleza como un mínimo indispensable, para que las generaciones futuras puedan vivir en asentamientos con calidad de vida.

Los compromisos en torno al ordenamiento territorial también consideran la generación de estándares para asegurar una adecuada dotación de infraestructura y el mejoramiento de instrumentos de planificación urbana para que normen adecuadamente el crecimiento en extensión, la exposición ante desastres naturales, los efectos ambientales adversos, el funcionamiento del sistema transporte público, entre otros.

En materia de financiamiento de intervenciones y proyectos urbanos, el compromiso central fue trabajar en un Estado que cumpliera un rol orientador, regulador y fiscalizador de la construcción de los asentamientos urbanos, promoviendo la incorporación de actores privados, y el cofinanciamiento entre Estado, usuarios e instancias de administración pública comunal (municipios). El establecimiento a largo plazo de una noción integrada de construcción, operación y mantención de ciudades sustentables, permitiría avanzar hacia niveles más altos de gestión estratégica, segmentación y focalización de inversiones, y una política de financiamiento más equilibrada y sustentable territorialmente.

La gestión de los asentamientos humanos fue también un tema de compromiso para el país en Hábitat II, tanto en el ámbito de la gestión social como en la gestión pública. Para mejorar la gestión social se comprometió avanzar en la generación de espacios de discusión, integración y coordinación de políticas y acciones; ofrecer mecanismos específicos para que los habitantes tomen el rol activo en el desarrollo del hábitat local, regional y nacional; propiciar la constitución de barrios con identidad; y fomentar y reafirmar la organización de la comunidad.

Para la gestión pública, el compromiso consistió en generar acciones concretas para la descentralización institucional; es decir, fortalecer distintos niveles institucionales de ordenamiento territorial; establecer instancias de coordinación entre organismos sectoriales, gobiernos regionales y locales que se ocupan del desarrollo de los asentamientos; fomentar el desarrollo interior de las regiones; adecuar la institucionalidad pública; flexibilizar la política habitacional a nivel regional y local, y otorgar un rol más activo a los municipios.

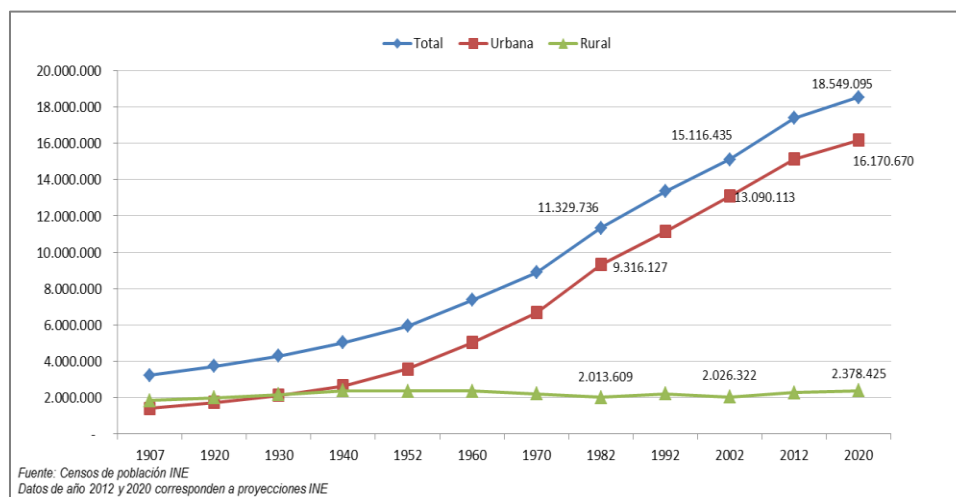
3. Cambios y Avances: El Estado Actual de los Asentamientos Humanos en Chile

3.1 Contexto Demográfico Nacional y Urbano

La población de Chile hoy supera los 18 millones de habitantes (INE, 2015), con una tasa de crecimiento intercensal de 1,3 entre 1992 y 2002, y 1 entre 2002 y 2012. Comportamiento demográfico comparable a países como Australia, Francia, Japón y Corea.

Chile se cuenta entre los países más urbanos del mundo ya que el 87 por ciento de su población vive en áreas urbanas, lo que supera considerablemente el promedio de población urbana de América Latina (79 por ciento), y el promedio mundial (51 por ciento), como se grafica en la Figura N°1.

Figura N° 1. Chile: Variación Intercensal de la Población Urbana y Rural



Fuente: Censos de Población. INE. Dato años 2012 y 2020 corresponde a proyección INE.

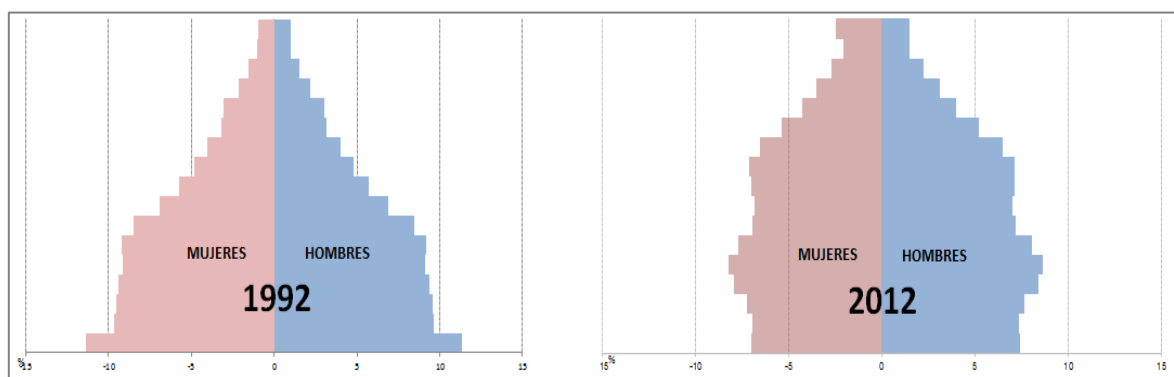
Sus asentamientos urbanos, no obstante, presentan características de tamaño, composición y recursos heterogéneos, conformando una amplia variedad de ciudades metropolitanas e intermedias. Entre ellas, se cuentan además cabeceras regionales con más de 100 mil habitantes que presentan transformaciones sociales y morfológicas propias del aumento de complejidad asociada a esta urbanización, y están en camino de ser reconocidas como centros urbanos de relevancia territorial a una escala regional.

El centro urbano que concentra mayor población es Santiago, ciudad capital del país, con más de 7 millones de habitantes. Los dos aglomerados que le siguen en tamaño son Valparaíso y Concepción que, si bien no han logrado compensar el dinamismo demográfico de Santiago, han colaborado en su desconcentración. Las ciudades intermedias –de entre 50 mil a 500 mil habitantes– por su parte, han presentado un mayor dinamismo geográfico, lo que ha resultado

decisivo para la diversificación y desconcentración del sistema de ciudades chileno (Rodríguez et al, 2009).

La composición de la población del país ha experimentado algunas transformaciones en las últimas décadas debido a cambios en dos patrones específicos. El primero de ellos es el tránsito del país hacia el envejecimiento de su población. Esto se deduce de las variaciones intercensales proyectadas al año 2014 donde el número de personas de 60 años o más es de 2,6 millones, y representa un 15 por ciento de la población total, cifra superior al 11 por ciento del año 2002. A eso se suma que el número de niños y niñas de 0 a 14 años se estima en 3,7 millones que representan el 21 por ciento de la población total y que es inferior al 26 por ciento que representaba en el 2002. Por último, el índice de adultos mayores pasa de 41 en 2002 a 70 en 2014 (INE, 2014).

Figura N°2. Chile: Estructura de la Población en Chile. Comparación Periodo Censales



Fuente: Censos de Población. INE. Dato año 2012 corresponde a proyección INE.

El segundo patrón demográfico que se ha modificado en las últimas décadas es que Chile pasa de ser un país de tránsito a convertirse en un país de destino para los migrantes. Evidencia de ello es la tasa de migración neta que aumenta de 0,9 (por cada mil habitantes) en 2002 a 2,4 en 2012.

El aumento de estos grupos en la población, y sus propias particularidades en la forma de habitar en los asentamientos urbanos, redunda en demandas específicas que ya han sido incorporadas en las políticas públicas desde los diferentes ámbitos de gestión gubernamental. Como se trata de rasgos demográficos que posiblemente seguirán acentuándose en las próximas décadas, su consideración se transforma en una variable estratégica al momento emprender acciones que impactan el funcionamiento de ciudades y áreas rurales.

3.2 Déficit Habitacional

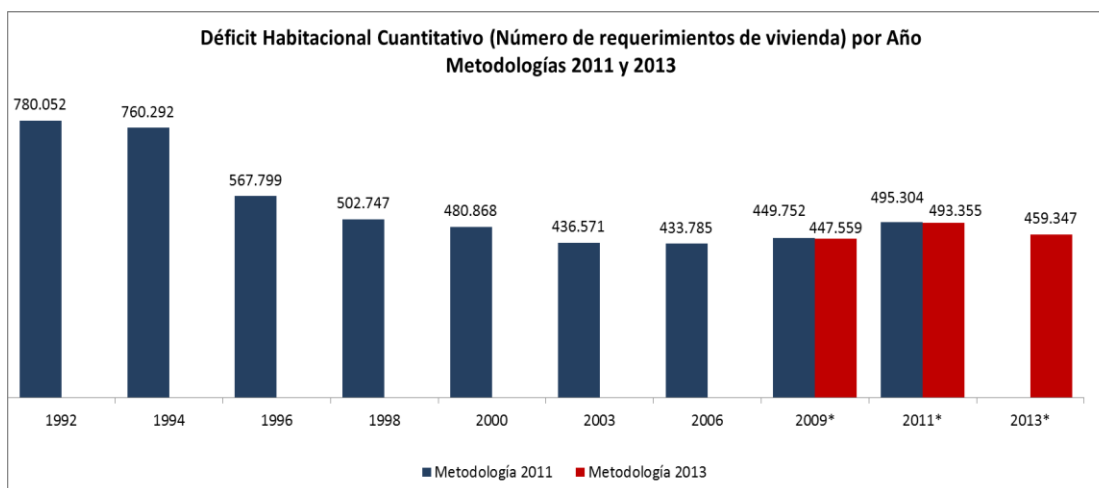
A comienzos de los noventa, la situación en materia de vivienda en Chile se caracterizaba por la existencia de más 700.000 familias sin vivienda³, problema que iba en aumento, ya que la oferta

³ Minvu (2007). Chile. Un siglo en políticas de vivienda y barrio

de soluciones habitacionales no cubría las necesidades de vivienda de los hogares más pobres del país.

El déficit registrado en 1992 era de más de 780 mil unidades de vivienda, cifra que disminuye paulatinamente y de forma más notoria a partir del año 1996. Alcanzando su mayor descenso en el año 2006 y vuelve a subir levemente en los años 2009 y 2011, para volver a bajar en la última medición en el año 2013 (Figura N° 2). Este déficit cuantitativo refiere a la necesidad de nuevas viviendas, requerimientos que se calculan en base a tres elementos: i) viviendas irrecuperables; ii) hogares allegados; y iii) núcleos secundarios⁴. Y busca cuantificar las necesidades de reponer las viviendas inhabitables y/o materialmente irrecuperables, proveer vivienda a hogares allegados, y facilitar acceso a una mejor solución a hogares y familias hacinadas y con allegamiento dependiente.

Figura N°3: Déficit Habitacional Cuantitativo por año. Serie 1992-2013.



Fuente: Encuesta CASEN, 1992-2013.

