

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA URBANA PARA CHILE

ANTECEDENTES HISTÓRICOS



Al servicio
de las personas
votantes



Ministerio de
Vivienda y
Urbanismo

Chile 2020

Hacia una nueva Política Urbana para Chile

ANTECEDENTES HISTÓRICOS



PN
UD

*Al servicio
de las personas
y las naciones*



Ministerio de
Vivienda y
Urbanismo

Gobierno de Chile

Copyright © 2012

Hacia una Nueva Política Urbana para Chile
Vol. 1 | Antecedentes históricos

ISBN 978-956-7674-71-8

Todos los derechos reservados. Queda prohibida la reproducción, transmisión o almacenamiento en un sistema de recuperación de cualquier parte de esta publicación, en cualquier forma o por cualquier medio, sea electrónico, mecánico, grabado o de otro tipo, sin previa autorización.

Editores:

Pilar Giménez Celis

Gonzalo Gazitua Zavala

Diseño y diagramación:

Francesca Camilli S.

Fotografía portada:

MINVU

Octubre 2012

Impreso por LOM.

CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	8
HACIA UNA NUEVA POLÍTICA URBANA PARA CHILE	9
CAPÍTULO 1	10
<hr/>	
POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, 1979	12
I Definiciones	14
II Introducción	15
III Declaraciones	16
IV Enunciados de política	18
CONCEPTOS BÁSICOS PARA LA FORMULACIÓN DE LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	22
1. Introducción	22
2. Fundamentos	24
2.1. Nivel de Urbanización del País	
2.2. El proceso de desarrollo urbano logrado como consecuencia del desarrollo económico y social	
2.3. La economía social de mercado y el desarrollo urbano	
2.4. Consolidación del rol subsidiario del Estado	
3. Ideas para orientar la Política Nacional de Desarrollo Urbano	27
3.1. Política de Suelo Urbano	
3.2. Inversión pública del desarrollo urbano	
3.3. Legislación y normas	
4. Conclusiones	36
CAPÍTULO 2	37
<hr/>	
POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, 1985	38
INTRODUCCIÓN	41
1. El crecimiento de los asentamientos humanos	41
2. Desarrollo urbano	43
PRINCIPIOS GENERALES	44
3. El Bien Común y el rol del Estado	44
4. El derecho a la propiedad	44
5. Libre iniciativa y mercado	45
6. La habitabilidad de los asentamientos humanos	46
7. El carácter urbanístico de los asentamientos urbanos	47

POLÍTICAS ESPECÍFICAS	48
8. Políticas sobre el suelo urbano	48
8.1. Macro-tipología de suelos	48
8.2. Crecimiento	51
8.3. Actividades a ser emplazadas sobre el suelo urbano	53
8.4. División del suelo urbano	54
9. Política sobre la infraestructura urbana	55
10. Política sobre el equipamiento	60
11. Política sobre los instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano	67
12. Política sobre la participación de la comunidad	71
PRECISIONES A ALGUNOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	73

CAPÍTULO 3 **75**

AVANCES PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL, 1993 - 1996 **76**

I Principios básicos de la Política de Desarrollo Territorial	78
II Objetivos generales y específicos de la Política de Desarrollo Territorial	81
III Las políticas de Desarrollo Territorial	85
IV La gestión de la Política de Desarrollo Territorial	91

CAPÍTULO 4 **95**

REFORMA URBANA, 2001 **96**

INTRODUCCIÓN	98
Grupo de trabajo para la Reforma Urbana	99
Siete consideraciones generales	100
Seis principios para la Reforma Urbana	103
Plan de acción para la Reforma Urbana	104
Cuadro 1: Recomendaciones y acciones	105
Gestión del plan de la Reforma Urbana	115
Lineamientos para la Reforma Urbana	119
Listado de participante grupo de trabajo de la Reforma Urbana	126

CAPÍTULO 5 128

AVANCE PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO, 2009 130

PRESENTACIÓN 132

1. Introducción: El derecho a la ciudad 133

2. Nuevo contexto urbano 135
 - 2.1. Crecimiento de la población y hogares urbanos 135
 - 2.2. Dinamismo de la inversión privada 136
 - 2.3. Descentralización y desconcentración territorial 137
 - 2.4. Demandas ciudadanas por calidad de vida urbana 138
 - 2.5. Persistencia de las desigualdades urbanas 139
 - 2.6. Aumento del impacto ambiental del desarrollo urbano 140

3. Marco para una Política de Desarrollo Urbano Sustentable 142
 - 3.1. Principios y Objetivos 142

4. Ámbitos para la implementación de la política 148
 - 4.1. Ámbito de Gestión Urbana 149
 - 4.2. Ámbitos Funcionales 151
 - 4.3. Ámbitos Territoriales 159

PRESENTACIÓN

El proceso de formulación de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, requiere la participación de diversos actores y la construcción de consensos que permitan su continuidad y proyección en el tiempo. También debe contemplar una adecuada fase de diagnóstico y de análisis de los antecedentes existentes, tanto a nivel nacional como internacional.

En esa línea, el presente trabajo corresponde a la primera de una serie de publicaciones que servirán de base para la formulación de una nueva Política Urbana para Chile. Su objetivo es recopilar, por primera vez y en un solo documento, las Políticas Nacionales de Desarrollo Urbano oficialmente dictadas en nuestro país (1979 y 1985) y los diversos intentos de formulación de una nueva Política impulsados por los gobiernos anteriores (1993-1996, 2000-2001 y 2008-2009).

La introducción a estos textos históricos ha sido encomendada a actores que jugaron un rol clave en cada una de estas instancias, ya sea en su dictación, modificación o formulación de propuestas.

Pilar Giménez Celis

*Jefa División de Desarrollo Urbano
Ministerio de Vivienda y Urbanismo*

Septiembre, 2012

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA URBANA PARA CHILE

Las ciudades son una de las creaciones más complejas y dinámicas de la humanidad. El proceso de transformación de nuestros pueblos y ciudades se ha convertido en una de las principales preocupaciones de la ciudadanía y de sus representantes, atendido el dinamismo de dicho proceso y la multiplicidad de aspiraciones que confluyen en ellos, lo que suele generar situaciones de fricción entre los intereses particulares y los de la sociedad en su conjunto.

En efecto, nos encontramos en un momento de inflexión, en el que la ciudadanía ya no sólo requiere una disminución del déficit habitacional, sino que releva la necesidad de una mayor inversión y preocupación por la ciudad, incorporando en la agenda pública temas tan relevantes como la integración social, la provisión y calidad de la infraestructura urbana, servicios y equipamientos, la mejora en conectividad y el transporte público, el resguardo del patrimonio, la compatibilidad ambiental, la inclusión de personas con discapacidad, la generación de instancias de participación ciudadana, entre tantos otros aspectos.

Este foco puesto en la calidad de vida en las ciudades es consistente con lo señalado en el Programa de Gobierno del Presidente Sebastián Piñera, que establece “el compromiso de lograr ciudades con más espacios públicos de calidad, con un desarrollo urbano y una planificación más moderna, con mejor participación ciudadana y mayores niveles de descentralización y flexibilidad para adaptarse a los cambios”.

En este contexto, se hace evidente la necesidad de contar con una Política Nacional de Desarrollo Urbano que establezca los principios orientadores y lineamientos que nos guíen hacia una evolución positiva y sustentable de nuestras ciudades en el territorio. Esta Política será la carta de navegación que orientará a todos los actores que intervienen en el territorio e inspirará los cambios legales e institucionales requeridos para lograr un cambio sustancial en la forma en que planificamos y construimos nuestras ciudades.

El compromiso del Gobierno con la formulación de esta Política, se manifiesta en la conformación de una Comisión Asesora Presidencial que está colaborando en este proceso desde una mirada transversal, proceso que es liderado desde este Ministerio y que también contempla un importante trabajo intersectorial y con las regiones, además de la fundamental etapa de participación y validación del mismo por parte de la ciudadanía.

Esta tarea no parte desde cero. Por el contrario, buscamos concretar un anhelo profusamente perseguido y largamente esperado por la población, recogiendo varios intentos de formulación de una nueva Política impulsados por los gobiernos anteriores, especialmente por la calidad y seriedad del trabajo realizado, el que agradecemos y valoramos. En ese sentido, nos corresponde “tomar la posta” y culminar exitosamente un proceso que se ha alargado por casi 20 años.

Rodrigo Pérez
Ministro de Vivienda y Urbanismo

Septiembre, 2012



capítulo 1

Política Nacional de Desarrollo Urbano, 1979



POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, 1979

La Política Nacional de Desarrollo Urbano de 1979 tuvo por motivación expresa revisar el enfoque y los instrumentos que conducían el proceso de desarrollo urbano del país en ese momento. Esta Política estaba orientada a “asegurar el funcionamiento de un eficiente mercado de la tierra urbana”, “la planificación de los recursos públicos destinados al equipamiento e infraestructura” y el “establecimiento de normas de urbanismo y construcción claras e iguales para todos los habitantes”. También incluía recuperar las zonas urbanas deterioradas, preservar los recursos naturales, el patrimonio cultural y contribuir a la erradicación de la extrema pobreza.

Para el cumplimiento de lo anterior postulaba lo siguiente:

1. El suelo urbano no es un recurso escaso.
2. El uso del suelo queda definido por su mayor rentabilidad.
3. La concentración espacial de la población genera ventajas competitivas para el desarrollo de las actividades económicas y sociales.
4. El uso del suelo urbano debe regirse por disposiciones flexibles, definidas por los requerimientos del mercado.
5. Al Estado le corresponde proteger el bien común.

Es evidente que la filosofía subyacente en estas declaraciones es que la ley del mercado debe tener prioridad, para orientar la normativa urbana, reservando al Estado la función de proteger el bien común. Sin embargo, esta relegación del rol del Estado a la protección del bien común no es una novedad de la Política de Desarrollo Urbano de 1979, sino que correspondía al criterio que informaba al conjunto de las políticas públicas, lo que finalmente quedó consagrado en el artículo 1° de la Constitución Política de 1980.

Por otra parte, respecto a la planificación urbana aplicada hasta ese entonces, la Política informa que ha sido tratada como una materia exclusivamente de orden intraurbano, desconociendo el contexto en que las ciudades se desenvuelven. Sin embargo, este planteamiento no coincide con la legislación en la materia, pues la Ley General de Urbanismo y Construcciones (D.F.L. N° 458 de 1976), ya incluía la Planificación Regional como normativa general previa para el desarrollo urbano de las ciudades y pueblos e, incluso, la ley anterior (D.S. N° 880 de 1963) incluía la Planificación Intercomunal como una orientación previa que debía definir los ámbitos generales a considerar por los planes reguladores de cada comuna urbana.

La Política fue aprobada en marzo de 1979, pero su implementación fue reducida, ya que si bien postulaba modificar o remplazar la normativa general de urbanismo y construcción, ello no se concretó. Donde sí encontró su plena materialización fue en la Región Metropolitana, mediante la dictación del D.L. N° 420, de 1979, que amplió el área urbana del Gran Santiago, agregando alrededor de 64.000 hectáreas al área urbana. Esta medida significó levantar la restricción que imponía el límite urbano al crecimiento de Santiago, aumentándose efectivamente la oferta potencial de suelos urbanizables, lo que facilitó la aparición de nuevas áreas urbanas en el área rural. No obstante que dicha incorporación de suelo

pretendía bajar el precio del mismo, ocurrió lo contrario, dicho precio aumentó en un 200 %.

Posteriormente, al analizarse la necesidad de dictar una nueva Política, se reconocería que los mecanismos del mercado eran insuficientes, por sí solos, para implementar el desarrollo urbano y evitar las externalidades negativas que derivan de un crecimiento inorgánico, por lo que correspondía al Estado velar porque las áreas urbanas alcanzaran un estándar aceptable de habitabilidad, lo que requería conciliar y coordinar los intereses de las inversiones particulares con las inversiones del Estado en infraestructuras y equipamientos.

Lo anterior se relacionó con la necesidad de entender el bien común en el desarrollo urbano como el “grado positivo posible, en cada caso, en que los asentamientos humanos se aproximan al mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios”, lo que el Estado debe promover de manera activa, mediante la planificación y normativas urbanas que aseguren una habitabilidad satisfactoria, concepto que va más allá de la visión economicista de la Política de 1979 y que quedó expresamente recogido en la Política que la reemplazó, dictada el año 1985.

Amador Brieva Alvarado*

Julio 2012

* Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo entre junio de 1985 y abril de 1990.

I. DEFINICIONES

Para los efectos de uniformar la terminología, se definen los siguientes conceptos como base de unidad de doctrina en estas materias.

Desarrollo Urbano

Proceso de concentración espacial de las actividades económicas y sociales de la población, a partir de densidades que permiten captar las economías externas de la aglomeración.

Planificación del Desarrollo Urbano

Conjunto de normas destinadas a optimizar los beneficios sociales de la concentración espacial.

Instrumentos de la Planificación

NORMAS: Conjunto de disposiciones mínimas destinadas a garantizar el uso adecuado del espacio urbano, resguardando la integridad del espacio público y los derechos de los particulares sobre su propiedad.

PLAN REGIONAL: Instrumento que facilita la aplicación de las normas dentro del territorio regional.

PLAN LOCAL: Instrumento que facilita la aplicación de las normas en un conglomerado urbano.

Suelo Urbano

Es aquel demandado para usos que requieren densidades crecientes.

Zonificación

División del suelo urbano en sectores de uso homogéneo, cuya delimitación se orienta por las tendencias dominantes del mercado y al mismo tiempo constituye una garantía para las inversiones que realiza el sector privado.

II. INTRODUCCIÓN

La modalidad de desarrollo que se aplica actualmente en el país y sus consecuentes políticas económicas y sociales, han hecho necesario revisar el enfoque y los instrumentos técnicos y jurídicos con que, en el pasado, se ha conducido el proceso de desarrollo urbano. El objetivo principal de esta revisión se ha dirigido hacia la formulación de una Política de Desarrollo Urbano, mediante la cual pueda lograrse una adecuada compatibilización entre los cursos de acción citados y los instrumentos de que dispone el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El desarrollo urbano es un proceso complejo, sujeto a continuos cambios motivados por el carácter altamente dinámico de sus componentes económicos y sociales.

Tradicionalmente, el problema de los asentamientos con características urbanas, ha sido abordado en nuestro país como una cuestión de orden interno de las ciudades, con lo cual, implícitamente, se ha estado suponiendo que es posible considerar a cada centro, en forma independiente del conjunto. La visión actual del desarrollo urbano concibe a la ciudad como parte de un sistema espacial, integrado por áreas rurales en proceso de urbanización y por áreas urbanas consolidadas, el cual, a su vez, es dependiente de otros sistemas mayores del desarrollo nacional.

Quedarán garantizadas por esta nueva política, los derechos de las personas para disponer de privacidad, luz, aire y seguridad; para obtener mejores oportunidades de equipamiento, servicios y vivienda y para disponer de condiciones ambientales compatibles con la vida humana.

Estas garantías se otorgarán en base a asegurar el funcionamiento de un eficiente mercado de la tierra urbana; de una adecuada planificación de los recursos públicos destinados a equipamientos e infraestructura; y, del establecimiento de normas de urbanismo y construcción claras e iguales para todos los habitantes.

La recuperación de aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficiente en las ciudades, deberá ser abordada por el sector privado, para lo cual el Gobierno proveerá las normas técnicas y legales y los estímulos tributarios necesarios que la hagan factible.

La preservación de los recursos naturales y del patrimonio cultural, constituyen particular preocupación de esta política, por lo cual apoyará todas aquellas iniciativas lícitas para lograr este objetivo. Sin embargo el Gobierno velará porque, al llevar a cabo esta preservación, no se vulneren los derechos de la propiedad particular que ya han sido garantizados.

Finalmente, esta política se orientará también a contribuir a la erradicación de la extrema pobreza mediante el otorgamiento de incentivos diversos a los sectores afectados, con el objeto de que puedan resolver sus necesidades básicas de urbanización, vivienda y servicios.

III. DECLARACIONES

La definición de esta Política Nacional de Desarrollo Urbano, exige que se hagan explícitas las siguientes declaraciones:

1 | EL SUELO URBANO NO ES UN RECURSO ESCASO.