La estimación 2013 muestra una disminución significativa respecto a la medición anterior. El número de unidades de vivienda requeridas llega a 459 mil, lo que supone una caída de más de 34 mil unidades respecto a 2011 (3,4% anual). Los hogares en déficit representan un 9% del total nacional, y el mayor porcentaje del déficit viene dado por hogares allegados (51%) y núcleos allegados hacinados (49%) (Cuadro 1).

⁴ i) Viviendas Irrecuperables: Viviendas habitadas por el hogar principal, que debido a su tipo y a la materialidad de sus muros, techo y piso, son definidas como irrecuperables. ii) Hogares allegados: Familias que comparten vivienda con otra. Corresponde a la cantidad de hogares adicionales al hogar encuestado, según lo reportado por el hogar principal. También se denomina allegamiento externo. iii) Núcleos Secundarios Hacinados: Núcleos familiares adicionales al núcleo principal que comparten el presupuesto con éste (también denominado allegamiento interno). Además se encuentran en situación de hacinamiento, o sea, hay más de 2,5 personas promedio por dormitorio.

Cuadro 1. Déficit Cuantitativo por componente. Años 2009, 2011 y 2013.

Componente	2009	2011	2013
Viviendas Irrecuperables	50.290	67.188	31.523
Hogares allegados	182.557	227.556	233.274
Núcleos allegados hacinados	214.712	198.611	194.550
Déficit Cuantitativo	447.559	493.355	459.347
% Hogares con déficit Cuantitativo	10%	10%	9%

De la comparación entre los últimos 3 levantamientos de la CASEN, el aumento en el déficit habitacional cuantitativo en el periodo 2009-2011, puede ser parcialmente explicado por el efecto terremoto, ya que un 54% del aumento en viviendas irrecuperables se dio en las regiones más afectadas por el sismo (Maule y Biobío), si se suma la región Metropolitana se llega al 81%. Asimismo, un 41% de la caída de viviendas irrecuperables entre 2011 y 2013 se dio en Maule y Biobío, las que podrían ser asociadas a los procesos de reconstrucción vividos en estas regiones.

En términos socioeconómicos, el 78 por ciento del déficit cuantitativo en el año 2013 se concentró en hogares de los tres primeros quintiles de ingreso. Y la mayor parte de los requerimientos cuantitativos están en zonas urbanas (87 por ciento de los hogares), es allí donde se concentran mayores requerimientos por allegamiento externo y por allegamiento interno hacinado.

En términos de calidad del parque habitacional existente y considerando el deterioro atribuible al uso, paso del tiempo, condiciones climáticas y desastres naturales, a partir del año 2009 se inició un proceso para la medición del déficit cualitativo de vivienda. Chile utiliza también esta medición para cuantificar las necesidades de reparación de las viviendas, ampliación de las ocupadas por hogares hacinados o reubicación en viviendas más amplias, y entrega de acceso a servicios sanitarios básicos⁵.

La medición del año 2013 muestra una disminución del déficit cualitativo. El número de unidades de vivienda con al menos un requerimiento llega a 1.247.890, lo que supone una caída de más de 224 mil unidades respecto a 2011 (8 por ciento anual). El mayor porcentaje del déficit viene dado por viviendas con sólo un requerimiento (74 por ciento). Los hogares en déficit representan un cuarto del total nacional (Cuadro 2).

⁵ i) Reparar las viviendas con déficit de mejoramiento material y conservación. Una vivienda presenta este tipo de requerimiento cuando posee una materialidad recuperable y/o un estado de conservación malo. Se excluye a las viviendas irrecuperables. ii) Ampliar viviendas ocupadas por hogares hacinados o reubicación en viviendas más amplias. Corresponde a las necesidades de ampliación que provienen de hogares hacinados. Para su cálculo se considera sólo a los hogares que no presentan allegamiento interno y que además tienen hacinamiento. Se excluyen las viviendas irrecuperables. iii) Entregar acceso a servicios sanitarios básicos. Viviendas con alguno de los siguientes factores en estado deficitario: disponibilidad de agua, el origen de ésta y el sistema de eliminación de excretas. Se excluyen las viviendas irrecuperables.

Cuadro 2. Déficit Cualitativo por requerimientos. Años 2009, 2011 y 2013.

Requerimientos	2009	2011	2013
Ampliación	300.984	276.343	250.250
Mejoramiento material y conservación	1.281.542	1.321.600	1.100.859
Acceso a Servicios Sanitarios Básicos	269.446	359.997	248.376
Déficit Cualitativo (al menos un requerimiento)	1.435.776	1.472.040	1.247.890
% viviendas con déficit cualitativo	32%	31%	25%

Los requerimientos cualitativos disminuyen en la medida que aumentan los ingresos, sin embargo, los requerimientos de mejoramiento se tienden a repartir más homogéneamente en los 4 primeros quintiles respecto a los otros requerimientos que se concentran principalmente en los 2 primeros, en tanto los requerimientos de saneamiento y mejoramiento son mayores en zonas rurales.

3.3 Déficit Urbano

En la última década se ha avanzado en abordar y medir las carencias urbanas como complemento de las cuantificaciones de déficit habitacional, entendiendo que este déficit da cuenta de “la escasez, calidad insuficiente o inaccesibilidad de bienes materiales, servicios y espacios aptos para satisfacer necesidades de subsistencia y fomentar la calidad de vida de la población ante el desafío de producir un hábitat residencial sustentable”⁶.

Desde esta perspectiva, el déficit urbano incorpora como factores relevantes el acceso efectivo de los hogares y familias a espacios públicos, servicios e infraestructura adecuada, entendiendo el acceso efectivo como cercanía física o como disponibilidad de oferta de movilidad urbana.

Para avanzar en mejores diagnósticos que se basen en esta nueva visión y que permitan enfocar desde allí las políticas públicas, es imprescindible consensuar los estándares urbanos mínimos esperados, así como mejorar las fuentes de información que den cuenta de estas brechas. A la fecha se cuenta con información acerca de la identificación de problemas que hacen los propios ciudadanos respecto a su entorno y a sus ciudades⁷, como un punto de partida fundamental para acercarse a la identificación de carencias.

En lo que respecta a la infraestructura urbana, que tiene amplia incidencia en el funcionamiento y calidad de vida de los centros urbanos, se consideran dentro de éstas, las calles, vías principales y autopistas. Al comparar los resultados de las versiones de la Encuesta de Calidad de Vida Urbana

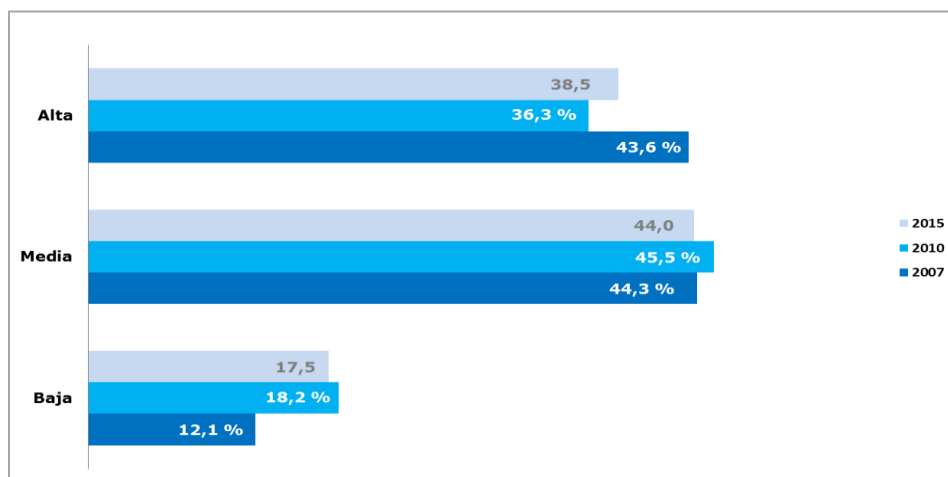
⁶ Déficit Urbano-Habitacional: una mirada integral a la calidad de vida y el hábitat residencial en Chile”. Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU). 2009

⁷ Se trata de la Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana que el Ministerio de Vivienda y Urbanismo realiza desde el año 2007.

(ECVU) graficado en la figura N°4, el índice de satisfacción por este aspecto es en promedio de nivel Medio, y solo un 17,5% en la última medición presenta un nivel bajo de satisfacción.

En el detalle, el elemento de infraestructura peor evaluado es, en general, el que se relaciona con la circulación peatonal, en tanto la infraestructura de transporte público es el elemento mejor evaluado.

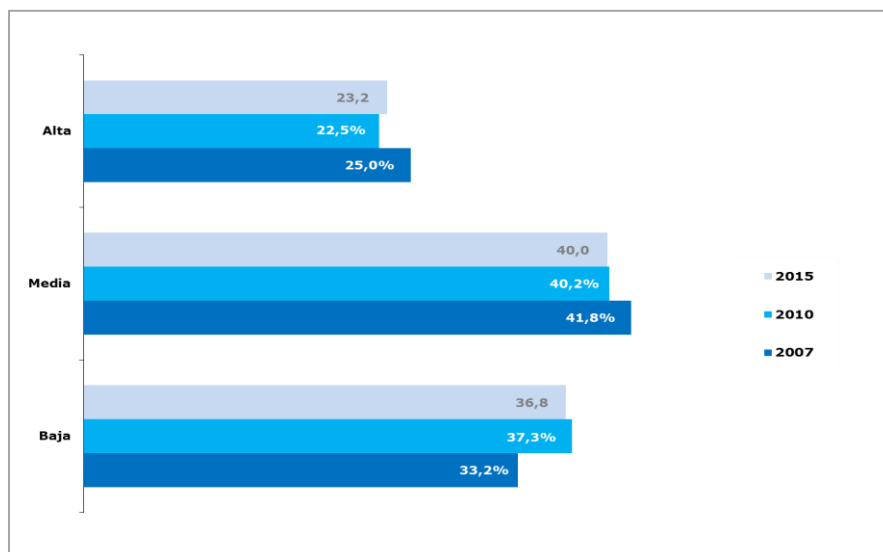
Figura N°4. Índice de Satisfacción con Infraestructura Comunal (% categoría)



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Urbana. MINVU.

En lo referente a Espacio Público en la comuna de residencia, el Índice se ubica principalmente en los niveles medio y bajo, dando cuenta de insuficiencia o carencia de espacios públicos, un 23,2% del total de encuestados el año 2015 está en nivel Bajo del Índice de satisfacción como se grafica en la figura N°5 a continuación.

Figura N°5. Índice de Satisfacción del Espacio Público Comunal (% por categoría)



Fuente: Encuesta de Calidad de Vida Urbana. MINVU.

4. Avanzando Hacia Ciudades Sustentables

En Hábitat II expresamos que el principio orientador del país para abordar nuestros asentamientos urbanos era comprender el acceso a la vivienda y el entorno digno como una necesidad impostergable y un factor esencial de la superación de la pobreza⁸. Dicho principio sigue vigente veinte años después a través de planes y programas diseñados para financiar tanto el déficit de vivienda como los requerimientos urbanos para asentamientos con calidad de vida.

Chile cuenta hoy con una política habitacional y urbana orientada a la creación de ciudades más equitativas y justas, donde las personas, más allá de su localización, puedan acceder a calles en buen estado, viviendas decentes, transporte público adecuado, ciclovías y espacios peatonales, plazas y parques. Se trata de avanzar hacia ciudades integradas socialmente, donde la democracia y la participación estén en la base de su construcción.