Su aparente escasez es consecuencia de la falta de concordancia entre las normas técnicas y jurídicas por las cuales se rige el proceso de desarrollo urbano y las condiciones de oferta y demanda del mercado inmobiliario.

Para una operación adecuada del mercado de suelo, es necesario que siempre exista la alternativa de incorporar –en la forma más ágil y natural posible– nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda. En todo caso puede anticiparse que la demanda global de suelo urbano estimada para fines de la década del noventa, muestra que el conjunto de todas las ciudades del país no requerirá más del 2% de la tierra habitable la cual, a su vez, abarca más de la cuarta parte del territorio continental.

2 | EL USO DEL SUELO QUEDA DEFINIDO POR SU MAYOR RENTABILIDAD.

La tierra urbana es un recurso que se transa en forma libre, con las limitaciones que le impongan la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones sociales. Este principio se basa en que los distintos usos que puedan darse al suelo disponible en el Territorio Nacional, quedan determinados por la combinación equilibrada de dos factores: por una parte, la rentabilidad social, como mecanismo de optimización de los beneficios buscados por el Estado y por otra, la rentabilidad privada, en el sentido de hacer factible los proyectos de los particulares, dentro de las restricciones que les fijen las normas y demás instrumentos de la planificación urbana.

Por ello, la tierra debe considerarse como un recurso disponible que se distribuye entre todos los usos dominantes que la requieran para el desarrollo de actividades sociales y económicas de la población.

3 | LA CONCENTRACIÓN ESPACIAL DE LA POBLACIÓN GENERA VENTAJAS COMPARATIVAS PARA EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS Y SOCIALES.

La población que se concentra en el sistema urbano, aumenta constantemente, demostrando con ello su interés por captar las economías externas que generan las actividades productivas y los servicios ubicados en las ciudades. En efecto, lo que está sucediendo al detectarse un crecimiento urbano, es consecuencia directa del aumento y diversificación de la base económica de la ciudad. Son las externalidades del proceso productivo y comercial y de las demandas sociales, las que provocan variaciones en el desarrollo urbano, hacia una mayor o menor concentración.

Por otra parte, la nueva perspectiva de la economía nacional, permite esperar el desarrollo de un Sistema Urbano más equilibrado, orientado principalmente al aprovechamiento territorial de los recursos naturales y la apertura hacia un amplio mercado mundial.

4 | EL USO DEL SUELO URBANO DEBE REGIRSE POR DISPOSICIONES FLEXIBLES, DEFINIDAS POR LOS REQUERIMIENTOS DEL MERCADO.

Las características de la zonificación y las normas que definen el uso de la tierra, se originan principalmente en las demandas provocadas por las actividades económicas y sociales de la población. Por ello, la incorporación progresiva de nuevas porciones de tierra para usos urbanos y la delimitación de las mismas, debe realizarse mediante la observación y estudio riguroso del comportamiento del mercado. Con ello se busca evitar la repetición de errores e injusticias provocadas por la aplicación de normas rígidas, determinadas en base a patrones y estándares desligados de la realidad, como los producidos por numerosos planos reguladores y ordenanzas que, al reservar terrenos para determinados usos con los criterios ante señalados, paralizaron y dañaron otras iniciativas concretas para las que realmente existía demanda.

El reemplazo gradual de dichos instrumentos por otros de tipo genérico, conformados en base a normas mínimas y flexibles, contribuirá a agilizar la construcción de las ciudades por una parte, y por otra, permitirá constituir garantías reales a la inversión de los particulares, al definir la zonificación y fijar las reglas de uso en función de los requerimientos del mercado.

5 | AL ESTADO LE CORRESPONDE PROTEGER EL BIEN COMÚN.

El Estado se encarga de determinar las políticas que orientan las relaciones del mercado urbano, con el objeto de preservar el bien común y las condiciones más favorables del medio ambiente, dentro de las cuales se desarrollan las actividades económicas y sociales de la población. Esta labor esta encomendada principalmente al Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Promover y preservar el desarrollo económico de las ciudades es un rol primordial e irrenunciable del Estado; para ello, debe establecer zonificaciones que respeten, por plazos razonables, las preferencias y necesidades de sus habitantes, las cuales se expresan a través de demandas variadas de localización, reguladas por sus respectivos costos. Así, será necesario satisfacer con la zonificación, demandas por localizar actividades y residencias en formas exclusiva o mixta; en baja, media o alta densidad; con restricciones para aquellos usos que representen riesgos para la población como es el caso de las industrias nocivas y contaminantes. La respuesta a todos estos requerimientos debe darse a través de herramientas simples, cuyo principal objetivo será entregar a los particulares la información que requieren para sus proyectos, en forma ágil y precisa.

IV. ENUNCIADOS DE POLÍTICA

Respecto de la planificación del desarrollo urbano.

RESPECTO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO

Se aplicará un sistema de planificación flexible con el mínimo de intervención estatal, apoyado en normas técnicas y procedimientos de tipo genéricos.

La innovación principal en los procedimientos de la planificación urbana, consistirá en remplazar los actuales sistemas de control, por mecanismos de gestión moderna. Las unidades de desarrollo urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, tanto a nivel central como a nivel regional, se transformarán en entidades de promoción del desarrollo de las ciudades, relegando a segundo término las funciones de vigilancia de las normas.

Para lograr esto último, el esfuerzo más importante consistirá en generar, y poner a disposición de los particulares, toda la información que requiera el mercado inmobiliario para su funcionamiento eficiente, reduciendo al mínimo la intervención estatal. Dentro de esto, será tarea prioritaria la revisión y simplificación de toda la legislación y las normas que tienen incidencia en el proceso.

A nivel del sistema urbano, la planificación se orientará a la compatibilización del proceso de desarrollo urbano con el modelo global de desarrollo país, creando las condiciones más convenientes para facilitar la operación del mercado de la tierra urbana y estableciendo normas técnicas y procedimientos, de máxima flexibilidad y expedición para el desarrollo de los proyectos de los particulares.

El organismo encargado de implementar esta política es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante una gestión ágil y descentralizada. El instrumento técnico con que se llevará a la práctica esta gestión será el Plan Regional de Desarrollo Urbano.

A nivel de cada ciudad, la planificación se realizará mediante el Plan Local de Desarrollo Urbano, instrumento que consistirá en: a) una definición global de la estructura urbana, utilizando como base la vialidad y el equipamiento; b) una zonificación, según usos determinados por las demandas más significativas y c) un conjunto de disposiciones mínimas sobre las características públicas de las construcciones, las cuales deberán ser flexibles y de fácil interpretación por los interesados.

RESPECTO DE LA EXPANSIÓN DE LAS CIUDADES

Se definirán procedimientos y se eliminarán restricciones de modo de permitir el crecimiento natural de las áreas urbanas, siguiendo las tendencias del mercado.

El Plan Regional y el Plan Local de Desarrollo Urbano, determinarán las direcciones del crecimiento de cada ciudad y las restricciones a que dicho crecimiento estará sometido. Estas restricciones se referirán, en general, a condiciones de infraestructura mayor, que deban protegerse, como es el caso de los aeropuertos, puertos, sistemas de telecomunicaciones, etc.; y a condiciones de preservación de zonas naturales, que sean necesarias para el mejoramiento de la calidad de la vida urbana.

La relación de equilibrio entre los usos de suelo urbano y rural estará dada por una curva de precios de la tierra, estructurada en base a la oferta y demanda, según los usos requeridos por el mercado, con rentabilidad equivalente.

En estas áreas así delimitadas, el Estado ejecutará las grandes redes de infraestructura urbana. Fuera de estas áreas no habrá limitación para el crecimiento urbano, salvo en las áreas de restricción que se establezcan en los planes regionales o locales, pero en ellas el Estado no comprometerá inversiones en infraestructura hasta que su ocupación alcance las densidades de las áreas urbanas consolidadas.

RESPECTO DE LA RENOVACIÓN DE LAS CIUDADES

Se legislará en beneficio de los proyectos que promuevan la renovación de zonas deterioradas, especialmente de aquellas ubicadas en las cercanías de los centros principales de las ciudades.

Se impulsará, por todos los medios, la renovación urbana, favoreciendo tanto los proyectos de remodelación como de rehabilitación de zonas deterioradas, mediante la creación de incentivos tributarios y técnicos.

Las áreas que sean declaradas de renovación urbana, gozarán de gran libertad en las normas técnicas, tanto de orden urbanístico como de construcción, a fin de permitir el máximo aprovechamiento de los recursos disponibles para dichos proyectos.

Al mismo tiempo, se establecerán incentivos tributarios, para favorecer la demanda. Las áreas de renovación urbana serán declaradas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo por propia iniciativa, a petición de los Municipios o de los particulares.

La declaración de estas áreas se hará por períodos que permitan a los interesados desarrollar adecuadamente sus proyectos. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo quedará facultado para otorgar subsidios a los comodatarios que residan en las áreas que sean declaradas de renovación urbana, dentro de las disposiciones y características que determinan sus reglamentos para estos fines.

Se otorgará preferencia para la declaración de estas áreas a aquellos sectores de las ciudades principales del país que, encontrándose inmediatos a los centros comerciales e institucionales, hayan sufrido el deterioro lógico del proceso de crecimiento urbano.

RESPECTO DE LA VIVIENDA

El Estado fomentará y apoyará la creación de un mercado abierto de viviendas, la responsabilidad de producción corresponde al sector privado.

Los particulares, tanto en su condición de demanda (individuos o familias) como de oferta (empresa proveedora) deberán encontrar las herramientas y conseguir los recursos para solucionar sus necesidades de financiamiento y satisfacer sus aspiraciones habitacionales, respectivamente.

El Estado se reserva para sí las funciones de normar, planificar y controlar el proceso, pudiendo también subsidiar, en forma directa, a los sectores de más bajos ingresos.

Dentro de estas funciones, tendrá prioridad el objetivo de lograr y mantener un alto nivel de recuperación de la inversión, a fin de favorecer a la mayor cantidad de demandantes compatibles con la disponibilidad de recursos sectoriales.

Igualmente, será preocupación preferente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, dar atención a los grupos de la población más necesitados cuya capacidad de ahorro no les permite, por sí solos, resolver el problema del financiamiento de su vivienda.

El traspaso creciente de la responsabilidad del sector vivienda a los particulares, será gradual y se irá complementando con medidas para que favorezcan su rápida adaptación a las nuevas funciones que se le irán entregando.

RESPECTO DE LA VIALIDAD URBANA

En el corto plazo la inversión estatal en vialidad urbana se orientará preferentemente a terminar los sistemas viales incompletos, a fin de optimizar el uso de la infraestructura existente.

El Estado realizará sólo las obras de vialidad necesarias para definir la estructura urbana principal de cada ciudad.

La responsabilidad de financiar y ejecutar las nuevas vías urbanas corresponderá a los urbanizadores y loteadores, sean éstos del sector privado o instituciones públicas.

El MINVU, a través de sus instrumentos técnicos, fijará las normas y asignará las prioridades de inversión para la ejecución de dichas obras, controlando su cumplimiento. La complementación y conservación del actual patrimonio vial de las ciudades será igualmente responsabilidad de este ministerio.

El Estado evitará comprometer inversiones para futuros sistemas viales –que no sean los indispensables para el funcionamiento de las actividades vigentes– mientras no se complementen las estructuras de vialidad hoy inconclusas.

RESPECTO DEL EQUIPAMIENTO

La inversión en equipamiento urbano se destinará preferentemente a robustecer la estructura interna y a dotar de servicios básicos a la población más necesitada.

Las inversiones en equipamiento de nivel urbano estarán destinadas a consolidar la estructuración de centros de actividad de cada ciudad, de modo que, en conjunto con la vialidad, contribuyan a definir el plan de estructuración y forma urbana, que satisfagan los requerimientos básicos de la sociedad actual.

A nivel de barrio y unidades habitacionales, se promoverá la formación de núcleos de equipamientos comunitarios para la población.

El MINVU elaborará las normas y estudiará los canales de financiamiento más adecuados.

RESPECTO DE LA PRESERVACIÓN Y CONSERVACIÓN

El Estado velará por el incremento y preservación del patrimonio histórico y cultural y de los recursos naturales del país, siempre que ello no constituya actos de usurpación sobre los bienes de las personas.

La preservación de los valores históricos, de los recursos naturales y del patrimonio cultural en general, constituye preocupación especial del Estado, por lo cual se apoyarán todas las iniciativas tendientes a lograr este objetivo, siempre que ellas no impliquen apropiaciones indebidas del patrimonio de los particulares.

Esto significa que el Estado no declarará monumentos nacionales ni zonas de conservación arquitectónica, sin que quede garantizada la indemnización correspondiente. Tampoco declarará bienes nacionales de uso público, como plazas, parques y otros, en terrenos de particulares, sin dejar establecido el procedimiento de indemnización, con excepción de aquellos casos en que los propios dueños así lo acepten o el interés nacional lo haga necesario.

Conceptos básicos para la formulación de la política nacional de desarrollo urbano

1 INTRODUCCIÓN

El Supremo Gobierno ha estado particularmente interesado en estructurar un conjunto de ideas destinadas a servir de base a las nuevas normas y disposiciones que orientarán el proceso de desarrollo urbano en el futuro, de modo de asegurar la adecuada complementación del modelo de economía social de mercado — que informa al conjunto de las políticas públicas— con normas, instrumentos técnicos y programas coherentes con los objetivos del desarrollo nacional.

El desarrollo urbano es un proceso complejo, muy sensible a los cambios motivados por las políticas de tipo económico, social o institucional que impone un determinado estilo de desarrollo nacional.

Hasta el presente, el problema de las ciudades, ha sido tratado en nuestro país como una materia exclusivamente de orden intraurbano, desconociendo el carácter sistemático del contexto en que ellas se desenvuelven.

El enfoque de desarrollo urbano, con que actualmente está abordando estas materias el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, concibe a la ciudad como parte de un sistema espacial, integrado por áreas rurales en proceso de urbanización y por áreas urbanas consolidadas el cual, a su vez, es dependiente de otros sistemas mayores del desarrollo nacional.

Por estas razones, la planificación del desarrollo urbano se abordará a partir de un enfoque urbano - regional, dentro del cual los centros poblados se insertan y evolucionan naturalmente como consecuencia de las políticas y planes del desarrollo regional.

El permanente mejoramiento de las condiciones ambientales, en las que se desarrollan las actividades urbanas; la creación de oportunidades para que toda la población pueda disponer de condiciones adecuadas de equipamiento urbano, servicios públicos y vivienda; y la preservación de los derechos Individuales, para disponer de privacidad, luz, aire y libertad para llevar a cabo sus actividades urbanas, deben quedar garantizadas en esta nueva política, a través del funcionamiento de un eficiente mercado de la tierra; por una adecuada planificación de los recursos públicos destinados a equipamiento e infraestructura, y mediante la fijación de reglas claras e iguales para todos los ciudadanos. Esto último en el sentido que tanto las normas como la zonificación, dentro de las cuales se desenvuelve el mercado de suelo urbano, deben caracterizarse por su



transparencia y por la rigurosidad del sector público en cumplirlas. Al mismo tiempo, la acción subsidiaria del Estado en el proceso, debe completarse con programas de vialidad urbana, equipamiento público y servicios de redes para la urbanización, destinados a definir la macroestructura de las ciudades con el fin de asegurar el mejor uso y calidad del espacio urbano disponible.

La recuperación de aquellas zonas deterioradas o de utilización ineficiente en las ciudades, deberá ser abordada por el sector privado, para lo cual el Gobierno deberá proveer las normas técnicas y legales y los estímulos necesarios que la hagan factible.

La preservación de los valores históricos, de los recursos naturales y del patrimonio cultural en general, también constituye preocupación de la política de desarrollo urbano, por lo cual deben apoyarse todas aquellas iniciativas que propendan a lograr este objetivo; esto último, en el entendido que estas iniciativas no significan la usurpación de hecho, de los bienes individuales. Por lo tanto, debieran eliminarse de la ley de los instrumentos técnicos, todas aquellas facultades que permitan actualmente apropiarse por esta vía, del patrimonio de personas e instituciones sin su correspondiente indemnización.