A partir de lo anterior el quehacer del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se ha enfocado en posibilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad, contribuyendo al desarrollo de barrios y ciudades equitativas, integradas y sustentables, con el propósito de que las personas, familias y comunidades mejoren su calidad de vida y aumenten su bienestar. Ello implica ocuparse de las brechas e inequidades, focalizando el accionar en la población más vulnerable, es decir, en aquellos que no han accedido a los beneficios del desarrollo económico.

En la década del dos mil, en un contexto de crecimiento económico y modernización, la política habitacional da un giro más integrador y se crean planes y programas destinados a mejorar la gestión de la ciudad y el territorio, propiciando el desarrollo de ciudades funcionales, equitativas y eficientes, socialmente integradas con viviendas que reconozcan la diversidad de la demanda, barrios con equipamiento y espacios públicos donde se generen posibilidades para el desarrollo de la cultura y el ejercicio de la democracia⁹.

Acorde a esto la política habitacional y urbana se organiza en torno a cinco objetivos fundamentales: i) terminar con procesos de erradicación de las familias de los asentamientos precarios; ii) disminuir el déficit habitacional y focalizar la inversión preferentemente en los pobres; iii) modernizar la gestión de ciudades a través de la legislación, normativa e instrumentos de planificación territorial; iv) mejorar la calidad de vida de las ciudades aumentando la oferta de espacios públicos integrales y poniendo en valor las áreas patrimoniales; y v) hacer más participativos los programas mediante instrumentos financieros compartidos entre el Estado y los beneficiarios.

⁸ Informe Hábitat II.

⁹ Ídem.

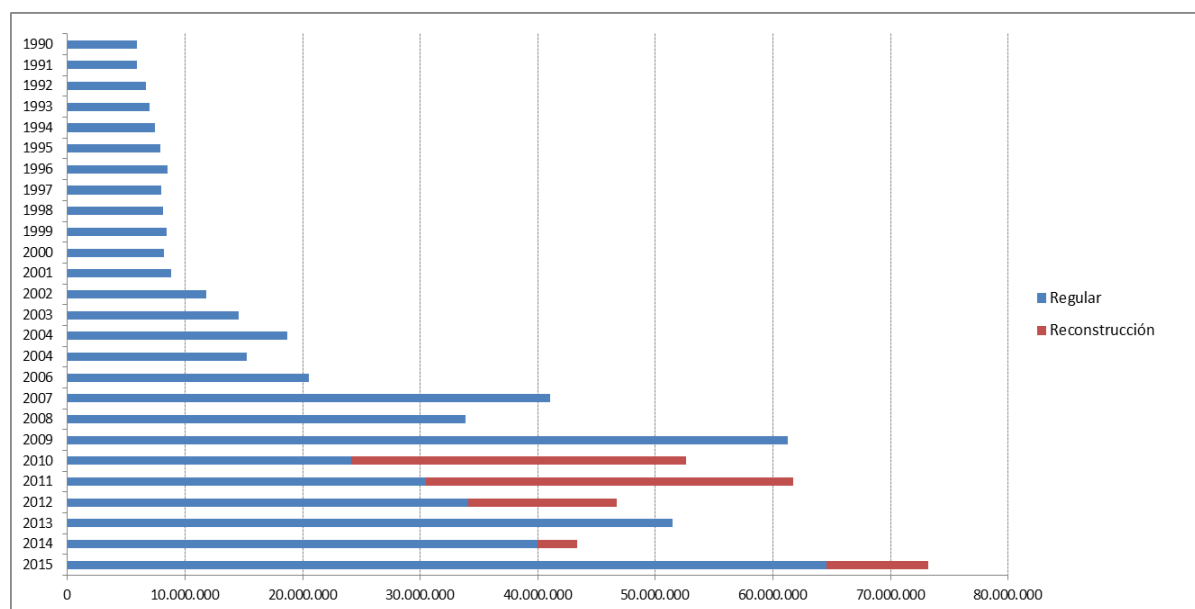
4.1 Vivienda

A comienzos de los noventa, la situación en materia de vivienda en Chile se caracterizaba por la existencia de más 700.000 familias sin casa¹⁰, problema que iba en aumento, ya que la oferta de soluciones habitacionales no cubría las necesidades de vivienda de los hogares más pobres del país.

A partir de lo anterior, se plantean nuevas metas en la solución del déficit habitacional: más viviendas para los más pobres y allegados. De esta manera se buscaba mitigar las condiciones de vulnerabilidad de los sectores de menores ingresos a través de la vivienda. Con este impulso, hacia finales de los noventa, Chile mostraba significativas mejorías en indicadores habitacionales de materialidad y saneamiento, y un importante logro en la focalización en los quintiles de menores ingresos de la población. Nuestro país se había transformado en el primer país latinoamericano en reducir el crecimiento del déficit habitacional cuantitativo¹¹.

Actualmente, se cuenta con programas orientados a la compra, construcción y arriendo de viviendas, por un lado; y al mejoramiento de las viviendas ya existentes, por otro.

Figura N°6. Chile: Total Viviendas Contratadas y Subsidios Otorgados (U.F¹²). Periodo 1990 – Diciembre 2015. Modalidades Regular y Reconstrucción.



Fuente: MINVU 2015.

En este sentido, el quehacer del Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha enfocado sus esfuerzos en posibilitar el acceso a soluciones habitacionales de calidad, contribuyendo al desarrollo de barrios

¹⁰ Minvu (2007). Chile. Un siglo en políticas de vivienda y barrio.

¹¹ Minvu (2007). Chile. Un siglo en políticas de vivienda y barrio.

¹² U.F: Unidades de Fomento, es una unidad de cuenta reajutable de acuerdo con la inflación, usada en Chile. El valor de la U.F equivale a US\$37,78 (valor a marzo 2016)

y ciudades equitativas, integradas y sustentables, con el propósito de que las personas, familias y comunidades mejoren su calidad de vida y aumenten su bienestar.

Ello implica, como ha señalado la presidenta Michelle Bachelet, que: “Nuestra Política de Vivienda será más que construir casas, trabajaremos en los barrios y en las ciudades a través de una política integral que priorice la calidad, la equidad y la integración territorial”¹³.

Para enfrentar los problemas de **la calidad** se llevan a cabo las siguientes medidas:

- Adecuaciones a los Programas Habitacionales existentes (ver anexo), para mejorar la calidad, diversidad y pertinencia de las viviendas a las distintas necesidades, y ampliar el acceso universal, a personas con discapacidad e inmigrantes.

En términos de **equidad** se están desarrollando las siguientes acciones:

- Nuevo Programa de Habitabilidad Rural, para facilitar el acceso de la población de zonas rurales a soluciones más diversas y pertinentes al entorno.
- Atención de familias cuyas viviendas están deterioradas.

Para enfrentar las problemáticas de **integración territorial** se trabaja en:

- Incentivar la oferta de proyectos localizados y que favorezcan la integración social.
- Cambios en las facultades del Ministerio para establecer beneficios urbanísticos en determinadas zonas para fomentar Proyectos de Integración Social.
- Nueva facultad a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), para la contratación de la construcción de conjuntos de vivienda, lo cual permitirá su participación directa en la gestión de suelos y proyectos habitacionales de gestión propia.

4.2 Barrio

A pesar de los importantes avances del sistema de producción masiva de vivienda, se ha constatado nuevas problemáticas relacionadas con la calidad de la vivienda y entorno, en específico con el acceso deficitario de los grupos de menores recursos a servicios urbanos, con el resultado de niveles no adecuados de calidad de los mismos. El énfasis en la producción de vivienda, derivada de la urgencia por resolver la precaria situación de las familias pobres, contribuyó a generar segregación socio espacial, constituyéndose en uno de los obstáculos más grandes para el logro de ciudades integradas en la actualidad.

A partir del año 2006 se pone especial atención en la calidad de las soluciones habitacionales y de los barrios en los que se sitúan. En esta línea de acción, se han generado programas habitacionales y de subsidios destinados a atender requerimientos de quienes ya tienen casa, pero que sus condiciones de vida se han visto afectadas gravemente por el deterioro de sus viviendas y barrios (Programa de Recuperación de Barrios, Pavimentos Participativos, Programa Condominios Sociales, entre otros), actuando en el territorio tanto en la vivienda como en el entorno de estas.

¹³ Discurso 21 de mayo 2014, S.E. Presidenta Michelle Bachelet Jeria.

Es el Programa de Recuperación de Barrios, el instrumento que lidera la gestión hacia este nuevo enfoque¹⁴, a través de una mirada orientada a contribuir con el mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes en barrios que presenten problemas de deterioro de los espacios públicos, de los bienes comunes en copropiedad, de los entornos urbanos y problemas de segregación y/o vulnerabilidad, a través de un proceso participativo, integral y sustentable de regeneración urbana¹⁵.

Desde los inicios del Programa hasta la fecha, las dimensiones asociadas al deterioro físico y la vulnerabilidad social son aquellas que han determinado los criterios para la definición de zonas prioritarias donde se ha concentrado la acción del Programa.

Actualmente, el Programa ha dado soporte a 499 barrios, involucrando a más de un millón personas que han visto mejoradas sus condiciones de habitabilidad y además han fortalecido el vínculo con sus comunidades.

4.3 Ciudad

El desempeño de nuestras ciudades es clave para el desarrollo del país; existiendo la urgente necesidad de mejorar su funcionalidad, hacer de ellas polos atractivos, habitables, competitivos y capaces de retener la inversión, configurándose como agentes de desarrollo económico y social, fuentes de innovación, creatividad y empleo, de tal manera que en ellas radique la virtud de potenciar el desarrollo de todos sus habitantes de forma equitativa¹⁶.

Bajo este contexto, el Estado chileno ha hecho esfuerzos para hacer de las ciudades lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos¹⁷ buscando con ello la integración social en ciudades que se caracterizan por altos grados de segregación urbana.

En términos específicos, a lo largo de los últimos años, se han fortalecido los instrumentos de planificación del territorio, y a la vez se ha ido dotando de servicios urbanos a las diferentes ciudades; entendiendo que las características físicas del espacio público son un factor

¹⁴ El Programa de Recuperación de Barrios “Quiero Mi Barrio”, el año 2015 fue distinguido con el Premio Internacional de Dubái como una de las 48 “mejores prácticas” a nivel Mundial, debido al mejoramiento físico y también social que desarrolla desde el 2006 en los distintos barrios del país. El Premio Dubái tiene como objeto, reconocer el trabajo y el impacto positivo en la vida de las personas que tienen iniciativas consideradas como mejores prácticas alrededor del Mundo. Para ser considerada una buena práctica la iniciativa debe ser sostenible, tener impacto positivo y la institución, además, debe demostrar que tiene asociaciones con diversos actores urbanos.

¹⁵ MINVU (2014). “La Recuperación de Barrios a lo largo de Chile”.

¹⁶ MINVU-PNUD (2015). Vialidad Cicloinclusiva, Recomendaciones de Diseño.

¹⁷ MINVU-PNUD (2014). Política Nacional de Desarrollo Urbano.

determinante no solo para la imagen y lectura de las ciudades, sino que para desarrollar y potenciar su habitabilidad¹⁸.

Sin embargo, los programas e instrumentos que intervienen en el espacio público requerían de principios, objetivos y líneas de acción con el fin de ayudar a mejorar la calidad de vida de todos. Por ello, en el año 2014 se publica la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, clave para asegurar el avance en el sentido de la construcción de ciudades más equitativas y justas, más integradas socialmente, más democráticas y participativas.

El objeto principal de la Política “es generar condiciones para una mejor Calidad de Vida de las Personas, 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”. En este contexto, las transformaciones al territorio que favorezcan la integración de la ciudad y sus habitantes se enmarcan dentro de los principios declarados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano¹⁹.

4.3.1 Planificación Urbana y Ordenamiento Territorial

Actualmente, se entiende que los asentamientos humanos son sistemas complejos que no solo están compuestos por áreas urbanas sino también por zonas rurales que se complementan en funciones, paisajes y ecosistemas²⁰. Esto genera la necesidad de poder establecer instrumentos de planificación territorial acorde a las necesidades que cada asentamiento presenta.

En materia de desarrollo urbano, si bien Chile cuenta con un marco jurídico concentrado en la Ley General de Urbanismo y Construcciones y la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que establecen las principales normas relativas a la planificación urbana en el país, existen una gran cantidad de normas dispersas, en distintas instituciones del Estado, que afectan directamente el territorio. Por esta situación y considerando que el suelo es un bien económico escaso, se han generado una serie de medidas que propenden a la equidad social.

Los principales instrumentos de planificación urbana considerados por la regulación son los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, que establecen lineamientos estratégicos, los Planes Reguladores Intercomunales y los Planes Reguladores Comunes que norman en detalle los usos del suelo y la edificación de las áreas urbanas y rurales. A los anteriores se suman también los Planes Reguladores Metropolitanos de las tres áreas metropolitanas de definidas en Chile (Santiago, Valparaíso y Concepción). Todos estos instrumentos actúan para ordenar el desarrollo de asentamientos humanos, quedando la gran parte del territorio (lo no urbano) normado con indicaciones de carácter general.

¹⁸ MINVU-PNUD (2015). Vialidad Cicloinclusiva, Recomendaciones de Diseño.

¹⁹ Integración social, calidad, equidad, resiliencia, seguridad, descentralización, participación, identidad, compromiso, eficiencia, adaptabilidad y gradualidad.

²⁰ MINVU-PNUD (2014). Política Nacional de Desarrollo Urbano.

Este conjunto de instrumentos de planificación ha permitido ordenar el uso del suelo urbano, entregar certidumbres a las inversiones públicas y privadas, y armonizar diversos usos incompatibles, tanto para la localización de actividades productivas y de servicio, como en relación a la localización de viviendas y del desarrollo inmobiliario en general. Algunos de estos planes han mostrado avances mayores a la sola regulación del uso del suelo, incorporando mecanismos que condicionan el desarrollo inmobiliario a mayores obligaciones de mitigación ambiental, desarrollo de infraestructuras e integración social.

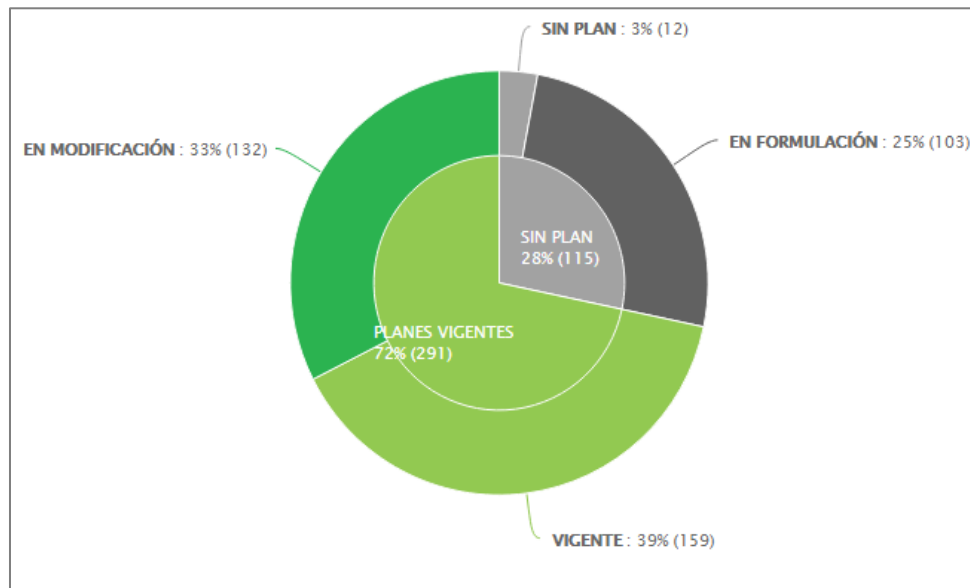
Para la ejecución de los programas de inversión y la elaboración o revisión de los instrumentos de planificación, los gobiernos regionales y los municipios complementan atribuciones y recursos. Asimismo, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ha elaborado instructivos nacionales que orientan la elaboración de instrumentos para el desarrollo urbano: “Desarrollo Urbano y Territorial”, 1996; “Plan Regional de Desarrollo Urbano”, 1997; “Plan Regulador Intercomunal”, 1998; “Plan Regulador Comunal”, 1999; Circular N°227 del 2009 de la División de Desarrollo Urbano que instruye sobre la formulación y ámbito de acción de planes reguladores comunales, entre otros.

A partir del año 2002 el Ministerio crea el Programa de Actualización de Instrumentos de Planificación Territorial, a través del cual se desarrolla un proceso de modernización en materia de la planificación urbana y territorial. Actualmente, se desarrolla un Plan de Asistencia de Instrumentos de Planificación Territorial que pretende apoyar aún más la elaboración de estos instrumentos en sus diferentes escalas. Asimismo, el MINVU ha incorporado progresivamente nuevos mecanismos de planificación urbana de las áreas de extensión urbana, un ejemplo de ello son las Zonas de Desarrollo Condicionado presentes en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS).

Actualmente, el país cuenta con un avance importante en instrumentos de regulación comunal y regional. De las 346 comunas, 72 por ciento tienen un plan regulador comunal vigente; 25 por ciento de las comunas están trabajando en su elaboración; y sólo 3 por ciento no cuentan con este tipo de instrumento de planificación territorial²¹.

²¹ Seguimiento de Instrumentos de Planificación Territorial. MINVU 2016. <http://seguimientoipt.minvu.cl/>. Cabe señalar que un 33% de los planes vigentes está en proceso de actualización, atendiendo al dinamismo de los procesos urbanos.

Figura N°7. Planes Reguladores Comunales o Seccionales Vigentes e Iniciativas en Estudio



Fuente: MINVU 2016

No obstante las cifras expuestas, los extensos plazos para la aprobación en la mayoría de los casos, reafirman lo necesario de perfeccionar el proceso de elaboración y tramitación de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT), permitiendo que la planificación acompañe y anticipe las transformaciones del territorio de manera dinámica y eficiente.

Por otra parte, para abordar las falencias existentes respecto del ordenamiento del territorio, y considerando especialmente aquellas zonas no incluidas en la planificación urbana, desde hace algunos años, se han desarrollado algunas experiencias para crear un instrumento que trate de una manera eficaz y eficientemente algunos problemas y procesos territoriales, que permitan alcanzar metas de desarrollo sustentable. Una herramienta que articule al mismo tiempo y de manera sistémica, elementos físico-geográfico-espaciales del territorio, con elementos socioculturales y económicos.

El Plan Regional de Ordenamiento Territorial (PROT) es el instrumento que se ha propuesto permita orientar la planificación territorial a nivel regional. Para esto, a través del proyecto de ley para el fortalecimiento de la regionalización, que modifica la ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, se norma que este instrumento podrá establecer, con carácter vinculante, condiciones para la localización de las infraestructuras y actividades productivas en zonas no comprendidas en la planificación urbanística, junto con la identificación de las áreas para su localización preferente, ajustándose en lo anterior a lo establecido en las políticas, estrategias y normativas sectoriales vigentes. Igualmente, establece que el plan reconocerá las áreas que hayan sido colocadas bajo protección oficial, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación respectiva, por su valor ambiental, ya sea natural o cultural.

El Plan deberá ser elaborado y aprobado por el Gobierno Regional en concordancia con la Estrategia Regional de Desarrollo y la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, y contendrá un diagnóstico con las características, tendencias, restricciones y potencialidades del territorio

regional y orientará su desarrollo sustentable a través de lineamientos estratégicos y una macro zonificación de dicho territorio. Será de cumplimiento obligatorio para el sector público en la región y no podrá regular materias que tengan un ámbito de influencia que exceda el territorio regional. Su elaboración deberá considerar la participación de los principales actores regionales públicos y privados.

En este contexto, la Política Nacional de Ordenamiento Territorial, que será elaborada por la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, contendrá los principios, objetivos, estrategias y directrices a las que deberán sujetarse los planes regionales, así como las reglas aplicables a las redes e infraestructuras que tengan un ámbito de influencia u operación que exceda al territorio regional.

Con todas estas propuestas, se plantea complementar el entramado instrumental para la planificación territorial en el país.

4.3.2 Sustentabilidad Urbana

En Hábitat II, Chile se comprometió “a conseguir que los asentamientos humanos sean sostenibles en un mundo en proceso de urbanización velando por el desarrollo de sociedades que hagan uso eficiente de los recursos dentro de los límites de la capacidad de carga de los ecosistemas y tengan en cuenta el principio de precaución y ofreciendo a todas las personas, en particular las que pertenecen a grupos vulnerables y desfavorecidos, las mismas oportunidades de llevar una vida sana, segura y productiva en armonía con la naturaleza y su patrimonio cultural y valores espirituales y culturales, y que garanticen el desarrollo económico y social y la protección del medio ambiente, contribuyendo así a la consecución de los objetivos del desarrollo nacional sostenible”. A continuación, se exponen los avances en temas de movilidad urbana y medio ambiente.

i. Movilidad Urbana

El Ministerio, a través de la promoción de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, ha asumido el compromiso de mejorar la calidad de vida de las personas en las ciudades y bajo esa premisa, una de sus preocupaciones es garantizar un acceso equitativo a los beneficios urbanos. En este sentido, la movilidad y el acceso a la ciudad para quienes se radican en la periferia es fundamental; ya que los costos asociados generan otro factor que profundiza la exclusión social y las desigualdades. Por lo tanto, ya “no se trata de intervenciones puntuales sobre el problema sino de una intervención comprehensiva y sistémica de largo despliegue y alcance”²².

Para lograr una movilidad de calidad, es necesario garantizar transporte digno y accesible, en particular para los grupos más vulnerables. Se debe potenciar el transporte urbano y el interurbano, así como el transporte de bienes y servicios, dado el impacto en la competencia de los mercados, el acceso de las empresas y hogares a bienes de calidad y bajos precios,

²² Informe de la Comisión Asesora Presidencial Pro Movilidad, 2015.

reconociendo que es un factor determinante en el crecimiento económico. Asimismo, el compromiso país es “procurar que las personas y también los bienes se transporten de la forma más eficiente posible desde una perspectiva social, fomentando el empleo de aquellos medios que generen menos tasas de contaminación, congestión y accidentes”²³.

En materia de transporte público, se han producido considerables avances en las dos últimas décadas. Entre ellos se destaca el Decreto Supremo 212 de 1992, del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, que reglamenta las condiciones básicas que deben cumplir los servicios de transporte público en Chile en términos de recorridos, frecuencias y horarios, seguridad, antigüedad de vehículos, información pública de tarifa, entre otros.