La necesidad de disponer de una política nacional de desarrollo urbano se basa en los siguientes cuatro hechos:

- El nivel de urbanización alcanzado por el país;
- El proceso de desarrollo urbano logrado hasta la fecha y el que se espera a futuro, como consecuencia del desarrollo económico y social;
- La economía social de mercado como el modelo elegido para la asignación de los recursos;
- La consolidación del rol subsidiario del Estado.

2 | FUNDAMENTOS

2.1. NIVEL DE URBANIZACIÓN DEL PAÍS

Es un hecho irrefutable que nuestro país concentra cada día más población en sus principales ciudades, provocando con ello una constante diversificación y crecimiento de las actividades económicas. Esta situación obliga al Gobierno a disponer de políticas de desarrollo urbano que aseguren una oferta eficiente de tierras para satisfacer las necesidades de espacio que dicho fenómeno está generando, tanto en cantidad como en ubicación con respecto a las exigencias del mercado.

Como consecuencia, la magnitud de los problemas inducidos por los usos competitivos del suelo y sus agudos efectos sociales sobre la población, exigen de la autoridad, una permanente vigilancia y corrección de la política de uso de la tierra, como así también de los instrumentos y mecanismos de planificación empleados. En cifras redondas, sobre el 70% de la población chilena vive y desarrolla sus actividades en centros de más de cinco mil habitantes, lo que en otras palabras está significando que Chile es un país con características urbanas dominantes.

Sin embargo, este alto nivel de urbanización no es homogéneo respecto del territorio, observándose una gran concentración en la zona central y particularmente en las áreas urbanas metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción, las cuales, en conjunto reúnen el 74% del total de la población urbana del país. Este sensible desequilibrio territorial deberá verse mejorado en los próximos años, al materializarse los objetivos nacionales de desconcentración espacial de la economía en base a los flujos marginales; y apoyándose en el aprovechamiento de los recursos naturales y en las potencialidades geográficas para revertir la importancia relativa de la concentración actual. Sin perjuicio de lo anterior, la situación obliga a que la política inmediata de desarrollo urbano asigne primordial significación a los problemas que afectan a las áreas de población metropolitana por lo cual, fuera de reconocer a través de las normas e instrumentos técnicos y jurídicos estas diferencias, otorga primera prioridad a las acciones que en ellas deberán llevarse a cabo.

2.2. EL PROCESO DE DESARROLLO URBANO LOGRADO COMO CONSECUENCIA DEL DESARROLLO ECONÓMICO Y SOCIAL

En todo caso, el que haya desarrollo urbano significa que se está produciendo una diversificación de la base económica, debido a lo cual la población tiende a localizarse en el sistema de centros poblados, mostrando su preferencia por la vida urbana, movidos por el interés de captar las economías externas que, en forma natural, genera el crecimiento de las ciudades.

Esta actitud de la población, se rige por mecanismos de mercado, de tal manera que hoy en día, después de 168 años de vida independiente, nuestro país presenta una estructura de asentamientos urbanos cuyo origen y modificaciones futuras son determinadas, en gran parte, por el proceso económico y por las ventajas comparativas que muestran algunas áreas en relación con la distribución espacial de los recursos naturales.

El crecimiento de las exportaciones y la construcción del mercado externo, reforzarán la especialización a que tienden los centros urbanos, como unidades de apoyo a los sistemas de transporte Internacional unos y como centros de apoyo a la actividad productiva Interna, los otros.

La nueva perspectiva de la economía chilena, caracterizada por un mayor realismo y estabilidad, permite esperar el desarrollo de un sistema urbano nacional más equilibrado, orientado al aprovechamiento de las ventajas comparativas que ofrece la distribución de los recursos naturales en el territorio, y la apertura hacia un amplio mercado mundial.

La valorización de la seguridad interna, como factor determinante de las políticas territoriales, también deberá contribuir a dicho equilibrio al incorporar aspectos geopolíticos a los criterios de asignación de recursos públicos.

2.3. LA ECONOMÍA SOCIAL DE MERCADO Y EL DESARROLLO URBANO

El desarrollo nacional se orienta, en general, por un modelo de economía social de mercado. Esto significa que fundamentalmente son dichos mecanismos los que regulan los procesos de intercambio y las actividades de la población en general, y que el rol del Estado es actuar por subsidiaridad para corregir las imperfecciones que inevitablemente van surgiendo en el sistema, a fin de asegurar condiciones de competencia semejantes para todos los ciudadanos.

En la medida que el sector privado capta las señales del mercado, puede llevar a cabo, libremente, todas las actividades que son demandadas por la población. La labor del Estado se reduce así a aquellos aspectos que temporalmente no resultan atractivos para la iniciativa privada y a la dictación y fiscalización de las leyes y normas destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades, como sus objetivos básicos. En el ámbito del desarrollo urbano, las leyes del mercado operan activamente sobre la demanda y oferta de viviendas, equipamiento de todo tipo y servicios complementarios; y principalmente, sobre el suelo urbano, como el recurso básico indispensable para el emplazamiento y comunicación de todas las actividades urbanas.

Desde el punto de vista de compatibilizar el proceso de desarrollo urbano con el modelo de economía mixta, se trata entonces de crear las condiciones optimas para que opere un eficiente mercado de la tierra urbana por una parte, y por otra, de definir los procedimientos y normas que contribuyan a satisfacer por el mismo mecanismo, las necesidades y aspiraciones de la población en materia de vivienda, equipamiento y servicios urbanos.

2.4. CONSOLIDACIÓN DEL ROL SUBSIDIARIO DEL ESTADO

La consideración de los aspectos anteriormente tratados, deja en evidencia que es el sector privado el principal encargado de materializar las iniciativas de desarrollo urbano que demanda la población, mediante la generación de una

adecuada oferta de bienes y servicios.

La subsidiaridad del Estado en este campo queda enmarcada dentro de la competencia del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el cual es el encargado de determinar las políticas que orientarán dichas relaciones de mercado en orden a preservar el bien común y las condiciones más favorables del medio ambiente urbano, dentro del cual deben desarrollarse las actividades económicas y sociales de la población.

Consecuente con lo anterior, aun cuando casi todas las acciones del sector público tienen incidencia en este “proceso”, la política de desarrollo urbano debe considerar preferentemente aquellos factores que más directamente permitan apoyar los mecanismos del mercado urbano.

Entre estos últimos, la presente política se basa directamente en el recurso suelo y en la inversión pública en infraestructura urbana —vialidad, equipamiento de servicios públicos, vivienda y obras complementarias de la urbanización— como los factores determinantes que deben ser normados para agilizar y hacer cada vez más eficiente la economía de la ciudad.

Finalmente, los distintos grados de concentración en el territorio hacen recomendable que las políticas reconozcan los desequilibrios espaciales, identificando situaciones diferenciales entre áreas metropolitanas, centros urbanos intermedios y asentamientos menores, de tal manera que los instrumentos y normas financieras, técnicas y jurídicas se ajusten a la realidad del proceso.

3 | IDEAS PARA ORIENTAR LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

3.1. POLÍTICA DE SUELO URBANO

El mercado de la tierra urbana está representado por las áreas tradicionalmente incluidas dentro de los límites urbanos, pero también por tierras potencialmente urbanizables fuera de dichos límites.

Por ello, la política de suelo urbano debe discriminar procedimientos y normas respecto del espacio construido, diferentes de las que se aplicarán a las tierras de la periferia rural que presentan potencialidad urbana. Se diferenciará igualmente, entre el recurso suelo destinado a satisfacer las demandas en forma equilibrada, y las condiciones en que se llevará a cabo la urbanización y posterior construcción del mismo.

Dentro del primer aspecto, permanentemente se ha insistido que el suelo urbano es un recurso escaso e irremplazable, lo cual ha contribuido a que su precio sufra frecuentes distorsiones en el mercado al restringir artificialmente la oferta.

La presente política, por el contrario, parte del principio que el suelo no es un recurso escaso, sino que su aparente escasez es provocada en la mayoría de los casos, por la ineficiencia y rigidez de las normas y procedimientos legales aplicados hasta la fecha para regular el crecimiento de las ciudades. Por ello, el recurso suelo debe ser considerado como un bien que se transa en forma abierta, con la sola limitación que le imponen la zonificación, las normas técnicas y el interés público para determinadas funciones.

Este principio se basa en que los distintos usos que se den al suelo disponible en el territorio nacional quedan determinados por su rentabilidad, según los intereses y derechos de sus respectivos propietarios, dentro de las restricciones que le fije el Estado, en beneficio del interés general y de la eficiencia de los servicios prestados.

En realidad, la tierra es un recurso disponible que tiene que distribuirse entre todos los usos dominantes requeridos para el desarrollo de las actividades económicas y sociales de la población. Al presente, el conjunto de las ciudades del país ocupa un reducido porcentaje del suelo disponible, inferior al 1% de la superficie habitable del territorio nacional, realidad que por lo tanto reduce su fricción con otros usos de menor rentabilidad social.

En efecto, si se asigna una densidad promedio de 50 habitantes por hectárea a la población urbana estimada para 1980 (7.902.400 hab.), la demanda total de suelo urbano llegaría a sólo 1.580 km²., cifra poco relevante si se compara con los 220.000 km² de territorio habitable con que actualmente cuenta el país en el área continental. Esta superficie resulta de descontar de los 756.000 km² que constituyen el territorio continental del país: las cordilleras, ríos, islas inaccesibles, lagos y demás accidentes geográficos, considerados hasta el presente como áreas inhóspitas para la vida humana.

La densidad utilizada para este análisis lleva implícita la consideración de una baja ocupación de suelo por construcciones, lo cual significa que parte importante de dicho suelo urbano considerado, estaba destinado a áreas verdes y espacios abiertos en general. De ser así, resulta evidente, que como consecuencia

directa, se estaría obteniendo un mejoramiento en la calidad del medio ambiente urbano, con adecuados niveles de preservación ecológica y sensible aumento de la plusvalía.

A pesar de ello, para la formulación de la política, se ha tenido presente que no existe un mercado nacional de tierras como lo hay para los demás bienes y artículos, ya que no es posible trasladar físicamente las tierras de una zona a otra, ni producirlas, si bien ahora es posible aumentar su intensidad de uso mediante la incorporación de nuevas tecnologías. Esto lleva a determinar que deberán reconocerse situaciones diferenciales entre las distintas regiones del país en función de las características propias del mercado en cada zona. Por lo tanto, las normas podrán ser diferentes de acuerdo a distintos tipos de externalidades que caracterizan a cada área.

El análisis desagregado de estas situaciones diferenciales, permite observar que la política de suelo, necesariamente debe adoptar normas particulares en las diferentes zonas del país.

En las regiones del Norte Grande, la definición de las áreas de crecimiento urbano deberá considerar como restricción relativa las zonas de microclimas y los oasis. Por lo tanto, esta situación queda definida más bien por aspectos de equilibrio ecológico que por razones de producción agropecuaria. Los casos de Arica, con su expansión natural sobre el Valle de Azapa; de algunos poblados asentados en las inmediaciones de los oasis en el interior de Iquique; de Calama, sobre el Valle del Loa; y de Vallenar y otros centros urbanos menores en las cercanías de pequeñas zonas fértiles, requieren una aplicación restringida de esta política de suelo, adoptando normas especiales respecto a la preservación de aquellas áreas escasas.

En la Cuarta Región también se deberán observar normas de restricción relativas para complementar políticas ya definidas, destinadas a detener el avance del desierto y a preservar ciertas áreas de fertilidad, expuestas a riesgos producidos por la expansión de los centros urbanos.

En la Zona Central, en cambio, este tipo de restricciones no será considerado en forma significativa para la política de suelo urbano, en consideración a que más del 30% de la superficie total presenta potencialidad agrícola y por lo tanto, la expansión de los centros urbanos no significa un peligro para dicha actividad.

En efecto, entre la V y la IX regiones, incluyendo la Región Metropolitana, existen más de 47.000 km² de tierra potencialmente agrícola, mientras que el conjunto de centros urbanos requerirá no más de 1.300 km² en su expansión estimada al año 2000; esta apreciación se basa en el supuesto que las áreas urbanas se duplicarán en superficie en dicho período, situación poco probable dado el proceso natural de densificación de los centros intermedios. Si todo el crecimiento fuera sobre áreas agrícolas, ello representaría alrededor del 2.75% de la superficie con aptitud agrícola, situación claramente poco significativa frente a las perspectivas de desarrollo económico que los asentamientos urbanos pueden generar.

En otras palabras, la eventual disminución de tierras agrícolas no implica necesariamente reducir la producción agropecuaria ya que el recurso puede sustituirse por un incremento en las tecnologías correspondientes. En el resto del territorio, constituido por la Zona Sur, no se aprecian situaciones conflictivas que

podrían restringir la política enunciada, salvo en situaciones aisladas, como los on los bordes de lagos en las Regiones IX y X, por ejemplo.

Reafirmando lo anterior, es necesario insistir que el país está enfrentado a una realidad que hace indispensable considerar el crecimiento urbano como un proceso irreversible. Las ciudades han crecido aceleradamente en los últimos 20 años y con seguridad lo seguirán haciendo en el futuro inmediato, de manera que cada vez requerirán más espacio para albergar a la nueva población y para satisfacer demandas por mejores estándares ambientales.

Frente a esto, la Autoridad debe conciliar los intereses de los que requieren disponer de nuevas tierras para el desarrollo de proyectos urbanos, con aquellos de los que están explotando eficientemente sus suelos en actividades productivas como la agricultura, el turismo, etc. Para ello, orientará la expansión urbana hacia aquellas direcciones en que la competencia por usos contrapuestos sea de menor significación. En todo caso, la demanda de suelo para usos urbanos, se concentra mayoritariamente en los tres centros metropolitanos del país —y con una preferencia marcada por la capital— por lo cual, lo que en ellos suceda, representa el problema de principal preocupación en la política nacional de desarrollo urbano.

En efecto, de la estimación anterior sobre demanda de suelo urbano, a Santiago le corresponde más del 20%, aun considerando que la densidad de la región metropolitana es más alta que el promedio adoptado en este análisis.

3.1.1. CRECIMIENTO EN EXTENSIÓN

El crecimiento de las ciudades sobre el espacio rural, incide sobre otros usos no urbanos de la tierra. Estos otros usos se dan en el área rural como consecuencia de las ventajas comparativas que presentan cierto tipo de recursos naturales, siempre que la productividad de esos suelos rurales permita que su precio sea competitivo con el precio de las áreas urbanas periféricas de bajo costo. En este caso los usos de tipo rural han podido sostenerse sin grandes problemas.

La relación de equilibrio entre usos de suelo urbano y rural está dada por una curva de precios de la tierra estructurada en base a la oferta y demanda, según usos requeridos por el mercado con rentabilidad equivalente. El perímetro de las ciudades presiona por expandirse debido a la demanda de más espacio para la vivienda, la industria y cierto tipo de servicios. La demanda de suelo rural se orienta, según las distintas zonas del país, hacia usos agrícolas, mineros, parques y reservas naturales, turismo e infraestructura económica. Consecuente con esto último, la oferta de suelo, en cada caso, no puede estar restringida sólo por delimitaciones y zonificaciones basadas en estándares teóricos y normas rígidas. Para una operación adecuada del mercado de suelo, tanto urbano como rural, es conveniente que siempre exista la posibilidad fácil de incorporar nuevos stocks de tierra para los usos de mayor demanda. Este aspecto es básico en la comprensión de la política de suelo urbano, tanto en las preferencias por localizarse dentro o fuera del perímetro, como por usar zonas centrales ya urbanizadas.

Para el primer caso, la política consistirá en reconocer las tendencias del mercado como el principal indicador para determinar la cantidad de terreno que requerirá el desarrollo de las actividades urbanas y la dirección de crecimiento dominante.

En base al criterio anterior, la política se orientará a apoyar el crecimiento futuro, reconociendo las áreas potenciales de la periferia que podrán ser usadas para la expansión urbana, dentro de las cuales se deberán incluir reservas de suelo suficientes como para asegurar la operación de un mercado amplio de la tierra. Con esta medida, los precios se regularán automáticamente mediante equilibrio razonable entre oferta y demanda.

En otras palabras, la autoridad determinará las direcciones hacia donde se limitará el crecimiento por razones de protección o seguridad, dejando el resto de las áreas libres para la expansión. Dentro de estas últimas el Estado definirá aquellas zonas donde prestará su apoyo a la iniciativa privada con otras de infraestructura y equipamiento. Esta norma se regulará automáticamente mediante mecanismos de densidad de ocupación del suelo, deducidos de las tendencias que muestran las demandas de los particulares a través de sus proyectos.