Con esta medida reglamentaria, en ciudades a escala metropolitana como Santiago, Valparaíso y Concepción, se ha avanzado en la integración modal y el fomento de los modos no motorizados de transporte, buscando reducir los impactos negativos en la salud, la congestión y la contaminación de nuestras urbes. En esta estrategia de mejoramiento de la movilidad, las medidas apuntan facilitar principalmente los desplazamientos peatonales y en modos no motorizados como la bicicleta. El Plan Maestro de inversiones en Ciclovías implementado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo que procurará la construcción de más de cien kilómetros de ciclovías de alto estándar al 2018, es un claro esfuerzo en esta materia.

Una de las modificaciones, de las últimas décadas, es la implementación del sistema integrado de transporte público en Santiago, ciudad capital. Este sistema, de nombre Transantiago, supone una integración en los niveles de infraestructura, operación, tarifa y gestión. Cuenta con un sistema de integración tarifaria de buses y metro basado en un dispositivo único de pago electrónico (tarjeta BIP), diseñado para alcanzar altos estándares de seguridad y eficiencia para el transporte de millones de personas diariamente. Si bien Transantiago ha significado un importante mejoramiento con respecto la situación anterior aún no logra los niveles de funcionamiento óptimos, se espera que una vez que sea mejorado el sistema alimentador troncal conformado por los buses, el sistema integrado metro-bus sea capaz de otorgar un servicio de alta calidad al usuario e inhiba el uso excesivo del automóvil para los desplazamientos cotidianos.

En Valparaíso y Concepción también la apuesta país ha sido mejorar los desplazamientos de personas y bienes, implementando servicios integrados de metro, tren, buses interurbanos, con medio de pago electrónico y estaciones de trasbordo. En los próximos años se espera integrar en la conurbación Valparaíso-Viña del Mar, los servicios de metro, con el servicio privado de trolebuses y los ascensores administrados por el municipio.

Asimismo, como parte de una política descentralizadora, el subsidio otorgado al transporte público ha sido aplicado en varias ciudades de Chile, a través de lo que se denomina una “ley espejo”, permitiendo ampliar los planes de modernización del transporte público a lo largo del país. Esta norma también permitió que durante el año 2013, se haya puesto en marcha un programa de renovación de buses e infraestructura de apoyo al transporte público, que incluyó

²³ Ídem

obras relacionadas con paraderos, seguridad vial, normalización de semáforos, señalética y recuperación de terminales.

ii. Medio Ambiente

En materia ambiental, se han logrado importantes avances; en lo que dice relación con la conservación del patrimonio natural y cultural, el uso racional de los recursos, para impulsar una mejor calidad de vida, en conjunto con una ocupación equilibrada y equitativa de los territorios.

A través del fortalecimiento de la institucionalidad ambiental el país ha podido avanzar en políticas para los asentamientos urbanos basados en las personas, rediseñándose para dar respuesta tanto a los objetivos nacionales como a los compromisos internacionales asumidos por el país en materia de desarrollo sustentable. En 2010, por ejemplo, mediante la Ley N°20.417, se crea el Ministerio de Medio Ambiente, el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad, el Servicio de Evaluación Ambiental y la Superintendencia de Medio Ambiente. Posteriormente, en 2012, a través de la Ley N° 20.600, se da origen a los Tribunales Ambientales.

Todos estos avances institucionales han permitido relevar la temática ambiental al interior de la política pública y a su vez robustecer la regulación, estableciendo un nuevo marco de acción para el Estado chileno. En este sentido, se activa el rol estatal con herramientas y facultades que le permiten adoptar decisiones en beneficio de la sustentabilidad.

Instrumentos de Gestión Ambiental en los Asentamientos Urbanos

- a. Alrededor del 87 por ciento de la población en Chile se encuentra expuesta a altos niveles de contaminación del aire, por lo cual se definió una Estrategia de Descontaminación Atmosférica para abordar este problema que afecta la calidad de vida en los centros urbanos. Específicamente, se han dictado normas de emisión de calidad primaria y secundaria del aire, lo que se traduce en un monitoreo constante que ha permitido conocer cuáles son los grados de contaminación, por tipo de contaminante, en las principales ciudades chilenas. A partir de ello se han declarado como zonas latentes o saturadas distintos asentamientos activando Planes de Prevención y Descontaminación Atmosférica cuyo objetivo general es establecer una guía de acciones para proteger la salud de la población y bajar su exposición a concentraciones dañinas de contaminantes que malogran el bienestar físico y de la calidad de vida de las personas.
- b. Por otra parte, y gracias al fortalecimiento institucional, la Evaluación Ambiental Estratégica se consolida como un instrumento de gestión teniendo como objetivo incorporar las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable a las políticas y planes de los distintos órganos de la administración del Estado. Específicamente, en lo relativo a los instrumentos de planificación territorial, se establece la exigencia de integrar y coordinar a los distintos sectores del Estado chileno en el diseño y planificación de las ciudades. Este mandato además se ha complementado con la creación de la Comisión Interministerial Ciudad, Vivienda y Territorio donde participan doce Ministerios clave en la configuración de las ciudades. También participa el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, como órgano consultivo y asesor que de forma permanente hace propuestas de reformas y verifica la implementación y cumplimiento de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Con todo ello, una vez que se cuente con el reglamento

para aplicar la evaluación ambiental estratégica en la formulación de políticas y planes se consolidará la mirada íntegra entre lo ambiental, social y económico.

- c. En Chile el 26 por ciento de la energía consumida corresponde al sector residencial-comercial-público. Tales cifras han impulsado al Estado a generar instrumentos para disminuir el consumo energético del parque de viviendas incorporando criterios de eficiencia energética. Es por ello que el año 2010 al rediseñarse la institucionalidad en materia energética, se crea la Agencia Chilena de Eficiencia Energética que, en asociación con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, se ha propuesto promocionar el uso de la energía de manera eficiente en las edificaciones. Para ello han establecido una serie de acciones, como por ejemplo, subsidios para equiparar el acceso a tecnologías limpias y energéticamente eficientes; modificar la normativa de construcción incrementando las exigencias técnicas en la construcción de viviendas, edificaciones de educación y asistencia cuyo objeto es obtener un ahorro energético del 30 por ciento para las viviendas nuevas; o la determinación de la eficiencia energética de una vivienda a través del Sistema de Calificación Energética de Viviendas que evalúa el consumo de energía en calefacción, iluminación y agua caliente sanitaria, existiendo actualmente 23 mil viviendas en el proceso y más de 10 mil viviendas etiquetadas como energéticamente eficientes.
- d. Desde el año 2014 se está trabajando en la elaboración de Planes de Recuperación para Territorios Ambientalmente Vulnerables, enfocados en aquellas localidades que deben soportar una mayor carga ambiental. Esta instancia comienza con la conformación de un Consejo para Recuperación que cada territorio debe constituir, implicando en ello a todos actores -público y privado- que tienen algún grado de responsabilidad, sea por sus actividades productivas o de servicios que impactan en el asentamiento. La finalidad de este instrumento es generar una intervención integral y multisectorial, a través de un proceso participativo y vinculante para establecer medidas y plazos de las acciones que se definirán por el conjunto de actores relacionados.
- e. Respecto a la contribución de Chile para mitigar y adaptarse al cambio climático es relevante destacar que desde 2006 se cuenta con una Estrategia Nacional de Cambio Climático la que determinó tres ejes de trabajo: i) adaptación a los impactos del cambio climático; ii) mitigación de las emisiones de gases efectos invernadero; iii) y la creación y fomento de capacidades. A partir de la estrategia surge en 2008 el Plan de Acción cuya finalidad es coordinar y poner en marcha el conjunto de acciones que conforman su materialización. Al respecto señalar que a la fecha se han identificado, analizado y evaluado más de 96 medidas de mitigación de emisiones de gas efecto invernadero, así como también se han aprobado planes de adaptación al cambio climático por áreas de desarrollo, por ejemplo, sector silvoagropecuario y biodiversidad.

5. Gobernanza Urbana

Es en el marco de la gobernanza urbana, considerada como la forma en que el Estado puede concentrar los instrumentos de acción pública incorporando a otros actores de la sociedad civil, que es posible definir un marco de acción para las futuras decisiones que involucren el destino de las ciudades.

Por ello, como ya se ha mencionado, el año 2014 se aprobó la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), pero además, a través del mismo texto también se da legitimidad y se constituye el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, órgano consultivo y asesor que de forma permanente hará propuestas para la implementación y cumplimiento de la PNDU.

Al Consejo, le corresponden las siguientes tareas: a) Estudiar las políticas sectoriales en aquellas materias que tengan incidencia en el desarrollo de las ciudades, los centros poblados y el territorio, efectuando las proposiciones pertinentes, todo ello en concordancia con los principios de la Política Nacional de Desarrollo Urbano; b) Estudiar la legislación nacional vigente aplicable al desarrollo urbano y territorial y proponer las reformas y perfeccionamientos que sean pertinentes, tanto en el ámbito institucional como legal y funcional; c) Convocar a mesas de trabajo regionales para asegurar que en las consideraciones y propuestas del Consejo estén reflejadas las diferentes realidades de las regiones y sus particularidades geográficas sociales, económicas y culturales.

A partir de la labor asignada al Consejo es que éste ha definido como prioritarios tres temas, los cuales se abordan en diferentes grupos de trabajo.

- Política de Suelo e Integración Social.
- Nueva Institucionalidad para el Desarrollo Urbano.
- Planificación Urbana Integrada.

Tales temas serán aquellos que marquen el camino futuro en la gobernanza urbana, buscando obtener ciudades que, en su afán de desarrollo, respeten el equilibrio para todos quienes las componen considerando en forma integral las necesidades y anhelos de los ciudadanos de hoy y los futuros.

Por otra parte, en junio de 2015 se formaliza la creación de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio, cuya misión es servir de instancia de coordinación en materia de políticas, planes y programas relacionadas con el desarrollo y ordenamiento del territorio, tanto urbano como rural, incluyendo la infraestructura necesaria para ello, con el objeto de obtener incrementos significativos en los estándares de calidad de vida y reducir las brechas en materia de equidad urbana y territorial en el país²⁴.

²⁴ D.S. 34 de V. y U. del 5 de Junio de 2015

La Comisión está integrada por los Ministros de Vivienda y Urbanismo, quien la preside, de Obras Públicas; de Transportes y Telecomunicaciones; de Bienes Nacionales; de Medio Ambiente; de Agricultura; de Economía, Fomento y Turismo; de Minería; de Desarrollo Social; de Energía; Secretario General de la Presidencia; y Subsecretario de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio de Interior y Seguridad Pública.

Para el cumplimiento de su misión, la Comisión desarrolla tareas respecto de:

- a. Aportar una mirada intersectorial en la elaboración de propuestas e implementación de políticas públicas y modificaciones legales y reglamentarias respecto del desarrollo urbano en el país.
- b. Aportar una visión intersectorial para la coordinación de las inversiones en infraestructura pública, promoviendo planes de inversión multisectoriales, organizados sobre la base de una visión común del desarrollo urbano y territorial, donde confluyan de manera ordenada y priorizada los recursos provenientes de diferentes Ministerios y Servicios Públicos, así como los de los Gobiernos Regionales y Municipios, buscando maximizar la eficacia y el impacto social de la inversión pública y privada.
- c. Proponer al/a la Presidente/a de la República las políticas sobre ordenamiento territorial y desarrollo rural, además de asesorarlo/a en su implementación y en las modificaciones legales y reglamentarias asociadas a estas materias, de manera que los instrumentos que la apliquen incorporen una visión intersectorial que garantice la sinergia de inversiones y la debida consideración de aspectos vinculados a los programas sectoriales.
- d. Apoyar la ejecución de programas sectoriales, a través de la coordinación del trabajo de organismos públicos que intervienen en los mismos ámbitos y territorios de estos programas.
- e. Contribuir a la incorporación de una mirada intersectorial en el diseño y ejecución de grandes obras de inversión pública, atendido su impacto en el ordenamiento territorial y en el desarrollo urbano de nuestras ciudades, facilitando la coordinación y los acuerdos entre los órganos que intervengan en ellas y la agilización de los procedimientos asociados.
- f. Promover la coordinación de la gestión de los órganos que la integran, tanto en la elaboración de políticas, planes y programas como en la ejecución de la inversión en materias de ciudad, infraestructura, vivienda y territorio.
- g. Presentar al/a la Presidente/a de la República, en atención a sus requerimientos, opciones para la adopción de decisiones en las materias que afecten el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y rural y la ejecución de infraestructura pública en el país.