El perímetro de crecimiento futuro deberá seguir las tendencias preferenciales de localización que se expresen en el mercado, sin más restricciones que las que establezca el criterio general de preservación del bien común; de la infraestructura estratégica existente, como los aeropuertos, puertos, sistemas de comunicación, etc., y las normas conducentes a procurar condiciones ambientales compatibles con el desarrollo integral de la sociedad.

En este sentido, el perímetro no es un límite jurídico, sino que el reconocimiento de las tendencias naturales de crecimiento de la ciudad en un determinado momento. El crecimiento natural quedará e marcado dentro de una norma técnico-jurídica que permitirá al sector privado, generar nuevos desarrollos en las direcciones de expansión urbana previamente identificadas.

Dentro del área o perímetro definido por los ejes de crecimiento, la inversión pública irá apoyando el desarrollo de nuevas zonas, con inversiones en vialidad, equipamiento y servicios públicos. Estas inversiones se basarán en una política de precios reales para las obras de infraestructura, la cual será ampliamente difundida al sector privado de modo que éste oriente la expansión urbana hacia donde sus costos sean menores y sus beneficios mayores.

Igualmente, las características del mercado contribuirán a establecer una zonificación amplia que reconozca las preferencias expresadas por la demanda, salvo para aquellos usos especiales como industria molesta o nociva, comercio exclusivo, y equipamiento público, que por su impacto de escala urbana deben ser determinados por la Autoridad competente. Esta zonificación, una vez acordada, se mantendrá obligatoria por períodos equivalentes a los plazos que se establezcan para la amortización de las inversiones que se realicen dentro de ella, según el tipo de uso asignado y no se modificará durante dicho período sin mediar indemnización a los propietarios afectados, salvo en el caso que una proporción mayoritaria de ellos acceda al cambio.

La zonificación se complementará con normas de urbanización y construcción específicas, reguladas por criterios de flexibilidad y usos alternativos.

Fuera del perímetro, la Autoridad reconocerá el derecho de los particulares para llevar a cabo proyectos urbanos, pero en este caso, el Gobierno no se obligará a realizar obras de vialidad, de equipamiento, ni de servicios públicos, salvo aquellas que sean necesarias para el desarrollo de las actividades rurales; por lo tanto, no garantizará su futura incorporación al perímetro urbano y al mismo tiempo impondrá normas de uso, urbanización y construcción distintas a las acordadas para las inversiones que se realicen dentro del perímetro.

Ambas situaciones se manejarán con los planes regionales de desarrollo urbano, mediante los cuales se normarán los perímetros de los centros urbanos y se asignarán usos de suelo en las áreas internas de la ciudad y en la periferia potencialmente urbana.

La herramienta principal con que el Estado regulará todas estas disposiciones estará constituida por una norma técnica que establecerá la modalidad de utilización progresiva de tierras para usos urbanos a medida que las demandas de crecimiento definidas por el mercado así lo hagan necesario; complementada por un régimen tributario sobre los bienes raíces proporcional al valor que vayan alcanzando las inversiones inmobiliarias. Este procedimiento permitirá captar un mayor volumen de Impuestos en relación directa a la valorización de las nuevas áreas desarrolladas en el proceso de expansión de las ciudades, mediante la aplicación de mecanismos automáticos de retasación; esta mayor recaudación facilitará a su vez la acción del Estado en la dotación de infraestructura y equipamiento público.

Una vez que los particulares hayan definido sus proyectos y realizado los estudios de mercado respectivos, la Autoridad reconocerá los usos de suelo dominantes y establecerá o aplicará la norma técnica que garantice dicha inversión. Esto último se logrará mediante una zonificación y normas flexibles de urbanización y construcción que se aprobarán de acuerdo a dichos proyectos elaborados por el sector privado.

Esto significa que, previo a determinar la zonificación, el sector privado interesado en desarrollar proyectos en dichas áreas, deberá realizar estudios de mercado que permitan reconocer los usos de suelo sobre los cuales exista mayor demanda, de manera de asegurar a aquellas actividades más dinámicas, la disponibilidad de una oferta compatible con sus necesidades.

Con ello se pretende evitar la repetición de errores como los provocados con numerosos planes reguladores, al reservar superficies para usos determinados con criterios teóricos, las cuales nunca fueron utilizadas, frenando con ello el desarrollo de otras actividades para las cuales sí que existía demanda.

Los usos preferentes corresponderán a los de mayor demanda en el mercado de la tierra, sin desconocer la necesidad de fijar ciertas restricciones que permitirán preservar recursos naturales no renovables; protección y reservas para elementos de comunicación, como carreteras, aeropuertos, puertos, ferrocarriles, etc.; y áreas de esparcimiento deseadas por la población.

Esta política se pondrá en práctica dando preferencia a las regiones donde se ubican las concentraciones urbanas con características metropolitanas, entendiendo por tales, los centros urbanos de más de 250.000 habitantes.

Por lo tanto, el suelo urbano y el suelo rural con potencialidad urbana, dejarán de ser recursos sujetos a planificación rígida, regulándose su incorporación progresiva a los usos urbanos de acuerdo a las condiciones de la oferta y la demanda para las distintas alternativas de utilización que requiera el desarrollo de la comunidad.

Por otra parte, el Estado preservará el desarrollo armónico de las ciudades, estableciendo zonificaciones que respeten, por plazos razonables, las preferencias y deseos de sus habitantes para localizar sus residencias en áreas de baja o alta densidad; de uso exclusivo, o mixto con comercio; y de áreas especiales para aquellas industrias que requieran mantenerse lejos de las zonas residenciales, por sus características contaminantes y riesgosas.

Igualmente contribuirá al logro de este desarrollo armónico, definiendo su inversión en vialidad, equipamiento e infraestructura sanitaria, vivienda y espacios abiertos, de modo de asegurar a todos los habitantes la provisión de servicios y accesibilidad, a costos iguales por unidad, dentro de un área determinada por el mercado de suelo. Esta área, que quedará establecida en los Planes Regionales de Desarrollo Urbano, se revisará y actualizará periódicamente por las secretarías Regionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo. Además se incorporarán normas y procedimientos especiales para dar garantías a todos los ciudadanos, de que los efectos secundarios de aquellos proyectos urbanos que sobrepasen o modifiquen las normas establecidas, serán controlados, de modo de asegurar que ellos no afectarán negativamente los intereses de las personas.

Fuera del perímetro, no se comprometerán anticipadamente inversiones públicas en los rubros citados, durante la vigencia del Plan Regional de Desarrollo Urbano, a excepción de las indispensables para el desarrollo de las actividades de carácter rural (agricultura, minería, pesca, turismo) por lo cual los costos en vialidad, agua potable, alcantarillado, luz eléctrica y equipamiento comunitario que demanden los proyectos que resuelva emprender el sector privado en dichas áreas (escuelas, postas, retenes, etc.), serán de cargo exclusivo de los particulares que lleven a efecto desarrollos con carácter urbano fuera del área definida para estas funciones.

Además, las normas para que el sector privado realice obras fuera del perímetro, serán diferentes a las propuestas dentro del mismo y se establecerán de modo de minimizar los riesgos que los nuevos proyectos que allí se desarrollen, pudieran afectar a terceros adquirentes potenciales de inmuebles, asegurando así el cumplimiento de lo dispuesto sobre inversiones públicas fuera del perímetro.

3.1.2. MEJORAMIENTO URBANO

Una de las aspiraciones preponderantes de las autoridades locales y de la comunidad en general, es reducir las áreas deterioradas de los centros urbanos, lo cual conduce habitualmente a la promoción de campañas forzadas de renovación o de remodelación urbana, destinadas a “cambiarle el rostro a la ciudad”. Esta preocupación, siendo legítima, a menudo se inspira más en

objetivos estéticos o en desviaciones de los principios de status local, que en efectivos propósitos de beneficio económico y local. Son bastante conocidos los efectos negativos de dichas acciones, cuando se llevan a cabo en forma masiva e indiscriminada, especialmente cuando implican expropiaciones a pequeños inversionistas. En general, puede sostenerse que los programas de remodelación inspirados sólo en los objetivos antes descritos, representan un alto costo social y un notorio daño económico para los antiguos ocupantes del área afectada. Casi siempre, los habitantes del área de remodelación son pequeños propietarios o arrendatarios cuyo único bien es el inmueble en el cual residen o llevan a cabo sus actividades productivas (generalmente pequeños comercios, artesanías o servicios).

El daño que deben sufrir estas personas no alcanza a ser compensado con la correspondiente indemnización en dinero. Al verse obligados a emigrar, pierden su área de mercado cuando son pequeños comerciantes, artesanos o prestadores de servicios; o su relación con sus fuentes de trabajo, si son residentes de hogares.

Además, el eventual mejoramiento de la renta del suelo que pueda generar la remodelación, es captado por terceras personas, privando a sus ocupantes originales de cualquier beneficio económico en el proyecto, como efectivamente les correspondería por el sólo hecho de haber aportado al ahorro nacional con su esfuerzo de inversión inmobiliaria o de capital para la instalación comercial o de servicio.

Todos estos argumentos conducen a la idea que la renovación de áreas centrales deterioradas, debe ser abordada también como un proceso natural, basado en iniciativas lícitas del sector privado y con amplio reconocimiento de los derechos y ventajas de los propietarios que han constituido su patrimonio en el sector.

Igualmente, corresponde al Estado mejorar la calidad del medio ambiente, a través de la Inversión sectorial y municipal, en obras de accesibilidad, equipamiento y áreas verdes, con el objeto de convertir las zonas beneficiadas en áreas atractivas y rentables para la inversión privada.

Por lo tanto, la política de desarrollo urbano en esta materia, se orienta más bien a buscar el mejoramiento de la renta inmobiliaria ya constituida y a premiar el esfuerzo inversor de los ciudadanos, que a lograr efectos externos de orden estético o de aumento del status urbano. En este sentido, se impulsarán medidas conducentes a promover el aumento del valor inmobiliario mediante el mejoramiento de lo existente, a través de normas y procedimientos destinados a mejorar la calidad ambiental del respectivo sector, como paso previo a los procesos de renovación y remodelación propiamente tales. Con ello se espera contribuir a incorporar efectivamente al mercado de suelo urbano, a todos los propietarios e inversionistas inmobiliarios.

El Gobierno y sus instituciones, como consecuencia, no desarrollarán iniciativas destinadas a reemplazar por nuevas construcciones, los sectores antiguos o deteriorados de las ciudades. Sólo se limitará a crear incentivos para que el sector privado pueda llevarlas a cabo, resguardando el funcionamiento de un efectivo mercado inmobiliario, con amplia participación de todos los inversionistas.

Para ello, se estudiarán normas técnicas y jurídicas, y mecanismos de exención tributaria que, premiando el esfuerzo de ahorro en bienes inmobiliarios realizados por pequeños o grandes propietarios, abra perspectivas a la acción masiva de remodelación de los sectores centrales de las ciudades, por parte de la iniciativa privada.

3.2. INVERSIÓN PÚBLICA DEL DESARROLLO URBANO

El rol de la inversión pública en los centros urbanos, estará principalmente destinada a definir la estructura espacial-funcional de la ciudad y a determinar el área de operación del mercado de suelo urbano. En este sentido, la vialidad y el transportes urbanos; el equipamiento institucional y de servicio; y las matrices y colectores de agua y alcantarillado, constituyen los rubros que serán manejados por la planificación urbana, a fin de asegurar accesibilidad y servicios a todos los ciudadanos y al mismo tiempo, servirán para delimitar el radio de acción del mercado de la tierra urbana.

La inversión en vialidad urbana se orientará a completar los sistemas viales ya existentes o determinados en los planes de desarrollo urbano, de manera de hacerlos eficientes para el uso de la población actual, evitando comprometer inversiones para futuros sistemas que no sean los indispensables para el funcionamiento de las actividades vigentes.

La inversión en equipamiento de nivel urbano, igualmente se destinará a consolidar la estructuración de centros de actividad de cada ciudad, de modo que, en conjunto con la vialidad, constituyan el plan de estructura y forma urbana que satisfaga los requerimientos básicos de la sociedad actual.

Consecuentemente, la inversión en agua potable y alcantarillado se destinará a completar las grandes redes de distribución y recolección hoy día en ejecución, definiendo con ello el área a ser servida en los próximos años (corto y mediano plazo), lo que definirá, en parte importante, la superficie que quedará incorporada al perímetro urbano.

A fin de hacer efectivas estas metas, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo actualizará y adecuará los actuales planes urbanos, de los principales centros del país, de acuerdo con los objetivos de esta política, al más breve plazo, definiendo las áreas de extensión natural de las ciudades dentro de las cuales estas inversiones serán compatibilizadas.

3.3. LEGISLACIÓN Y NORMAS

La política esbozada, requiere también de una revisión a fondo de la base jurídica y de los conceptos normativos en que ha estado apoyada la gestión pública en desarrollo urbano. Las ideas de “Crecimiento natural”; normas flexibles; reconocimiento del mercado como el generador de referencias eficientes para la determinación de normas de zonificación, uso del suelo; edificación, urbanización y coordinación de las inversiones públicas en desarrollo urbano, etc., obligan a una revisión profunda de todos los principios en que se han sustentado hasta ahora, las normas jurídicas y las normas técnicas, en materia de desarrollo urbano.

Como consecuencia de lo anterior, la presente política regulará la localización de proyectos urbanos cuyo funcionamiento posterior pudiera provocar efectos

secundarios negativos sobre los bienes de terceros o sobre las propias personas. Entendido esto último en el sentido que dichos proyectos puedan generar cambios sensibles en las condiciones ya existentes dentro de la zona de influencia del proyecto; sea que ellos afecten las características ambientales, la funcionalidad del sistema urbano o los valores inmobiliarios, en cuanto a provocar un deterioro en los precios de mercado.

Por lo tanto, las normas técnicas estarán orientadas a resguardar a todos los habitantes de cada una de las zonas de la ciudad, de que los efectos secundarios de un proyecto urbano de naturaleza semejante a la descrita, no alteren las condiciones de su propiedad, de acuerdo a los principios siguientes:

- 1) Que no afectarán la rentabilidad de las inversiones ya realizadas en el área. Este principio es particularmente importante cuando dichos proyectos modifican la zonificación del uso del suelo o su intensidad de uso, dado que la zonificación y sus normas se consideran como una garantía para los inversionistas.
- 2) Que no provocarán trastornos en el sistema ya establecido de tránsito y transporte. Cualquier proyecto que no pueda resolver a su costo y dentro de su propiedad aquellos problemas derivados de estas materias, como congestión en el tránsito, aglomeración, déficit de estacionamiento, etc., deberá ser corregido.
- 3) Que no serán causa de cambios negativos en las condiciones ambientales del barrio o sector en que se emplazada el proyecto.

Esto significa que cualquier proyecto que no pueda resolver satisfactoriamente y a su costo, situaciones que generen cambios sensibles en la tranquilidad, seguridad, ventilación y asoleamiento del sector; o que provoquen contaminación de cualquier naturaleza, del aire o el agua, o produzcan polución dañina para el organismo humano o vegetal, podrán ser objetados.

De todo lo expuesto, resulta indispensable disponer de una nueva ley de Urbanismo y Construcción y, lógicamente, de una nueva Ordenanza General, a fin de incorporar las ideas enunciadas en este documento, especialmente las relativas al régimen del suelo, su urbanización y construcción.

Además, es necesario incorporar una clasificación de proyectos urbanos, desde los más corrientes a los más complejos, de modo de poder identificar aquellos cuyos efectos secundarios sobre el precio de la tierra, las estructuras de comunicación, (como la vialidad y el transporte) y la calidad del medio ambiente urbano, hagan recomendable una evaluación previa de su impacto, de modo de proteger los intereses de terceros frente a los daños previsibles, antes de otorgarles la respectiva aprobación.