En atención a estas funciones, el proyecto de ley para el fortalecimiento de la regionalización, que modifica la ley 19.175 Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional, señala que esta Comisión deberá proponer, para su aprobación por el Presidente de la República, las Políticas Nacionales de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Rural, así como la reglamentación de

los procedimientos para la elaboración, los contenidos mínimos que deberán contemplar y los tipos de condiciones que podrán establecer los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial.

Además, para apoyar el proceso de sancionar, impulsar y coordinar la ejecución de proyectos e inversiones de infraestructura pública, que contribuyen a la equidad urbana y el desarrollo territorial, la Comisión y sus pares en cada una de las regiones del país (Comisiones Regionales de Ciudad, Vivienda y Territorio) elaboraron Planes Regionales de Infraestructura Urbana y Territorial para el período 2015-2022, con el objeto de conformar herramientas de priorización y difusión de la inversión pública a ejecutar en cada región en los próximos años, estableciendo los criterios orientadores de dicha inversión con una visión integrada y estratégica, en coherencia con las sinergias que sobre el territorio pueden provocar, e incentivando la cooperación y complementariedad público privada.

5.1 Legislación Urbana

La Comisión Nacional de Desarrollo Urbano ha desarrollado un diagnóstico de la actual situación de la institucionalidad urbana vigente; al respecto determinó la necesidad de “mayores facultades de decisión respecto al desarrollo urbano, no sólo las referidas a las construcciones y sus usos, sino también a las referidas a los sistemas de transporte, infraestructura, redes de servicios e instalaciones, manejo integrado de residuos, gestión de tributos asociados a obras o actividades locales, entre otras.”

Esto se condice con la constante preocupación, de Chile, por la integración de las políticas de uso de suelo y las inversiones del Estado, en especial aquellas que fomenten el aprovechamiento del equipamiento e infraestructuras existentes., Para lo cual se han actualizado los instrumentos legales que determinan los máximos de constructibilidad, posibilitan la subdivisión de lo existente, entre otros.

Cabe destacar el hecho que en Chile existe la Ley General de Urbanismo y Construcciones que contiene los principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen a los organismos, funcionarios, profesionales y particulares, en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción. Esta Ley se complementa con la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones, que contiene las disposiciones reglamentarias regulando tanto el procedimiento administrativo como los procesos de planificación urbana, urbanización y construcción, y los estándares técnicos de diseño y construcción exigibles.

Además, existen una serie de normas y regulaciones dispersas en otros cuerpos legales, alrededor de más de 30 cuerpos normativos, que corresponden en general a normas de carácter constitucional, normativa legal y reglamentaria, institucionalidad específica vinculada al desarrollo urbano y política subyacente a la legislación sobre planificación territorial, urbanismo y construcciones.

Actualmente y con el objeto de modernizar la legislación existente, Chile está trabajando en algunas iniciativas normativas, siendo las más preponderantes las siguientes:

Iniciativas Normativas	Objeto
PROYECTO DE LEY DE APORTES AL ESPACIO PÚBLICO	Este proyecto de ley pretende que todos los proyectos que generen crecimiento urbano por densificación o extensión mitiguen los impactos directos e indirectos sobre la ciudad, bajo los principios de universalidad, proporcionalidad y predictibilidad. Las mitigaciones apuntan a mantener el estándar de servicio del sistema de movilidad local en los niveles previstos en el plan a través de obras que se determinan mediante un informe, que considera un área de influencia acotada y una metodología pública, salvo en los proyectos que no generen impactos relevantes. Los aportes son un monto de dinero (salvo excepciones) que se hace en proporción a la intensidad de ocupación o habitación que contempla proyecto, con un tope del 44% del avalúo fiscal del suelo, y que debe destinarse a inversiones en obras incluidas en planes de inversión asociados a los IPT comunales e intercomunales, bajo un sistema que se aplicará gradualmente. De esta manera, los proyectos se harán cargo de la mayor demanda de bienes públicos urbanos que generan, sin perjuicio que el Estado siga invirtiendo en obras urbanas. Se encuentra en discusión en el Senado tras ser aprobado por la Cámara de Diputados.
PROYECTO DE LEY SOBRE TRANSPARENCIA DEL SUELO E INCREMENTO DE VALOR POR AMPLIACIONES DEL LIMITE URBANO	Busca generar transparencia en el mercado del suelo a través de mecanismos de participación y acceso a la información; mejorar la eficiencia, oportunidad y justicia con que se captura el incremento de valor asociado al cambio en el uso de suelos por la vía del impuesto territorial y el establecimiento un impuesto que permita capturar una mayor parte del incremento de valor asociado a las modificaciones de los Planes Reguladores que incluyan una ampliación del límite urbano.
PROYECTO DE LEY RELATIVO AL FORTALECIMIENTO DE LA REGIONALIZACIÓN DEL PAÍS	Proyecto que fortalece la regionalización del país, particularmente porque: a) Da rango legal a la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio; b) Entrega poderes efectivos a los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y los equilibra con una Política Nacional de Ordenamiento Territorial, que también tendrá potestades para regular el uso del territorio; c) Entrega potestades especiales a los Gobiernos Regionales para la gobernanza en las áreas metropolitanas; d) Permitiría que el Ejecutivo traspase a los Gobiernos Regionales competencias (por vía administrativa) e incluso servicios públicos con potestades de regulación e inversión en el territorio.
ANTEPROYECTO DE LEY IDE - CHILE	Tiene por objeto la creación de la Infraestructura de Datos Geoespaciales que consiste en la implementación de un modelo de gestión que contribuya a la provisión armónica, racional e integrada de información territorial fiable, respondiendo a las necesidades del Estado y de toda la sociedad.

5.2 Descentralización

La configuración geográfica y humana del país contribuye a que el centralismo se manifieste en profundas desigualdades, no sólo entre el conjunto de las regiones y la capital, sino que también al interior de las propias regiones y sus capitales regionales, territorios en los cuales las brechas de

acceso a servicios, competitividad y desarrollo humano son extremas²⁵. Conscientes de ello, y de que las mejores decisiones son aquellas que se toman teniendo a la vista las realidades locales, y que nadie conoce mejor lo que pasa en una ciudad, comuna o región que quienes allí habitan, Chile ha avanzado en erradicar la desigualdad territorial con medidas concretas y focalizadas.

Al respecto ha habido avances para materializar el proceso de descentralización regional, primero con la creación de la Comisión Asesora Presidencial en Descentralización y Desarrollo Regional que generó un diagnóstico y propuestas de herramientas para llevar a cabo un proceso descentralizador. Además, el Ejecutivo ingresó una indicación a un proyecto de ley relativo al fortalecimiento de la regionalización del país²⁶ cuyas ideas matrices son las siguientes:

- a. Reforzar la coordinación entre los gobiernos regionales y la Administración central.
- b. Precisar las funciones del gobierno regional, distinguiendo las del consejo regional y las del intendente.
- c. La totalidad de las autoridades de la administración regional y comunal, serán elegidas directamente por la ciudadanía, fortaleciéndose aún más nuestra democracia, lo que le agrega funciones al gobierno regional.
- d. Regular el procedimiento de transferencia de competencias desde los ministerios y servicios públicos a los gobiernos regionales, y establecer normas para dirimir las divergencias que se surjan con motivo de las transferencias.

5.3 Participación en el Desarrollo Urbano

La participación, además de constituir el mecanismo para exigir transformaciones y mayores beneficios asociados a la política urbana, es una manera de demandar mayor injerencia en el diseño, desarrollo y ejecución de los proyectos habitacionales y de ciudad. Además, implica, por parte de la ciudadanía, comenzar a aprender e instruirse en las normativas e instrumentos de planificación; para de este modo negociar con las autoridades y proponer alternativas de acceso a suelo urbanizable y normado localizado dentro de la ciudad.

Los procesos participativos estructurados tienen efectos permanentes en la formación de acuerdos urbanos, en el diseño de proyectos y planes de calidad, y en el fortalecimiento de la democracia en distintos niveles. En Chile es posible observar que ha surgido un sin número de organizaciones civiles que tienen como objetivo la defensa de la ciudad, la preservación de los barrios o la lucha por mejorar la calidad de vida urbana. Este fenómeno indica que para la sociedad chilena los temas urbanos -de desarrollo y de planificación- han dejado de ser un asunto

²⁵ Comisión Asesora Presidencial de Descentralización y Desarrollo Regional (2014) Informe “Propuesta Política de Estado y Agenda de Descentralización y el Desarrollo Territorial de Chile”.

²⁶ Actualmente, se encuentra en segundo trámite constitucional en la Cámara de Diputados.

que atañe solamente a las autoridades y se convierte en una demanda colectiva que la ciudadanía comienza a exigir cada vez con más fuerza.

La participación en el ámbito del urbanismo se desarrolla en profundidad y comienza a traducirse en técnicas o formas de implementación. Supone que los habitantes de un territorio aportan información fundamental, no sólo acerca de sus intereses, necesidades y expectativas en torno al espacio que habitan, sino también acerca de posibles soluciones o alternativas viables frente a un determinado problema u objetivo. Se reconoce que el entorno construido resulta más adecuado a las necesidades y aspiraciones de sus habitantes si estos se involucran de manera activa en su producción, en vez de ser tratados como consumidores pasivos.

Desde la década de los noventa se ha planteado la necesidad de desarrollar políticas más participativas para el diseño y ejecución de los programas de vivienda, fomentando la organización de los postulantes a través de la creación de modalidades de postulación colectiva, y la generación de sistemas participativos para el desarrollo de las ciudades, incorporando la solidaridad y la equidad como el sentido de la participación ciudadana. Siendo la apertura a opciones de postulación colectiva significativa, pues le otorga un rol a las organizaciones en la solución de los problemas, y no sólo en la manifestación de las demandas. Además, valida a los dirigentes, acción que es intencionada por parte del Ministerio de Vivienda y Urbanismo en el marco de sus programas.

Por su parte, durante la segunda mitad de los noventa, se reconoce la necesidad de una mayor participación en temas urbanos por lo que se desarrollan normativas relacionadas con la organización de los vecinos y la vida en comunidad. De este modo surge la Ley de Copropiedad Inmobiliaria que favorece la vida comunitaria.

Durante la década del dos mil, existe una mayor coordinación y organización por parte de las personas, llegando incluso a autogestionar propuestas de proyectos habitacionales. Al respecto, cabe destacar la preparación y el conocimiento técnico que van adquiriendo los dirigentes para dialogar con las autoridades y exigir cambios en la política.

Específicamente, en el período de 2000-2006 la participación ciudadana se plantea como un elemento a considerar en la planificación y construcción de vivienda social. En este sentido, se estimó que se debían conocer las necesidades y preferencias de los beneficiarios al habitar un barrio y, principalmente, trabajar con ellos desde un comienzo temas como la vida en comunidad y la importancia de organizarse socialmente. Para esto, los proyectos habitacionales debían contar con espacios públicos y equipamiento que les permitiera recrearse, encontrarse y relacionarse.