4 | CONCLUSIONES

Todos los conceptos incorporados en este documento para servir de base a la formulación de las políticas de desarrollo urbano, deberán traducirse luego en cursos de acción del Gobierno y, más particularmente, del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, para llevar a cabo sus objetivos. Por lo tanto, cada uno de ellos dará origen a una política específica en su correspondiente materia; y también permitirá rediseñar el instrumental técnico y legal que le servirá de respaldo. Por de pronto, se han iniciado los estudios para elaborar la nueva Ley General de Urbanismo y Construcción, su Ordenanza y las normas técnicas correspondientes.

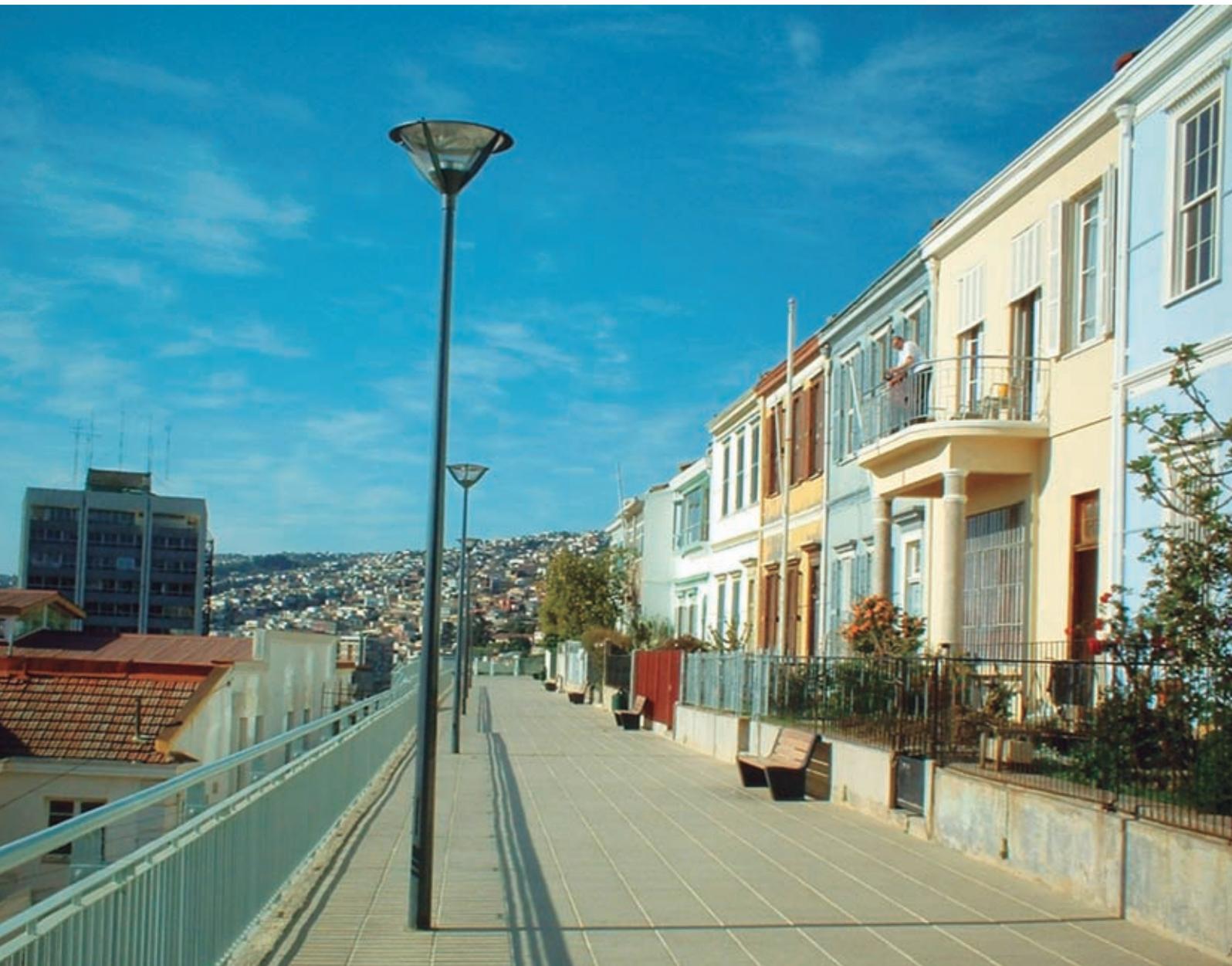
Se encuentran en revisión los planes intercomunales de Santiago, Valparaíso y Concepción, a fin de adecuarlos a las nuevas ideas de política y se están contratando los estudios que servirán de base para la futura elaboración de los planes regionales de desarrollo urbano.

Las disposiciones establecidas en el D.L. 458; en la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización; en los planes reguladores comunales e intercomunales y demás normas sobre la materia, continuarán vigentes hasta que se elaboren los nuevos instrumentos.

Su reemplazo será gradual y ampliamente informado a la opinión pública, a medida que se concreten las disposiciones legales que procedan.

capítulo 2

Política Nacional de Desarrollo Urbano, 1985



POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO, 1985

La comisión que actualmente estudia una nueva Política de Desarrollo Urbano, me ha solicitado recordar las circunstancias que rodearon la dictación de la Política aprobada en Marzo de 1985.

Cuando Modesto Collados asumió en 1983 como Ministro de Vivienda y Urbanismo, solicitó al suscrito que lo acompañara como Asesor en temas de Desarrollo Urbano, labor a la que dedicó varios años. Una de las primeras situaciones que enfrentamos fue una virtual crisis del concepto de planificación urbana, por cuanto la Política aprobada en 1979 había vaciado parcialmente de legitimidad los esfuerzos que, bien o mal, se habían aplicado hasta entonces. Por otra parte, existía conciencia de la necesidad de reformular la Ley General de Urbanismo y Construcciones, de 1976, modificada inorgánicamente decenas de veces, y que hasta nuestros días adolece de confusiones e ineficiencias.

El Ministro Collados compartió la idea de elaborar primero una Política y luego la Ley General, que daría precisión e imperio a la Política. Fue así como encargó al suscrito la constitución y presidencia de un Grupo de Trabajo para tal efecto, labor que culminó bajo el Ministro Miguel Angel Poduje. Arquitectos, abogados y economistas lo conformaron, entre los cuales recuerdo los valiosos aportes de los arquitectos Sergio Gómez y Amador Brieva. Largos debates internos se alternaron con períodos de discusión con otros organismos del Estado, que no siempre comprendieron o compartieron los consensos que se iban alcanzando en el Grupo.

Si bien la Política aprobada se explica por su sola lectura, creemos oportuno hacer algunos alcances a ciertos aspectos y carencias de su contenido.

La Institucionalidad del Desarrollo Urbano fue un aspecto que resultó necesario excluir de la Política. El accionar del Estado en esta materia incluye a numerosos ministerios, afecta a decenas de leyes, y compromete atribuciones de políticos y funcionarios que en general no son proclives a ceder parte de sus facultades. Modificar eso sustancialmente excedía el ámbito del Grupo de Trabajo, y no se dio el consenso político necesario para respaldar cambios administrativos de esa envergadura. No obstante, interesa consignar que se debatieron las figuras de Alcalde Mayor, Intendente y Subsecretaría de Desarrollo del Ministerio del Interior, como posibles estructuras de autoridad superior para el desarrollo urbano, pero dichas opciones no se estimaron mejores que las actuales.

En la Política se pretendió superar el peligro de las declaraciones demasiado genéricas, aquellas en las que todos están de acuerdo pero que al momento de su implementación emergen diferencias insalvables. Por ello, los capítulos denominados "Políticas Específicas", llegaron a veces a un nivel de detalle más propio de una Ordenanza que de una Política. Lo anterior se aplicó especialmente al tema del suelo disponible para los crecimientos urbanos en extensión, estableciendo un sistema de plazos muy largos -los propios del desarrollo urbano- junto a prioridades cuyas alteraciones no se prohíben pero se gravan.

En cuanto a la vialidad estructurante, la Política reafirmó la exigencia de establecerla en los planes reguladores. Lamentablemente, esta indispensable y obvia exigencia ha sido desvirtuada por la ley 19.939 de 2004, que impuso para la validez de su planificación un horizonte de tiempo absolutamente contrario a la naturaleza del desarrollo urbano, abriendo paso a que la vialidad estructurante en Chile sea futuro modelo de caos.

Aprobada la Política, el Grupo de Trabajo fue ampliado y recibió el encargo de redactar una nueva Ley General de Urbanismo y Construcciones. A medio camino, y por diferentes motivos, dicha labor no prosiguió.

Una Política de Desarrollo Urbano no es vinculante ni para el Gobierno ni para los privados, y sólo se entiende como paso preliminar a una legislación que se inspire en ella. La Política de 1985 no surtió ningún efecto concreto porque no la siguió ninguna ley y fue derogada el año 2000. Junto a la decepción por la pérdida de tiempo que significó ese considerable esfuerzo, tal vez pueda ser vista hoy como un ejercicio que fundamentó conceptos básicos sobre la materia y explicitó una alternativa razonable de orientación.

Ojalá que el texto que surja de la Comisión que redacta una nueva Política, sea seguido de una o varias legislaciones que lleven coherencia y valiente visión de futuro a nuestro desarrollo urbano.

Salvador Valdés Pérez

Arquitecto

Julio 2012



INTRODUCCIÓN

1 | EL CRECIMIENTO DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

La población chilena ha experimentado una fuerte migración desde lo rural hacia las áreas urbanas, alcanzándose en 1982 una proporción del 81% de población urbana, guarismo cercano al que presentan países en etapa de desarrollo post - industrial.

Una segunda migración, paralela a la anterior, ha llevado a la población desde las ciudades menores hacia las más importantes, al punto de existir hoy una concentración del 56% en sólo tres áreas metropolitanas.

El primer proceso migratorio – de lo rural a lo urbano – ha llegado a niveles que hacen prever un próximo estado de consolidación. No sucede así, en cambio, con el segundo, lo que permite suponer que en el mediano y largo plazo el mayor incremento de la concentración poblacional afectará a sólo una decena de ciudades.

Si a los procesos migratorios indicados se agrega el crecimiento demográfico vegetativo (1.7% anual), se concluye que los principales centros urbanos chilenos deben enfrentar en las próximas décadas un crecimiento poblacional de gran magnitud. Traducido éste a términos de extensión urbana, puede estimarse que cada año deberían agregarse no menos de 1.200 hectáreas a las actuales áreas urbanas, esto sin considerar todavía lo necesario para superar el actual déficit de viviendas.

Por otra parte, si se analiza retrospectivamente el proceso ya producido de crecimiento urbano, se constata que la ciudad, junto con entregar a sus habitantes ventajas reales en comparación con la vida rural, los ha envuelto en graves problemas de índole económica y social. Altos costos y deseconomías, deterioro de las condiciones ambientales, carencias de viviendas y de servicios, ineficiencias operativas y administrativas, etc., caracterizan la vida ciudadana de hoy.

Entre las múltiples causas que han originado estos problemas, tal vez la más evidente es el hecho de que las principales ciudades no fueron capaces de absorber armónicamente ni el intenso flujo de población que llegó a ellas, ni el acelerado cambio de hábitos de sus habitantes. Por el contrario, ambos factores quebrantaron sus estructuras, y el crecimiento se desbordó fuera de control produciendo aglomeraciones humanas altamente ineficientes.

Si, por una parte, se consideran las inversiones acumuladas y los gastos de operación incurridos en las principales ciudades chilenas durante los últimos 40 años y, por otra, se evalúa el resultado físico, ambiental y de funcionamiento de las mismas, se llega a la conclusión de que su deterioro e ineficiencia actuales no se deben tanto a escasez en la cuantía de los recursos invertidos y gastados en ellas, cuanto al proceso por medio del cual dichos recursos fueron empleados: proceso que no siempre se ajustó a previsiones de largo plazo,

ni a planes estables, ni a prioridades adecuadas; proceso que sufrió la falta de coordinación de los numerosos organismos involucrados en él; proceso, finalmente, que por sus mismas fallas permitió constantes especulaciones que esterilizaron parte de los recursos disponibles.

Como resumen de lo expresado anteriormente, resulta lícito afirmar que el crecimiento de los centros urbanos en las últimas décadas generó problemas graves en las ciudades. Es de prever que, en los próximos decenios, las ciudades mayores del país estarán frente a un crecimiento similar. Se hace necesario, entonces, proceder al ajuste o rectificación de la planificación empleada hasta ahora.



2 | DESARROLLO URBANO

Frente a la perspectiva descrita y a la experiencia de los decenios anteriores, resulta imperativo ajustar la planificación de nuestras ciudades y replantear el rol que en ellas cabe al Estado y a la iniciativa privada.

Esta acción debe enmarcarse en un concepto de “Desarrollo”, entendido éste como un proceso de mejoramiento y también, cuando proceda, de crecimiento, ambos planificados y complementarios.

Dado que las acciones privadas, sean individuales o colectivas, orientadas por los mecanismos de mercado son insuficientes por sí solas para implementar este Desarrollo y para evitar las externalidades negativas que derivarían de un crecimiento inorgánico, corresponde al Estado la irrenunciable responsabilidad de procurar que las áreas urbanas en que vive la gran mayoría de los habitantes, alcancen un estándar aceptable de habitabilidad. Esto sólo será posible mediante una adecuada, estable y eficiente planificación del Desarrollo Urbano, que concilie desde una perspectiva superior los intereses de los particulares con el interés del Bien Común, y que coordine las inversiones privadas con las del Estado, en procura de un óptimo efecto.

Es por ello que, siendo el desarrollo urbano hoy día inseparable del desarrollo integral de un país, todas las naciones de occidente han dedicado preferente atención a la planificación urbana dotándola, sin excepciones, de una completa y compleja instrumentalización.

La planificación del desarrollo urbano debe estar orientada por principios generales y también por políticas específicas que precisen objetivos y definan los medios para alcanzarlos. Estos principios y políticas específicas constituyen la presente POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO.

Ella será pauta y guía para la revisión de la Ley y orientará y regulará el desarrollo urbano, coordinándolo con el proceso de regionalización del país. En cuanto a los principios generales expuestos, pueden ser considerados a la vez como políticas de general aplicación. En cuanto a las políticas específicas, se exponen distinguiendo sus fundamentos, sus objetivos, y las políticas propiamente tales. En este último aspecto, el presente documento no pretende agotar el enunciado de las acciones y medidas que serán propias de cada política específica.

Las referencias que en el presente documento se hacen a la Ley, se entiende que comprenden tanto la Ley General de Urbanismo y Construcciones, como la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización, las Normas Técnicas y los instrumentos de planificación.

De igual manera, dichas referencias a la Ley incluyen la necesidad de una extensa labor de coordinación con otras leyes distintas a las nombradas, tanto del sector Vivienda y Urbanismo como de otros sectores. En este sentido, debe tenerse presente que una Política Nacional de Desarrollo Urbano, si bien debe originarse en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, por fuerza debe tocar y plantear aspectos que son normados por otros ministerios, especialmente Agricultura (uso del suelo); Obras Públicas (infraestructura); Interior (Municipios); Transporte, Bienes Nacionales, etc. Para estos efectos, la Política constituirá el documento base en torno al cual se buscará la armonización y el consenso con las demás autoridades para lograr la necesaria coordinación legal y administrativa en Desarrollo Urbano.

PRINCIPIOS GENERALES

La definición de esta Política Nacional de Desarrollo Urbano, exige que se hagan explícitas las siguientes declaraciones:

3 | EL BIEN COMÚN Y EL ROL DEL ESTADO

De acuerdo a una definición clásica, el Bien Común es el bien de cada uno para el bien de todos. Esta definición implica que el bien se origina en el individuo y que de todos los bienes posibles para él, sólo aquellos que constituyen a la vez un bien para todos acceden a la categoría de Bien Común. Visto en sentido inverso, es condición del Bien Común no dejar de ser bien para cada uno, sin perjuicio que su grado pueda disminuir en función de su mayor extensión.

La noción de “bien” desde el punto de vista del desarrollo urbano es una noción relativa que se mide según la mayor o menor aproximación a un objetivo. Este está determinado por factores variables, como son la cultura y la economía, que representan la aspiración y la capacidad de hacer. En consecuencia, el Bien Común en el desarrollo urbano es el grado positivo posible, en cada caso, en que los asentamientos humanos se aproximan al mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios.

La Constitución Política de Chile, en su primer artículo, asigna al Estado la finalidad de promover el Bien Común.

Toda promoción lleva implícito el concepto dinámico de acción, para lo cual el Estado necesita de voluntad y de medios.

En la promoción del desarrollo urbano, la voluntad del Estado es de carácter político; los medios son la ley y los instrumentos de planificación urbana.

4 | EL DERECHO A LA PROPIEDAD

La Constitución Política, en su artículo 19, N° 24, asegura a todas las personas el derecho de propiedad, en sus diversas especies, sobre toda clase de bienes corporales o incorporales.

El mismo artículo establece conceptos precisos sobre la limitación y la privación de la propiedad, que se consignan a continuación.

Con respecto a la limitación, dice:

“Sólo la ley puede establecer el modo de adquirir la propiedad, de usar, gozar y disponer de ella y las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social. Esta comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”.

Con respecto a la privación de la propiedad, la Constitución dice:

“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de alguno de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador”. “El expropiado (...) tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado...”.

Para los efectos que puede producir la planificación del desarrollo urbano sobre la propiedad privada, resulta claro que dicha planificación, sancionada por ley, tiene la capacidad para establecer limitaciones y obligaciones a la propiedad sin comprometer al Estado a indemnizar.

Resulta claro, también, que dicha planificación puede recurrir a la privación de la propiedad, o de sus atributos, estableciéndolo en sus instrumentos; sin embargo, esta privación no podrá ser materializada sin previo pago de indemnización.

5 | LIBRE INICIATIVA Y MERCADO

En consecuencia, toda norma urbana de carácter restrictivo que no produzca la privación de la propiedad o de alguno de sus atributos, deberá entenderse que constituye sólo una limitación a la misma y, como tal, no originará indemnización.

No obstante lo anterior, ciertas limitaciones a la propiedad podrían llegar a tales grados que en la práctica fueran equivalentes a una privación de la misma, situación que, al no estar compensada con indemnización, vulneraría la Constitución. Para evitar estas situaciones, la ley deberá precisar los grados máximos que podrán establecerse para ciertas limitaciones a la propiedad y sus atributos, en los instrumentos de planificación.

En la fijación de estos grados máximos, se considerarán tanto los valores absolutos de las restricciones, como el valor relativo de ellas con respecto a las establecidas anteriormente.

Se propenderá también a que la Ley establezca que, en aquellos casos de privación del dominio de sólo una parte de la propiedad, la evaluación de la indemnización considere tanto el valor de la parte expropiada, que pierde el propietario, como el mayor valor que a causa de la misma expropiación pudiere ganar la parte no expropiada.

La Constitución Política de Chile asegura (artículo 19, Nº 210) a todas las personas el derecho a desarrollar cualquier actividad económica. Por otra parte, la participación del Estado en las actividades empresariales sólo debe tener carácter subsidiario. Los principios aludidos consagran la libre iniciativa del sector privado el cual, en el desarrollo urbano, está llamado a ser gestor principal.

La planificación del desarrollo urbano es una función privativa del Estado. En dicha planificación serán consideradas, entre otras informaciones, las tendencias del mercado, las que se evaluarán a la luz del Bien Común y de un horizonte de mediano y largo plazo, sin perjuicio de tener presente, además, parámetros de corto plazo cuando ello proceda.

La iniciativa privada deberá sujetarse a la planificación que establezca el Estado, y, dentro de este marco, orientará naturalmente sus decisiones por el mercado.

Siendo el mediano y largo plazo el horizonte propio y natural de la planificación urbana y, debiendo sus disposiciones inscribirse en dicho horizonte, la inclusión de espacios de uso público en los respectivos instrumentos, no deberá estar condicionada a que se cuente con los recursos económicos al momento mismo de aprobarse la planificación. Se entiende que esto no obsta al sentido de realismo económico que debe inspirar a toda planificación.

En las obras de urbanización que emprenda la iniciativa privada, todos los costos directos seguirán siendo de cargo de ella. También deberían serlo ciertos pagos o aportes que compensen los costos sociales y externalidades negativas que dichas obras pudieren generar, de acuerdo a lo que se propone en las Políticas Específicas del presente documento.

6 | LA HABITABILIDAD DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

Las condiciones de diseño y conservación de los espacios que ocupan los asentamientos humanos influyen, en gran medida, en la subsistencia y la calidad de vida de sus habitantes. Por una parte, la subsistencia y la integridad física de las personas dependen, en cierto modo, de las características de seguridad y salubridad de dichos espacios. Respecto a la calidad de vida, ciertas modalidades de los referidos espacios son determinantes en la eficiencia; economía, accesibilidad, comodidad y privacidad con que ellos pueden ser usados y gozados por las personas.

Las referidas características, que contribuyen a la subsistencia y a la calidad de vida, pueden ser comprendidas bajo la noción de “habitabilidad”, la que es aplicable al espacio urbano en todas sus expresiones y niveles.

Por otra parte, la Constitución Política de Chile establece ciertas obligaciones del Estado y ciertos derechos de las personas, vinculados directamente con la referida habitabilidad. Ellos son:

1) El artículo N° 1 establece que el Estado está al servicio de la persona humana, para lo cual debe contribuir a crear las condiciones sociales que permitan a todos y a cada uno de los integrantes de la comunidad nacional su mayor realización espiritual y material posible.

2) El artículo 19. N° 1, asegura a todas las personas el derecho a la vida y a su integridad física y psíquica.

3) El artículo 19. N° 4 asegura a todas las personas el respeto y protección a la vida privada.

4) El artículo 19, N° 8, asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación.

5) Finalmente, el artículo 19, N° 9, asegura la protección de la salud.

Sobre la base de lo anterior corresponde al Estado, a través de la planificación y de las normativas urbanas, fijar las condiciones mínimas de diseño y conservación que sean necesarias y convenientes para que las urbanizaciones y edificaciones aseguren a los ciudadanos una habitabilidad satisfactoria del espacio urbano, tanto en su expresión de espacio público, como en las de los espacios prediales y edificados.

7 | EL CARÁCTER URBANÍSTICO DE LOS ASENTAMIENTOS URBANOS

La Constitución Política establece (artículo 19, Nº 10) que corresponde al Estado estimular la protección e incremento del patrimonio cultural de la Nación. También establece (artículo 19, Nº 8) el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza. Los asentamientos humanos, al desarrollarse en el tiempo, suelen expresar un conjunto de valores de tipo cultural que, a menudo, son registrados por la forma de sus urbanizaciones y edificaciones. Dichos valores, tales como la historia, las costumbres, las creencias y las actitudes frente a la geografía, el clima y el paisaje, forman parte del patrimonio cultural de una ciudad. Este patrimonio puede ser puesto en valor tanto retrospectivamente, a través de su conservación y realce, como prospectivamente, a través de su proyección e incremento.

Por otra parte, los asentamientos humanos al extenderse, van transformando áreas naturales en áreas urbanas y van irradiando y anticipando a grandes distancias su efecto sobre la naturaleza. Este proceso crea un permanente desafío ecológico y su mejor equilibrio forma parte del patrimonio natural de una ciudad.

Los patrimonios cultural y natural dan por resultado un conjunto de modalidades propias de cada ciudad, que le otorgan identidad y personalidad, diferenciándola de otras, y que la asocian afectivamente a sus habitantes, todo lo cual puede denominarse el “carácter urbanístico” de la ciudad.

Los instrumentos de planificación urbana deberán procurar la definición y estimular la puesta en valor del carácter urbanístico de todo asentamiento, a través de la preservación e incremento de sus patrimonios cultural y natural.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

8 | POLÍTICAS SOBRE EL SUELO URBANO

8.1. MACRO-TIPOLOGÍA DE SUELOS

FUNDAMENTO

Los diversos usos y grados de inversión que caracterizan a los suelos urbanos y a sus alrededores, y las diversas potencialidades de evolución que presentan, hacen necesario aplicar normativas y acciones diferenciadas para cada tipo de suelo.

OBJETIVO

Distinguir macro-áreas que corresponderán a aplicación de distintas macronormativas sobre el suelo.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

1. LO URBANO Y LO RURAL

La primera clasificación que se formulará sobre el suelo será la siguiente:

- Suelo urbano.
- Suelo rural.

Administrativamente, se definirá como suelo urbano el área comprendida dentro de los límites urbanos. Como suelo rural se definirá el área exterior a dichos límites urbanos, o sea, el resto del territorio.

Se considerará que los asentamientos humanos pasan a tener características urbanas y, por ende, podrán ser objeto de planificación urbana, cuando lleguen a poseer las tres condicionantes siguientes:

- Una población mínima de 300 habitantes.
- Una densidad mínima de 30 hab./Há.
- Un elemento de equipamiento.

El suelo urbano será planificado por medio de los Planes Reguladores Urbanos e Interurbanos.

El suelo rural será planificado, desde el punto de vista de sus relaciones con lo urbano, por medio de los Planes Urbano-Regionales e Inter-Urbanos. Además, cuando proceda, le serán aplicables, proyectos específicos de villorrios agrícolas. Los límites urbanos que separan las áreas urbanas de las rurales, se revisarán cada 10 años. La Ley establecerá, además, los motivos por los cuales se podrán revisar en otras oportunidades.

2. ÁREA URBANA

Las áreas urbanas estarán constituidas por tres tipos de áreas, a saber:

- áreas consolidadas
- áreas urbanizables
- áreas especiales.

Los límites entre estas áreas se revisarán también cada 10 años, sin perjuicio que la ley establezca los motivos por los cuales podrán ser revisados en otras oportunidades.

A continuación se describen cada una de dichas áreas:

Áreas consolidadas

Serán las áreas que cuentan efectivamente con urbanización completa, entendiéndose por tal la que ha capacitado al suelo para ser dividido y para recibir edificación debidamente conectada a las redes de los servicios de utilidad pública.

Los límites exteriores de las áreas consolidadas, se denominarán “límites de consolidación”. Los límites de consolidación serán ajustados, automáticamente, con una periodicidad no superior a 6 meses, para lo cual la Ley y su Ordenanza deberán implementar el correspondiente sistema administrativo de información. Se considerará a las urbanizaciones como efectivamente realizadas, cuando estén recibidas por la Municipalidad respectiva.

Áreas urbanizables

Serán las áreas planificadas externas a las áreas consolidadas, capaces de recibir el crecimiento en extensión previsto para la ciudad, en los 30 años siguientes a la aprobación del Plan Regulador que las defina.

Las “áreas urbanizables” se dividirán en tres tipos de sub-áreas, en función de la prioridad que deberá tener su desarrollo. Cada grupo de sub-áreas del mismo tipo representará la superficie de terreno necesaria para el crecimiento en extensión de la ciudad durante 10 años. No obstante, en aquellas ciudades donde el crecimiento previsto sea escaso o inexistente, las áreas urbanizables podrán dividirse en sólo dos tipos de sub-áreas, o no dividirse.

Las sub-áreas urbanizables se denominarán “de primera prioridad”, “de segunda prioridad” y “de tercera prioridad”, siendo las primeras las adyacentes a las áreas consolidadas.

Los límites que separen las sub-áreas urbanizables entre sí no tienen que coincidir necesariamente con los límites de zonificación en cuanto a actividades, constructibilidad, densidades, división del suelo y demás aspectos de la normativa urbana.

Los criterios para determinar la extensión de las sub-áreas urbanizables serán fijados por la Ley, considerando las bases siguientes:

- Proyección demográfica, que estimará el crecimiento poblacional para cada período de 10 años.
- Evaluación de aquella parte del crecimiento poblacional que se emplazará dentro de las áreas consolidadas mediante el proceso de renovación urbana.
- Aplicación, a cada sub-área urbanizable, de una densidad poblacional media igual a 1,5 veces la densidad media de las áreas consolidadas adyacentes.

Los criterios para determinar la forma y ubicación de cada sub-área urbanizable también serán fijados por la Ley considerando, entre otras, las siguientes bases:

- Tendencias del mercado.
- Factibilidad y costos de las extensiones viales y de servicios.

Áreas especiales

Serán las áreas planificadas que, en razón de su especial destino o naturaleza, estarán sujetas a restricciones casi totales en cuanto a su urbanización y edificación. Ejemplos: aeropuertos, márgenes de ríos, orillas de mar, grandes parques, zonas de protección ecológica, quebrada, pantanos, etc.

3. ÁREA RURAL

El área rural debe ser objeto también de la Política de Desarrollo Urbano, por los siguientes motivos:

- Porque el crecimiento en extensión de las áreas urbanas se hace ocupando áreas rurales. Por tanto, las características que presenten éstas en cuanto a infraestructura, edificación y división, al momento de ser incorporadas al área urbana, son de gran importancia para su planificación y utilización como suelo urbano.
- Porque en el área rural se producen constantemente procesos de agregación y densificación de asentamientos rurales que, en algún momento, trasponen el umbral que separa lo rural de lo urbano y pasan a constituirse en hechos de carácter claramente urbano y, por lo tanto, objetos de planificación urbana.
- Porque en el área rural se crean a menudo asentamientos nuevos que, sin tener el carácter de una fundación de ciudad, presentan no obstante modalidades propias de los núcleos urbanos. Como ejemplos podemos citar los campamentos mineros y los asentamientos turísticos.

Los procesos descritos anteriormente deben ser objeto de una planificación y de un control primarios.

La planificación se efectuará, como ya se dijo, a través de los planes urbano-regionales. El control se ejercerá a través de la intervención de organismos del Estado en tres operaciones propias de dichos procesos, a saber: la división del suelo, el cambio de destino del suelo y los permisos de edificación.

Para estos efectos, conviene que la Ley establezca las atribuciones y la coordinación que al respecto tendrán el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el Ministerio de agricultura y las Municipalidades. Especial importancia reviste que la división de predios rústicos no genere núcleos urbanos al margen de la planificación urbana.

8.2. CRECIMIENTO

FUNDAMENTO

- 1) El suelo es un recurso económicamente escaso, debido a su naturaleza de bien útil no producido, cuya oferta es inelástica.
- 2) En la medida que el suelo de una ciudad sea usado más intensamente, se aprovecha mejor el equipamiento y se reducen los costos de la infraestructura y del transporte.
- 3) Las personas deben tener libertad para optar a diversas alternativas de ubicación en la ciudad. No obstante, cuando el crecimiento a través de ciertas alternativas signifique un mayor costo social que el crecimiento a través de otras, las personas que opten por las primeras deberán compensar a la comunidad dicho mayor costo.

OBJETIVO

- 1) Procurar que la intensidad de ocupación del suelo urbano sea alta, dentro de lo compatible con la naturaleza y habitabilidad de dicha ocupación.
- 2) Promover la orientación de una parte significativa del crecimiento hacia las áreas ya consolidadas, a través de la Renovación Urbana.
- 3) Procurar que el crecimiento en extensión de las ciudades siga secuencias que produzcan áreas urbanas continuas, dentro de lo compatible con la libre iniciativa.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

1. RENOVACIÓN URBANA

El Estado deberá promover y estimular la Renovación Urbana en las áreas ya consolidadas, a través de la Rehabilitación y de la Remodelación.

Con respecto a la primera, será necesario que el Estado establezca un marco legal, técnico y de estímulos económicos para que se desarrolle a través de la iniciativa privada.

Con respecto a la Remodelación, el Estado podrá actuar directamente para lograr la adquisición, desocupación y unificación de los predios necesarios y para fijar las condiciones de edificación de acuerdo a las Ordenanzas y al Plan Director que para cada caso se seleccione. Cumplida esta labor, el Estado deberá licitar dichos predios bajo condiciones que aseguren su edificación por parte de la empresa privada, en la oportunidad y forma previstas.

2. CRECIMIENTO EN EXTENSIÓN

Aquella parte del crecimiento de una ciudad que opte por ocupar “suelo nuevo”, o sea, externo al área consolidada, deberá ubicarse dentro del “área urbanizable”

que, a su vez, estará compuesta -como ya se indicó- por sub-áreas urbanizables de diferente prioridad.

Además de los costos directos de toda nueva urbanización, que son absorbidos por el propietario, ésta normalmente genera a la comunidad “costos indirectos” o “costos sociales” de tres tipos, a saber:

- Costos de enlace.
- Costos de equipamiento.
- Costos de operación.

La cuantía de dichos costos está relacionada con la distancia que media entre la nueva urbanización y el área consolidada, relación que encontrará expresión en la secuencia de prioridad de las sub-áreas urbanizables.