En la planificación urbana, la participación se aborda a través de la Agenda de Ciudades 2006-2010, cuya idea central era “Más participación ciudadana, más integración social”. Esta estrategia incluye factores sociales, ambientales y económicos. Siguiendo en la lógica de fomentar la participación ciudadana, en el año 2009 se aprueba la Norma General de Participación Ciudadana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Este instrumento regula la forma en que la ciudadanía puede influir en diseño, ejecución, evaluación y desarrollo de las políticas públicas que define el

Ministerio de Vivienda y Urbanismo. En dicha Norma se definen 4 ejes básicos para la incorporación de la participación en la gestión pública:

- a. Derecho ciudadano a la información pública
- b. Gestión pública participativa
- c. Fortalecimiento de la sociedad civil
- d. No discriminación y respeto a la diversidad

Con respecto a la planificación a nivel local, en los Instrumentos de Planificación Territorial se incorpora la participación de manera más explícita siendo considerada como un elemento esencial en el proceso de elaboración del Plan. Al respecto, actualmente, este tema está siendo revisado en profundidad a través del proyecto de ley sobre transparencia del mercado del suelo e incrementos de valor por ampliaciones del límite urbano²⁷, que adelanta y generaliza la participación en IPT y genera un observatorio de los procesos de tramitación. La misma idea se contempla en el procedimiento de los PROT que contempla el proyecto de fortalecimiento de la regionalización²⁸.

²⁷ Boletín de la Cámara de Diputados 10163-14.

²⁸ Boletín de la Cámara de Diputados 7963-06.

6. Desafíos País: Hacia Ciudades más Equitativas e Integradas.

No obstante los avances logrados en las últimas décadas en materia de desarrollo urbano y los cambios iniciados en diversas políticas públicas destinados a elevar la calidad de vida en las ciudades chilenas, expuestos en capítulos previos de este informe, en la actualidad se reconocen un conjunto de “deudas urbanas”, entendidas como problemas que aún persisten, en diversos grados, los cuales corresponde abordar y superar. Entre éstos cabe mencionar: desigualdad urbana, segregación social, centralismo, participación ciudadana, descoordinación intersectorial en la planificación urbana y territorial, inversión pública con falencias de visión integrada y estratégica.

6.1 Avanzar en la Integración Social y Equidad Urbana

El desafío prioritario en las ciudades chilenas es garantizar un desarrollo urbano que se enfoque y priorice la calidad de vida de sus habitantes, mediante la modernización de la gestión pública para generar barrios integrados, incrementar y focalizar la inversión pública en infraestructura y equipamiento en zonas vulnerables y segregadas, y eliminar los efectos segregadores de los mercados del suelo urbano, salvaguardando que las políticas públicas en adelante eviten reproducir dicha segregación o generen nuevos efectos no deseados.

Para lograrlo, los distintos niveles de gobierno se enfrentan al desafío, asumido como país, de promover y adoptar medidas para garantizar mayor igualdad en el acceso a los bienes y servicios públicos así como a los beneficios generados por el desarrollo urbano, por medio de estrategias de planificación y gestión urbana sostenible, descentralizada y participativa, que impulsen su provisión equitativa, en especial para los sectores vulnerables y excluidos de la población.

Una de las medidas prioritarias para avanzar en este camino, tiene que ver con la definición de estándares urbanos mínimos, que permitan evitar que se sigan construyendo ciudades deficitarias, así como detectar en forma objetiva sectores urbanos que hoy se encuentran bajo el estándar deseado, con lo cual priorizar la inversión pública e incentivar la privada.

El desafío de fomentar ciudades inclusivas, en los actuales y complejos escenarios que enfrentan, incluyendo procesos de migración, reconocimiento y respeto a la diversidad cultural y a las necesidades específicas de distintos actores, en especial pueblos originarios, creciente población de adultos mayores, niños, niñas y adolescencia, personas con discapacidad, y equidad de género, entre otros, requiere de la actualización y mejoramiento de las estrategias nacionales, regionales y locales que garanticen oportunidades para todos.

La construcción de ciudades más equitativas también requiere fortalecer el poder y capital social de sus habitantes, para la generación de liderazgos en la construcción y mejoramiento de su

hábitat urbano, entendiendo la participación ciudadana como un derecho y el instrumento fundamental para incrementar la cohesión social, profundizando y extendiendo los procesos de participación a todas las escalas del desarrollo de la ciudad y los territorios.

Estamos conscientes que la integración social urbana además debe ser el resultado del fortalecimiento público del patrimonio cultural de los barrios y ciudades, impulsando programas de educación para la convivencia y valoración de la ciudad, la difusión de los derechos y obligaciones urbanas, la formación de capacidades vecinales para la generación y el mantenimiento de los espacios públicos y los barrios.

6.2 Acceso a vivienda adecuada

Compartimos la visión que el acceso a vivienda adecuada no solo considera la unidad habitacional, sino también el acceso a barrios con estándares equitativos y suficientes de equipamiento, infraestructura y servicios urbanos, a viviendas con estándares de confort y habitabilidad, y a seguridad en el acceso a la propiedad, tenencia u ocupación. Tenemos el desafío de buscar nuevas formas de acceso a la vivienda además de la entrega en propiedad, tales como arriendo y comodato, que den respuesta a distintas necesidades de grupos específicos que no requieren necesariamente una transferencia patrimonial permanente.

Por ello, hemos impulsado una política habitacional integral, que busca dar cumplimiento a esta visión, con acceso en forma conjunta a la vivienda y barrios de calidad, en especial para los habitantes más vulnerables o excluidos, considerando los factores que los afectan, como erradicación y desarraigo, segregación social, deterioro del stock construido, problemas de convivencia y seguridad en sus entornos, y precios en los mercado de suelo.

Desde esta perspectiva, el desafío es consolidar e integrar las políticas de construcción de nueva vivienda, suelo urbano y regeneración o mejoramiento de barrios vulnerables, potenciando áreas consolidadas que permiten acceder a servicios, equipamientos e infraestructuras existentes.

6.3 Integrar las Decisiones en el Territorio

6.3.1 Planificación Urbana Integrada

La planificación de las ciudades es clave para garantizar su desarrollo sostenible y justo. Corresponde a una prioridad nacional integrar la planificación del uso del suelo urbano y del territorio, con la planificación de la inversión en infraestructura y equipamiento urbano, y la planificación de las redes de movilidad y servicios, asegurando su implementación efectiva mediante instrumentos vinculantes, en primer lugar, para la gestión del Estado, pero también para el accionar de los actores privados.

De esta manera, el desafío de generar mayor equidad en el acceso de bienes y servicios y las decisiones integradas en el territorio, contribuyen a la construcción de ciudades y asentamientos más inclusivos. Para esto además se hace necesario, dotar a las administraciones de herramientas y capacidades para actuar, adoptando una legislación acorde con la especificidad del territorio, con instrumentos de planificación, gestión e inversión eficientes y eficaces, y con sistemas de información integrada que permitan hacer más efectiva la actuación sobre el territorio.

Así, es importante profundizar los avances de los últimos años, dirigidos a integrar los programas de inversión pública nacional y regional, contando con un marco institucional que propicie la coordinación multisectorial que permita retroalimentar un modelo de planificación urbana integrada.

6.3.2 Ordenamiento Territorial

Superar las deudas y desafíos de las ciudades chilenas también depende en gran medida de la integración que se alcance entre desarrollo urbano y ordenamiento del territorio. Por ello, para los próximos años se ha asumido el compromiso de elaborar y consolidar una “Política Nacional de Ordenamiento Territorial” -con los ajustes legislativos y los instrumentos adecuados- que otorgue al Estado la capacidad de planificar sosteniblemente el territorio, asegurando la debida vinculación entre el desarrollo urbano, el desarrollo productivo y el manejo sustentable del medio ambiente. Esto se logrará facilitando la convergencia de las decisiones entre los distintos niveles de gobierno (nacional, regional y comunal²⁹), los sectores (ministerios y otras entidades públicas) y los diversos actores no gubernamentales (universidades, profesionales, sector privado, actores políticos, sociedad civil). Este enfoque integrado permitirá priorizar y coordinar en forma eficiente la inversión pública y privada, orientar y brindar coherencia a las políticas sectoriales, proporcionar convergencia y sustentabilidad en el uso y resguardo de los recursos naturales y hacer que las acciones sobre el territorio adquieran mayor sostenibilidad e impacto.

Igualmente permitirá considerar variables multidimensionales respecto de la protección del patrimonio natural, el uso de recursos como el agua, la energía, el subsuelo, entre otros, y el derecho de goce y disfrute del territorio por parte de sus habitantes.

En este contexto, y con el marco de esta “Política Nacional de Ordenamiento Territorial”, otro desafío se centra en reforzar las funciones de los gobiernos regionales en materias de planificación y ordenamiento territorial, a través de instrumentos vinculantes para la acción pública y privada, que establezcan las directrices y condiciones para impulsar el desarrollo y la inversión, valorando y potenciando los atributos y vocaciones del territorio, donde se incorporen también sus

²⁹ Para el cumplimiento de los objetivos de gobierno y administración, Chile se divide en Quince unidades territoriales menores llamadas Regiones, cada uno de ellas está a cargo de un intendente los cuales son designados por el Presidente de la República. Las regiones se dividen, a su vez, a cargo de un gobernador, y éstas finalmente se dividen en comunas las que son dirigidas por un alcalde, el cual es electo por votación popular

competencias para enfrentar situaciones de emergencia e implementar programas de prevención y protección.

6.4 Cambio Climático

Parte del ordenamiento territorial dice relación, además, con la resiliencia de nuestras ciudades, tanto en materia de prevención y mitigación de los riesgos naturales, como de los sistemas y procesos de reposición y reparación de sus efectos.

Chile forma parte de los países que tienen una importante exposición a peligros o amenazas de origen natural o antrópico, lo que ha quedado de manifiesto sobre todo en los últimos 10 años. En este período hemos tenido que enfrentar diversos desastres que han afectado a buena parte de la población.

Nuestro ordenamiento territorial entonces debe tener como meta incorporar en la planificación, la Reducción del Riesgo de Desastres, lo que implica una gestión integral de los mismos, de manera de reducir o evitar las pérdidas que ocasionan (vidas humanas, bienes sociales, económicos y ambientales), garantizando que esta planificación segura y sostenible del desarrollo, se realice en forma oportuna y pertinente en la escala local y regional, que considere asimismo los efectos previstos del Cambio Climático.

Integrando los instrumentos de ordenamiento territorial y urbano con la gestión para el manejo de desastres, se fortalecerán las estrategias de acción proactiva y preventiva de las ciudades y sus comunidades.

Además de incorporar en la planificación territorial y urbana los riesgos naturales, debe considerarse también la inclusión de los aspectos que tienen relación con problemas de contaminación del aire por efecto de la concentración de los centros urbanos y las distintas actividades que en ellos se desarrollan. Planteando desde los instrumentos de planificación medidas y acciones que permitan mejorar la calidad del aire, impulsando ciudades más compactas, con sistemas de transporte sustentable, uso eficiente de la energía y de la infraestructura, disminución y manejo adecuado de residuos, y espacios públicos de calidad, entre otros elementos, que contribuyan a disminuir los efectos del Cambio Climático.