La Ley establecerá la forma en que las personas interesadas en ocupar áreas urbanizables compensarán a la comunidad los costos sociales que dicha ocupación genera, para lo cual se aplicará el siguiente criterio general:

- En la ocupación de las sub-áreas urbanizables de primera prioridad -las adyacentes a las áreas consolidadas-, el urbanizador deberá pagar todos los costos de enlace y un porcentaje reducido de los costos del equipamiento mínimo.
- En la ocupación de las sub-áreas urbanizables de segunda prioridad, el urbanizador deberá pagar todos los costos de enlace y un porcentaje mediano de los costos de equipamiento. Además, tales urbanizadores entregarán un aporte especial al Municipio equivalente a los costos de operación de 10 años. Este aporte podrá pagarse al contado a su valor presente, o a plazo con las debidas garantías.
- En la ocupación de las sub-áreas urbanizables de tercera prioridad -las más alejadas de las áreas consolidadas- el urbanizador deberá pagar todos los costos de enlace, más todos los costos de equipamiento. Además, entregará un aporte especial al Municipio equivalente a los costos de operación de 20 años. Este aporte podrá pagarse al contado a su valor presente, o a plazo con las debidas garantías.
- Cuando el urbanizador sea un organismo del Estado y el objetivo sea desarrollar programas habitacionales para familias de escasos recursos, se aplicarán las mismas exigencias citadas, todas las cuales deberán ser cumplidas por dichos organismos en virtud del principio de subsidiariedad.

La Ley establecerá también las cantidades mínimas de viviendas que se exigirá a cada urbanización o grupo de urbanizaciones colindantes que se emplacen en las sub-áreas urbanizables de segunda y tercera prioridad, con el objeto de que estos asentamientos relativamente aislados puedan autosostenerse en cuanto a servicios y equipamiento local.

Cuando las urbanizaciones hayan ocupado un alto porcentaje de las sub-áreas urbanizables de primera prioridad, se producirá una traslación en secuencia de las exigencias indicadas precedentemente, de manera que las sub-áreas de primera prioridad tendrán exigencias iguales a las de las áreas consolidadas; las sub-áreas de segunda prioridad pasarán a tener las exigencias de las de primera prioridad; y las sub-áreas de tercera prioridad, tendrán las de las de segunda prioridad.

La Ley fijará las condiciones, oportunidades y formalidades administrativas que sustentarán este proceso, teniendo presente el alto dinamismo del desarrollo urbano.

3. DENSIDAD

Se procurará que en los Planes Reguladores se establezcan normas de ocupación mínima y máxima en las áreas urbanas. La Ley fijará los parámetros que se emplearán para este efecto, los que podrán referirse al volumen edificado y/o a la densidad poblacional, ambos en relación al área urbanizada útil.

8.3. ACTIVIDADES A SER EMPLAZADAS SOBRE EL SUELO URBANO

FUNDAMENTO

1) El hombre tiene libertad para emplazar diversas actividades lícitas sobre el suelo urbano; sin embargo, dicha libertad debe reconocer como límites los derechos de los demás y el Bien Común.

2) Las actividades que el hombre realiza sobre el suelo urbano producen intensos efectos, tanto directos como indirectos, sobre los vecinos, sobre el sector y sobre la ciudad.

3) La administración comunal, en procura del Bien Común, tiene derecho a establecer normas que ordenen y regulen; prohíban, restrinjan o permitan, el desarrollo de las diversas actividades susceptibles de ser emplazadas sobre el suelo urbano.

OBJETIVO

1) Procurar que la localización de las diversas actividades, sean éstas permitidas, restringidas o prohibidas, contribuya al desarrollo armónico de las ciudades.

2) Procurar que las diversas actividades que se emplacen sobre el suelo urbano, estén localizadas de tal manera que los efectos que ellas causen sobre los vecinos y el sector, no tengan carácter negativo.

3) Permitir el accionar de la iniciativa privada orientada por el mercado, con respecto a la localización de sus actividades, dentro del marco fijado por los objetivos precedentes 1) y 2).

4) Procurar la mayor permanencia posible en el tiempo, de la normativa de localización para las diversas actividades dentro del área urbana.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

1) Deberá establecerse un listado detallado de las actividades susceptibles de emplazarse sobre el suelo urbano, con un grado de desglose tal que permita evaluar las diversas incompatibilidades de las mismas. Se implementará un mecanismo administrativo expedito para agregar nuevos desgloses a dicha clasificación.

2) Deberán establecerse en los Planes Reguladores las localizaciones permitidas, restringidas y prohibidas para las diversas actividades.

3) Deberá condicionarse el emplazamiento de las actividades en sus localizaciones permitidas y restringidas, al cumplimiento estricto de estándares de habitabilidad con respecto a los vecinos y al sector.

4) La Ley deberá asegurar cierto grado de permanencia en el tiempo de las disposiciones sobre localización de actividades, que permita asegurar la validez de las inversiones en el largo plazo y estimular la confianza de los propietarios y usuarios.

5) Se procurará condicionar los cambios de las disposiciones sobre localización de actividades a la aprobación mayoritaria de los vecinos afectados, a través de una fuerte y organizada participación de la comunidad en toda formulación o modificación del Plan Regulador.

8.4. DIVISIÓN DEL SUELO URBANO

FUNDAMENTO

1) La división de predios urbanos es un acto de naturaleza jurídica y administrativa, por medio del cual una unidad de terreno se fracciona en dos o más partes, constituyéndose cada una de ellas en una nueva unidad, que puede transferirse por separado.

2) La urbanización es un conjunto de obras físicas destinadas a dotar a terrenos urbanos de elementos de defensa y vialidad y de servicios de agua potable, aguas servidas, aguas lluvias, energía y comunicaciones.

3) La división es una de las primeras etapas de la secuencia de actos que conduce a la urbanización y la edificación. Para que dicha secuencia produzca un desarrollo urbano armónico, es necesario que cada una de sus etapas se ajuste a las normas.

4) Los tamaños de los terrenos urbanos constituyen un parámetro y un elemento de control de gran importancia para la regulación del desarrollo urbano.

5) La división del suelo facilita el acceso masivo a la propiedad del suelo urbano, proceso que compromete económica y socialmente a los adquirentes. Corresponde al Estado vigilar que dicho proceso se complete adecuadamente y no sea contrario al Bien Común.

OBJETIVO

1) Establecer un conjunto de normas sobre división del suelo, que asegure la habitabilidad de los espacios urbanos de tipo público y predial y la factibilidad de las edificaciones.

2) Asegurar a los adquirentes de lotes que sean producto de divisiones de terrenos, que éstos cuenten o contarán oportunamente con las obras de urbanización correspondientes.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

1) Los planes reguladores deberán fijar, en función de su zonificación y de sus actividades permitidas, la superficie y el frente mínimos de los lotes de terreno que sean producto de divisiones del suelo urbano.

2) La Ley establecerá los casos y las condiciones de las cesiones de terreno que deberán hacer los propietarios cuando dividan sus predios, para ser destinadas a vialidad, a áreas verdes u otras áreas de uso público y a equipamiento.

3) La Ley establecerá las formas y oportunidades en que se condicionará la aprobación de la división del suelo, al debido cumplimiento de las exigencias de urbanización.

9 | POLÍTICA SOBRE LA INFRAESTRUCTURA URBANA

INTRODUCCIÓN

1) Con el objeto de definir el ámbito que abarca esta política específica, se enumeran a continuación los diversos tipos de Infraestructura, clasificándolos en MACRO infraestructura y MICRO infraestructura.

1. MACRO INFRAESTRUCTURA

La MACRO infraestructura comprende:

En lo Sanitario:

- Obras de embalse, captación, abastecimiento y tratamiento de agua potable, y su sistema de conducción externo al área urbana.
- Obras de tratamiento y disposición final de aguas servidas.
- Obras de disposición final de aguas lluvias.

En lo Energético:

- Centrales productoras, líneas de transmisión de alta tensión y estaciones de transformación, de electricidad.
- Plantas productoras y almacenamiento de gas corriente y gas licuado y su sistema de conducción externo al área urbana.
- Plantas productoras de vapor y su sistema de conducción externo al área urbana.

En Comunicaciones:

- Centrales y grandes antenas de telefonía y su sistema de conducción externo al área urbana.
- Grandes antenas de TV.
- Antenas de radio - emisoras.

En Vialidad:

- Carreteras, caminos y sus obras complementarias, emplazadas fuera de las áreas urbanas.

En Defensa:

- Obras para la defensa de terrenos externos al área urbana.
- Obras para la defensa de terrenos urbanos, emplazadas fuera del área urbana.

2. MICRO INFRAESTRUCTURA

La MICRO infraestructura urbana comprende:

En lo Sanitario:

- Obras de almacenamiento, distribución mayor y distribución menor de agua potable, emplazadas dentro del área urbana.
- Obras de recolección mayor y recolección menor de alcantarillado, emplazadas dentro del área urbana.

En lo Energético:

- Obras de distribución mayor y distribución menor de electricidad, emplazadas dentro del área urbana.
- Obras de alumbrado de los espacios públicos urbanos.
- Obras de distribución mayor y distribución menor de gas corriente y gas licuado, emplazadas dentro del área urbana.
- Obras de distribución de vapor, emplazadas dentro del área urbana.

En Comunicaciones:

- Obras de conducción y transmisión de telefonía, telex y TV-cable, dentro del área urbana.

En Vialidad:

- Obras que constituyen la vialidad estructurante urbana (avenidas, calles, cruces a desnivel, puentes, etc.), dentro del área urbana.
- Obras que constituyen la vialidad menor (calles, pasajes, etc.), dentro del área urbana.
- Vías férreas y fluviales, en la parte que cruzan áreas urbanas.
- Redes de Metro.

En Defensa:

Obras para la defensa de los terrenos urbanos, emplazadas dentro del área urbana, a saber:

- Defensas marítimas.
- Defensas fluviales.
- Defensas lacustres.
- Defensas geo-morfológicas.

FUNDAMENTO

1) La MACRO-infraestructura supera el ámbito propio de una Política de Desarrollo Urbano, tanto por la magnitud de alcance regional o nacional de muchas de sus obras, como por la ubicación externa al área urbana de la mayor parte de sus elementos. Debido a lo anterior, dicha MACRO infraestructura no será objeto de la presente Política. Sin embargo, todas las obras y elementos de ella que deban emplazarse dentro de las áreas urbanas, deberán ubicarse y diseñarse en coordinación con la planificación urbana.

2) Sólo la MICRO-Infraestructura urbana es el objeto de las siguientes consideraciones de este Capítulo y se denominará simplemente "Infraestructura",

3) Con el objeto de determinar equitativamente el agente responsable de soportar el costo inicial y el costo de operación de cada infraestructura, convendrá clasificar éstas según los siguientes parámetros:

- 3.1) La posibilidad de explotar rentablemente la infraestructura.
- 3.2) El carácter de obligatoria o facultativa de cada infraestructura.

4) Deberá considerarse también que la asignación de la responsabilidad del costo inicial de cada infraestructura reviste gran significación para efectos de orientar el desarrollo urbano, ya que dicha asignación siempre contendrá factores de estímulo o disuasión económica para los agentes del mismo. En consecuencia, al momento de asignar dichas responsabilidades de costo deberán tenerse presente los siguientes parámetros:

- 4.1) La ubicación del predio servido por la infraestructura, con respecto a la macro-tipología de áreas urbanas establecida en el párrafo 8.1. del presente documento.
- 4.2) El origen de la iniciativa para ejecutar la infraestructura.

5) El "costo inicial" de ciertos tipos de infraestructura se calcula sobre la base de una demanda de uso que abarca un amplio sector de la ciudad, demanda que normalmente es mayor que la generada por el predio que toma la iniciativa de su ejecución. Por tanto, es preciso desglosar el "costo inicial" en dos conceptos:

- "costo inicial propio", que corresponde a las obras que serían necesarias para satisfacer solamente la demanda generada por el predio servido que toma la iniciativa.

- “costo inicial marginal”, que corresponde a la diferencia entre el “costo inicial propio” y el costo necesario para satisfacer la demanda total del sector, sea ésta existente o proyectada.

OBJETIVOS

- 1) Establecer la necesaria coordinación entre los diversos proyectos de infraestructura, y los instrumentos de planificación urbana.
- 2) Orientar el desarrollo urbano hacia su mejor realización, por medio del incentivo o disuasión que sobre él pueden ejercer los diversos tipos de infraestructura.
- 3) Determinar a qué agentes corresponderá soportar el costo inicial y el costo de operación de cada infraestructura.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

- 1) La Ley establecerá los procedimientos por medio de los cuales deberán coordinarse los proyectos y ejecuciones de infraestructura con los instrumentos de planificación urbana. Las fundamentaciones técnico-económicas de los proyectos de infraestructura serán consideradas a la par que las fundamentaciones del desarrollo urbano, relativas a habitabilidad, uso del suelo, mercado y carácter. La Ley establecerá también la coordinación necesaria cuando los proyectos de infraestructura correspondieren a dos o más Ministerios o Servicios.
- 2) Los instrumentos de planificación urbana deberán considerar en toda el área urbana la trama vial estructurante, como asimismo las redes matrices de la demás infraestructura.
- 3) La Ley y la Ordenanza General establecerán qué tipos de infraestructura serán obligatorios para toda urbanización. Los tipos restantes serán facultativos del urbanizador.
- 4) La Ordenanza General definirá los estándares mínimos que deberán cumplir las obras de infraestructura obligatorias. Las Ordenanzas Locales podrán establecer estándares superiores a dichos mínimos en determinados sectores del área urbana.
- 5) La Ley determinará el agente que soportará en cada caso el costo inicial y el costo de operación de cada tipo de infraestructura, aplicando el criterio de una mayor responsabilidad económica del Estado y sus organismos en el área consolidada con el objeto de incentivar su desarrollo, y de una mayor obligación financiera del urbanizador en las áreas urbanizables de segunda y tercera prioridad, con el objeto de disuadir de su ocupación prematura.

En el Cuadro Anexo NO. 1 se expresa la aplicación de dicho criterio. Los agentes responsables de dichos costos podrán ser:

- El Estado.
- La empresa de servicio de utilidad pública respectiva.
- El urbanizador.
- El propietario de lote urbanizado o semiurbanizado, a través de pagos a la empresa de servicio respectiva.

Con respecto a los costos de infraestructura en las áreas especiales de que trata el párrafo 8.1. del presente documento, la Ley señalará a los agentes responsables en los diversos casos.

INFRAESTRUCTURA		Área Consolidada		
		Costo Inicial		Costo de Operación
		Propio	Marginal	
Sanitaria	Agua potable	S	S	P
	Aguas servidas	S	S	P
	Aguas lluvias	P	E	P
Energía	Electricidad	S	S	P
	Gas	S	S	P
Comunicaciones	Teléfono - Telex - TV Cables	S	S	P
Vialidad	Vialidad Estructurante	E	E	E
	Vialidad Menor Existente	P	-	E
	Vialidad Menor Nueva	U	-	E
	Vías Férreas y Metro	S	S	S
Defensa	Defensas	E	E	E

POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

CUADRO NO 1. Responsabilidad de costos de la infraestructura

UBICACIÓN DEL PREDIO SERVIDO					
Área Urbanizable de 1º Prioridad			Área Urbanizable de 2º y 3º Prioridad		
Costo Inicial		Costo de Operación	Costo Inicial		Costo de Operación
Propio	Marginal		Propio	Marginal	
U	S	P	U	U	P
U	S	P	U	U	P
U	E	P	U	U	P
U	S	P	U	U	P
U	S	P	U	U	P
U	S	P	U	U	P
U	E	E	U	U	E
-	-	-	-	-	-
U		E	U		E
S	S	S	S	S	S
U	E	E	U	U	E

E - Estado.

S - Empresa de Servicios de utilidad pública.

U - Urbanizador

P - Propietario de lote urbanizado o semi-urbanizado.

INTRODUCCIÓN

1) Para los efectos del presente documento, se define como “equipamiento” a los terrenos y edificios urbanos destinados a complementar las funciones básicas de habitar, producir y circular. En consecuencia, forman parte del “equipamiento” los terrenos y edificios destinados a:

- Salud
- Educación
- Seguridad
- Culto
- Cultura
- Áreas verdes
- Deportes
- Esparcimiento
- Comercio minorista
- Servicios públicos
- Servicios profesionales
- Servicios artesanales.