Estos aspectos más todos aquellos que tengan relación con el desarrollo y funcionamiento de las ciudades en Chile, serán parte del Plan de Adaptación al Cambio Climático para Ciudades comprometido en el Plan Nacional de Adaptación al Cambio Climático aprobado por el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad el 1 de diciembre de 2014.

6.5 Gobernanza Urbana

Para enfrentar los desafíos prioritarios de equidad urbana, integración social, participación ciudadana y descentralización, se requieren cambios importantes en la gobernanza de las ciudades chilenas, que garanticen la integración territorial de las políticas públicas, la participación de la sociedad civil y la coordinación entre el gobierno nacional y las autoridades regionales y municipales.

El objetivo es avanzar progresivamente en la autonomía de las ciudades, en particular las de carácter metropolitano, con la correspondiente descentralización de recursos y competencias, tanto para la gestión como la planificación urbana. Contar con gobiernos metropolitanos, democráticos y con las competencias para articular, planificar y coordinar políticas, planes y proyectos en su territorio, y con las distintas escalas de gobierno. Revisar los mecanismos de financiamiento y fortalecimiento de las capacidades de gestión de los gobiernos locales.

Complementariamente, tenemos el compromiso de incorporar la participación de los ciudadanos desde tres aspectos: primero, institucionalizar un enfoque participativo en el desarrollo de las ciudades a través de su inclusión como un proceso transversal en la toma de decisiones en el territorio; segundo, mejorar la capacidad institucional para incorporarla, y tercero, contar con mecanismos y sistemas que otorguen transparencia respecto de la acción sobre el territorio y para el seguimiento de las intervenciones, entregando a la ciudadanía mayor acceso a información oportuna.

i. Porcentaje de personas viviendo en Campamentos.

	AÑO		
	1996 ⁽¹⁾	2007 ⁽²⁾	2011 ⁽³⁾
Total de personas	445.943	92.291 ⁽⁴⁾	83.863
Porcentaje respecto a población nacional	3,1	0,56	0,49

Nota: Los Campamentos corresponden a “Asentamientos preferentemente urbanos, de más de ocho familias que habitan en posesión irregular un terreno, con carencia de al menos uno de los tres servicios básicos (electricidad, agua potable y sistema de alcantarillado), cuyas viviendas son precarias y se encuentran agrupadas o contiguas”.

Fuentes:

- 1) Catastro de Campamentos y Asentamientos Irregulares - MINVU - Univ. de Chile 1996
- 2) Catastro Nacional de Campamentos - MINVU 2007
- 3) Catastro Mapa Social de Campamentos - MINVU 2011
- 4) Estimación a partir del número de familias catastradas en campamentos

ii. Porcentaje de población urbana con acceso a vivienda adecuada

	AÑO		
	1996	2006	2013
Personas con Déficit Habitacional	1.298.532	1.135.389	1.180.703
Porcentaje sin déficit respecto a población nacional	89,4%	91,9%	92,2%

Nota: El déficit habitacional cuantitativo mide el número de unidades de vivienda que es necesario proveer para dar satisfacción a los requerimientos de hogares y núcleos familiares que no disponen de un alojamiento exclusivo (allegados/as) o que ocupan viviendas que no cumplen con estándares materiales mínimos (hogares residentes en viviendas irrecuperables). (Ministerio de Vivienda y Urbanismo Chile)

Fuente: Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional - Ministerio de Desarrollo Social

iii. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas con acceso a agua potable

	AÑO		
	1996	2007	2013
Porcentaje respecto a población nacional	91,6%	99,8%	99,9%

Nota: El indicador considera población abastecida a todas las personas que habitan o residen en viviendas (inmuebles residenciales) que reciben servicio de agua potable de alguna empresa sanitaria a través de sus redes de distribución (clientes)

Fuente: Superintendencia de Servicios Sanitarios (SIIS) - Año 2015

iv. Porcentaje de personas que residen en zonas urbanas sin acceso a servicios de saneamiento adecuados

	AÑO		
	1998	2007	2013
Porcentaje respecto a población nacional	8,4%	4,8%	3,5%

Nota: Se considera población saneada a todas las personas que habitan o residen en viviendas (inmuebles residenciales) que reciben servicio de recolección de aguas servidas de alguna empresa sanitaria a través de sus redes de recolección (clientes)”

Fuente: Superintendencia de Servicios Sanitarios (SIIS) - Año 2015

v. Porcentaje de personas viviendo en áreas urbanas con acceso a recolección de basura

	AÑO 2013
Porcentaje respecto a población nacional	100,0%

Nota: La gestión de los residuos domiciliarios, entendida como recolección, transporte y disposición, es un servicio que opera a cargo de las respectivas municipalidades. Esta actividad es regulada y fiscalizada por parte del Estado.

Fuente: Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM) de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Año 2015.

vi. Proporción del Producto Interno Bruto (PIB) nacional que se produce en zonas urbanas

	AÑO		
	1998	2007	2013
Actividades No Extractivas	81%	81%	85%

Nota: El Producto interno bruto generado en zonas urbanas se estimó según el porcentaje correspondiente a las actividades que no corresponden a actividades extractivas: Industria Manufacturera, Construcción, Comercio, restaurantes y hoteles, Transporte, Comunicaciones, Servicios financieros y empresariales, Servicios de vivienda, Servicios personales, Administración pública). Las actividades extractivas comprenden Agropecuario-Silvícola, Pesca y Minería.

Fuente: Banco Central de Chile - Series empalmadas.

Anexos: Programas Vigentes

Ámbito de Acción	Objetivo	Línea de Acción	Descripción
Vivienda	Disminuir Déficit Cuantitativo	Fondo Solidario de Elección de Vivienda	Permite adquirir o construir una vivienda, nueva o usada, sin crédito hipotecario en sectores urbanos o rurales, a familias sin vivienda y que viven en situación de vulnerabilidad social.
		Subsidio de Apoyo para el Arriendo	Está destinado a dar una solución habitacional transitoria, a familias jóvenes (18 a 25 años), capaces de realizar desembolsos mensuales destinados a pagar una renta de arrendamiento.
		Habitabilidad Rural	Busca mejorar las condiciones de habitabilidad de familias que residan en cualquier lugar del territorio nacional, excluidas las localidades urbanas de más 5.000 habitantes.
		Sistema Integrado de Subsidios	Destinado a familias de sectores medios que no son propietarias de una vivienda, que tienen capacidad de ahorro y posibilidad de complementar el valor de la vivienda con recursos propios o crédito hipotecario. Este apoyo del Estado permite comprar una vivienda nueva o usada, en sectores urbanos o rurales, o construir una en sitio propio o densificación predial (construcción de una vivienda donde ya existe una).
		Leasing Habitacional	Permite acceder a la oferta privada de viviendas nuevas o usadas, a través de una sociedad inmobiliaria de leasing habitacional con la cual se celebra un contrato de arrendamiento con promesa de compraventa.
	Disminuir Déficit Cualitativo	Mejoramiento de Vivienda y Entorno	Este subsidio permite reparar o mejorar viviendas sociales de familias que pertenecen a los grupos más vulnerables.
Barrios	Mejorar y Recuperar Espacios Públicos y Viviendas de Barrios Vulnerables	Regeneración Condominios Sociales	Contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de las familias que habitan en condominios sociales en situación de alto deterioro, a través de una estrategia integral de intervención que permita simultáneamente la movilidad habitacional de las familias y la regeneración urbana del barrio.
		Recuperación de Barrios	Contribuye al mejoramiento de la calidad de vida de los habitantes de barrios que presentan problemas de deterioro urbano, segregación y vulnerabilidad social, a través de un proceso participativo de recuperación de los espacios públicos y de los entornos urbanos de las familias.
		Pavimentos Participativos	Tiene por objeto reducir el déficit de pavimentación de calles y pasajes de las ciudades; construyendo pavimentos nuevos de calles y pasajes, en sectores preferentemente habitacionales.

Ámbito de Acción	Objetivo	Línea de Acción	Descripción
Ciudad	Promover el Desarrollo Integral de Ciudades y Territorios	Infraestructura Sanitaria	Obras de infraestructura de Agua Potable y Alcantarillado para Aguas Servidas, necesarias para factibilizar terrenos destinados a desarrollar Loteos de Viviendas Sociales.
		Espacios Públicos	Este programa se orienta a la construcción del espacio colectivo y ciudadano, protegiendo el Patrimonio Urbano al atender la demanda en zonas patrimoniales, sectores emblemáticos de las ciudades y barrios vulnerables. Mediante el diseño y construcción de Espacios Públicos de calidad se fomenta el desarrollo, la equidad y la calidad de vida urbana.
		Proyectos Integrales y Planes Estratégicos	Se refieren a planes maestros de inversiones en obras urbanas donde se determina un proyecto detonante para la ciudad y un conjunto de proyectos complementarios.
		Vialidad Urbana	Está destinado a mejorar la vialidad estructurante de las principales ciudades del país. El propósito fundamental es facilitar la conectividad del transporte público y privado (locomoción colectiva, automóviles, transporte de carga, peatones y ciclistas) de nuestras ciudades a través de la construcción de nuevas vías o el mejoramiento de las existentes.
		Parques Urbanos	El objeto es reducir el déficit de áreas verdes en las ciudades a través de la construcción y conservación de parques urbanos.
		Actualización de los Instrumentos de Planificación Territorial	El objeto de esta línea de acción es modernizar la aplicación de la Planificación Urbana y Territorial. Orientando, fomentando y fortaleciendo descentralizadamente el desarrollo urbano de los centros poblados, estableciendo la relación entre Planificación Urbana, Estrategias de Desarrollo y Sustentabilidad Ambiental.
		Sistema de Financiamiento Urbano Compartido	Tiene por finalidad materializar la integración territorial mediante la utilización de las herramientas que contiene el Sistema. Para ello, los Servicios de Vivienda y Urbanización y las Municipalidades podrán celebrar con terceros contratos de participación, destinados a la adquisición de bienes o a la ejecución, operación y mantención de obras urbanas, a cambio de una contraprestación, que podrá consistir en otorgar a aquellos derechos sobre bienes muebles o inmuebles, la explotación de uno o más inmuebles u obras.

Ámbito de Acción	Objetivo	Línea de Acción	Descripción
Edificación Pública	Proveer y conservar la Edificación Pública para favorecer la competitividad y mejoramiento de la calidad de vida	Equidad Territorial	Implementar igualdad de acceso a las oportunidades urbanas mediante la distribución de infraestructura de bienes y servicios en el territorio, estableciendo un diagnóstico de brechas, e implementando acciones en distintos horizontes temporales.
		Estándares de Calidad	Desarrollar, incorporar, coordinar y difundir Estándares de Calidad (materialidad, eficiencia energética, confort ambiental, etc.) en la gestión, diseño, construcción, operación de la Edificación Pública.
		Patrimonio	Poner en valor de la edificación pública histórica y bienes patrimoniales, generando beneficios socioeconómicos que contribuyan al desarrollo sustentable.

Siglas y Acrónimos

CASEN:	Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional.
ECVU:	Encuesta de Percepción de Calidad de Vida Urbana
INE:	Instituto Nacional de Estadísticas
IPT:	Instrumento de Planificación Territorial
MINVU:	Ministerio de Vivienda y Urbanismo
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRMS:	Plan Regulador Metropolitano de Santiago
PROT:	Plan Regional de Ordenamiento Territorial
SINIM:	Sistema Nacional de Información Municipal
SERVIU:	Servicios de Vivienda y Urbanización
TRANSANTIAGO:	Sistema de Transporte Público de Santiago
U.F:	Unidades de Fomento