2) Según el ámbito de acción del equipamiento, éste se clasifica en:

- Equipamiento de escala regional y metropolitana
- Equipamiento de escala comunal
- Equipamiento de escala vecinal.

3) Con el objeto de precisar los conceptos anteriores se enumeran, a título de ejemplo, diversos elementos que corresponden a cada tipo de equipamiento.

4) Según la calidad del propietario, el equipamiento puede clasificarse en “público” y “privado”.

- Se considerará “público” el equipamiento que tenga el carácter de bien nacional de uso público, de bien fiscal, de bien municipal, o que pertenezca a organismos semifiscales o mixtos en los cuales el Fisco o el Municipio tengan participación importante.
- Se considerará “privado” el resto del equipamiento.

TIPO	Escala Regional y Metropolitana	Escala Comunal	Escala Vecinal
Salud	Hospitales	Clínicas	Dispensarios
	Clínicas	Postas	Consultorios
		Cementerios	
		Plantas y botaderos de basura	
Educación	Universidades	Liceos	Escuelas básicas
		Academias	Jardines infantiles
		Institutos	Parvularios
		Colegios	
Seguridad	Bases militares	Comisarias	Retenes
	Cuarteles	Tenencias	
	Cárceles	Bomberos	
Culto	Catedrales	Templos	Capillas
	Templos	Parroquias	
	Santuarios		
Cultura	Museos	Bibliotecas	Bibliotecas
	Bibliotecas	Salas de concierto	
	Salas de concierto	Teatros	
	Teatros	Auditorios	
	Auditorios	Casas de la cultura	
	Zoológicos		
	Jardines botánicos		

TIPO	Escala Regional y Metropolitana	Escala Comunal	Escala Vecinal
Organización comunitaria		Juntas de vecinos	Juntas de vecinos
			Centros de madres
			Centros sociales
Áreas verdes	Parques nacionales	Parques	Plazas
	Santuarios de la naturaleza	Plazas	Jardines
	Grandes parques		
Deportes	Grandes estadios	Estadios	Canchas
	Canchas	Canchas	
	Centros deportivos	Piscinas	
	Medialunas	Centros deportivos	
	Coliseos	Gimnasios	
Esparcimiento y turismo	Hipódromos	Teatros	Bares
	Circos	Cines	Fuentes de soda
	Clubes sociales	Clubes sociales	
	Parque de entretenimientos	Discotecas	
	Zonas de picnic	Restaurantes	
	Hoteles	Quintas de recreo	
	Moteles	Hosterías	
	Casinos	Moteles	
		Hospederías	
	Residenciales		

TIPO	Escala Regional y Metropolitana	Escala Comunal	Escala Vecinal
Comercio minorista	Centros comerciales	Centros comerciales	Locales
	Supermercados	Mercados	Ferías
	Grandes tiendas	Supermercados	
	Terminales de distribución	Ferías	
Servicios públicos	Ministerios	Locales comerciales	
	Intendencias	Servicentros	
	Cortes de justicia	Municipios	Correos
	Servicios de utilidad pública	Juzgados	
	Servicios de la Administración pública	Correos	
		Telégrafos	
	Servicios de utilidad pública		
Servicios profesionales	Oficinas en general	Oficinas en general	
	(Abogados, arquitectos, consultores, etc.)	(Abogados, médicos, dentistas, notarios, etc.)	
	Bancos	Bancos	
Servicios artesanales		Garages	Lavanderías
		Talleres	Peluquerías
			Gasfiterías
			Costurerías - Modas
			Jardines de plantas
			Talleres pequeños

FUNDAMENTOS

1) El equipamiento contribuye de manera significativa a la calidad de la vida urbana. Un nivel mínimo aceptable de calidad de vida requiere absolutamente de una dotación adecuada de equipamiento.

2) La realidad urbana de Chile demuestra que la dotación de equipamiento ha sido, en general, insuficiente con respecto al desarrollo de los sectores habitacionales, lo que ha influido negativamente en la calidad de la vida urbana. El reconocimiento de esta situación por una parte y, por la otra, la voluntad de evitar que vuelva a producirse en el futuro, hacen necesario que el desarrollo urbano plantee diferentes políticas sobre equipamiento respecto a las áreas consolidadas y a las áreas urbanizables.

3) Corresponde al Estado, como promotor del Bien Común, determinar los estándares de equipamiento mínimo de escalas comunal y vecinal.

OBJETIVOS

1) Asegurar la existencia de un equipamiento mínimo para la población urbana del país, cualquiera que sea su nivel socio-económico.

2) Determinar las obligaciones en cuanto a provisión de terrenos y edificios para los diferentes tipos de equipamiento y a su eficiente operación.

3) Orientar el desarrollo urbano hacia su mejor realización por medio del incentivo o disuasión que sobre él pueden ejercer las exigencias en cuanto a equipamiento.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA TODA EL ÁREA URBANA

1) La Ley fijará los estándares del equipamiento mínimo de escalas comunal y vecinal estableciendo su tipo, calidad, cantidad y condiciones de ubicación y agrupamiento. La cantidad se fijará en función del número de personas servidas por dicho equipamiento y se expresará en superficies de terreno y de edificación. Asimismo, serán fijadas las dimensiones de las unidades mínimas de cada tipo.

2) Todo espacio destinado a equipamiento deberá cumplir con las condiciones de habitabilidad que señale la Ley y deberá emplazarse de acuerdo a las disposiciones sobre actividad en el suelo urbano que establezca el respectivo Plan Regulador.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA LAS ÁREAS CONSOLIDADAS

1) La existencia de equipamiento público y su ubicación, cantidad, calidad y oportunidad, serán objeto de estudios y decisiones por parte de los organismos correspondientes.

2) La existencia de equipamiento privado y su ubicación, cantidad, calidad y oportunidad, serán determinadas por el mercado.

3) Los proyectos de remodelación urbana que cuenten, directa o indirectamente, con apoyo del Estado, deberán considerar una dotación proporcional de equipamiento de escala vecinal cuando el existente fuere insuficiente, de acuerdo a los estándares mínimos que establezca la Ordenanza.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS PARA LAS ÁREAS URBANIZABLES

1) El desarrollo de nuevos sectores residenciales debe considerarse inseparable de la dotación del equipamiento respectivo en su nivel mínimo. En consecuencia, todo urbanizador de nuevos sectores en las áreas urbanizables deberá cumplir,

simultáneamente, con las exigencias de la urbanización propia y de la infraestructura y con las obligaciones sobre equipamiento mínimo que señale la Ley.

2) Se establecerá un fondo financiero cuyo objeto exclusivo será la adquisición y/o construcción de terrenos y edificios para equipamiento público o privado según corresponda. Dicho fondo recibirá los recursos que para esos efectos entreguen los urbanizadores, en cumplimiento de las exigencias que más adelante se indican. El fondo llevará cuentas separadas para el equipamiento de escala comunal y para el de escala vecinal. La administración y operación del equipamiento público de escala vecinal se hará con recursos distintos de los del citado fondo.

3) Los planes reguladores establecerán los sectores donde se permitirá el equipamiento como actividad en el suelo urbano, distinguiendo, para estos efectos, el equipamiento de escala comunal y el de escala vecinal. Se exceptúan de lo precedente las áreas verdes de escala vecinal, cuya ubicación será determinada en los respectivos proyectos de urbanización. La actividad que corresponde a equipamiento no será establecida como exclusiva en los planes reguladores.

4) En las áreas urbanizables de primera prioridad será obligación del urbanizador entregar los recursos físicos o financieros necesarios para dotar al sector de los siguientes elementos de equipamiento:

4.1) Terrenos para el equipamiento público mínimo de escala vecinal.

4.2) Terrenos y edificios para el equipamiento privado mínimo de escala vecinal que corresponda a comercio minorista.

5) En las áreas urbanizables de segunda prioridad será obligación del urbanizador entregar los recursos físicos o financieros necesarios para dotar al sector de los siguientes elementos de equipamiento:

5.1) Los terrenos y el 50% de la superficie de edificación que corresponda al equipamiento público mínimo de escala vecinal.

5.2) Los terrenos y edificios para el equipamiento privado mínimo de escala vecinal que corresponda a comercio minorista.

5.3) Los terrenos para el equipamiento público mínimo de escala comunal.

6) En las áreas urbanizables de tercera prioridad será obligación del urbanizador entregar los recursos físicos o financieros necesarios para dotar al sector de los siguientes elementos de equipamiento:

6.1) Los terrenos y el 100% de la superficie de edificación que corresponda al equipamiento público mínimo de escala vecinal.

6.2) Los terrenos y edificios para el equipamiento privado mínimo de escala vecinal que corresponda a comercio minorista.

6.3) Los terrenos para el equipamiento público de escala comunal.

7) Los urbanizadores deberán entregar los recursos físicos o financieros para el equipamiento público que se indica en los párrafos 4.1, 5.1, 5.3, 6.1 y 6.3, precedentes, según el procedimiento siguiente:

7.1) La cuantía de dichos recursos se calculará aplicando los estándares mínimos a la población proyectada en función del número de personas servidas y se expresará en términos de superficie de terrenos y superficies edificadas, lo cual constituirá la obligación que debe cumplir el urbanizador.

7.2) La obligación constituida por terrenos que correspondan a áreas verdes de escala vecinal, deberá ser cumplida mediante la entrega de dichas áreas en el mismo predio que se urbaniza y de acuerdo a los estándares y demás condiciones que fije la Ordenanza.

7.3) La obligación constituida por terrenos que no correspondan a áreas verdes, y la obligación constituida por edificación, podrán ser cumplidas por el urbanizador a través de tres alternativas:

7.3.a) Mediante pago al fondo financiero antes referido del dinero equivalente al valor del terreno y de la edificación que constituyen la obligación, entendiéndose que el valor del terreno se calculará sobre el precio promedio de los lotes urbanizados del mismo predio que genera la obligación.

7.3.b) Mediante la entrega del terreno urbanizado respectivo y, cuando corresponda, de la edificación. En caso de optarse por esta alternativa, las superficies de terreno y de edificación que se entregan deberán ser iguales o mayores que las superficies de las unidades mínimas del tipo de equipamiento respectivo; asimismo, la ubicación de los terrenos que se entregan deberá concordar con lo establecido en el Plan Regulador respecto a equipamiento.

7.3.c) Mediante una combinación de las alternativas a) y b) anteriores, entendiéndose que la obligación que esté constituida por edificación puede pagarse sólo con superficie edificada o con su equivalente en dinero.

8) Los urbanizadores deberán entregar los recursos físicos o financieros para la dotación del equipamiento privado mínimo de escala vecinal que se indica en los párrafos 4.2, 5.2 y 6.2.

La cuantía de dichos recursos se calculará aplicando el estándar mínimo de comercio minorista de escala vecinal a la población proyectada y se expresará en términos de superficie de terreno y de superficie edificada.

Cuando la obligación resultare igual o mayor que la superficie de la unidad mínima del referido equipamiento y el urbanizador dispusiere de terrenos cuya ubicación concuerde con lo establecido por el Plan Regulador para equipamiento vecinal, el urbanizador podrá cumplir la obligación edificando el respectivo equipamiento y disponiendo libremente de él. En este caso, el edificio quedará inhabilitado para ser objeto de cambio de destino durante el plazo que establezca la Ley.

Cuando el urbanizador no cumpla la obligación de la manera indicada precedentemente, deberá satisfacerla enterando el equivalente en dinero al fondo financiero ya citado.

9) El valor económico de los recursos físicos y financieros que entreguen los urbanizadores para equipamiento no podrá ser destinados a otros fines.

11 | POLÍTICA SOBRE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACION Y REGULACION DEL DESARROLLO URBANO

INTRODUCCIÓN

El creciente grado de complejidad de los centros urbanos, en especial los de mayor tamaño, requiere la intervención orientadora, reguladora y planificadora del gobierno a nivel municipal, regional y nacional, a fin de conciliar los intereses particulares que presionan por ocupar suelo urbano para fines específicos, con el interés común de disponer de un hábitat urbano que otorgue a todos sus habitantes condiciones aceptables de subsistencia y de calidad de vida.

Esta intervención del Estado se desarrolla sobre tres campos de acción: la planificación territorial, la regulación de las obras de urbanización y la regulación de las obras de edificación.

Lo anterior se traduce, en la práctica, en la necesidad de contar, por una parte, con instrumentos de planificación en los correspondientes niveles territoriales y, por otra, con normas que permitan materializar adecuadamente las obras de urbanización y edificación.

OBJETIVOS

Contar con los instrumentos adecuados que permitan cumplir los siguientes objetivos en cada uno de los campos de acción señalados:

1) En la planificación territorial. Se podrán reconocer tres ámbitos de acción: la región, las áreas inter-urbanas y las áreas urbanas. En la región se determinarán las áreas con mejores condiciones de habitabilidad para los asentamientos humanos. En las áreas urbanas e inter-urbanas se proyectará una adecuada habitabilidad y carácter urbanístico.

2) En la regulación de obras de urbanización. Se definirán las condiciones que deben cumplir los proyectos, materiales y sistemas con que se ejecuten las obras de urbanización y se señalarán indicadores o medios que permitan velar por el cumplimiento de las exigencias técnicas y de los estándares que definan la Ley y su Ordenanza General, todo ello con el propósito de asegurar una habitabilidad satisfactoria a los conglomerados urbanos.

3) En la regulación de obras de edificación. Se definirán las condiciones que deben cumplir los proyectos, materiales y sistemas de construcción con que se ejecuten las obras de edificación, cualquiera que sea su destino, y se establecerán indicadores o medios que permitan velar por el cumplimiento de las exigencias técnicas y de los estándares de habitabilidad que definan la Ley y su Ordenanza General.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Para alcanzar los objetivos anteriormente señalados se dispondrá de diversos instrumentos técnico legales, tanto generales como de planificación territorial y normativos, que tendrán las características y connotaciones señaladas a continuación:

1. INSTRUMENTOS GENERALES

Los instrumentos generales y comunes a todos los campos de acción, que establecerán la definición, el objetivo, la orientación y el contenido de todos los instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano, serán la Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General, que la reglamentará.

Estos instrumentos se referirán, además, a los aspectos administrativos (competencia, responsabilidades, sanciones, etc.), legales (declaración de utilidad pública, copropiedad, etc.) y de acción (renovación, rehabilitación, etc.) que regulen los derechos y relaciones, tanto del Estado como de los particulares, cuando intervengan en el proceso de división del suelo, de su urbanización y de los edificios que sobre él se construyan.

Se considerarán complementos a los instrumentos generales de planificación y regulación del desarrollo urbano todas las leyes y sus reglamentos u otros cuerpos normativos, o la parte de ellos, que se refieran a los mismos campos de acción antes enunciados o que tengan alguna incidencia sobre éstos. La autoridad correspondiente deberá velar porque estas disposiciones armonicen con el conjunto de instrumentos de planificación y regulación del desarrollo urbano, de modo que resulte coherente el accionar de los diversos sectores del Estado en estas materias.

2. INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Nivel regional

El instrumento de planificación territorial de este nivel será el Plan Urbano-Regional. La planificación del territorio urbano-regional constituirá el marco de referencia que definirá las condiciones generales de ocupación del territorio, orientará el crecimiento de las áreas urbanas existentes y entregará las mejores alternativas de habitabilidad para la creación de nuevos centros poblados.

En relación al equilibrio ecológico, esta planificación velará por la protección de aquellas áreas que contribuyen a mejorar la calidad del medio ambiente.

La planificación urbano-regional será una instancia de coordinación que recogerá los antecedentes necesarios para la proyección de la infraestructura regional de vialidad, energía, recursos de agua y de telecomunicaciones.

En este nivel se definirán también las normas de subdivisión y urbanización para cualquier actividad distinta a la explotación agrícola que se desarrolla en el área rural. Estos planes contendrán disposiciones de carácter indicativo y de carácter normativo.

Nivel inter-urbano

El instrumento de planificación territorial de este nivel será el Plan Inter-Urbano. El Plan Inter-Urbano incluirá los sectores consolidados, urbanizables y rurales de una o más comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad de planificación urbana.

El Plan Inter-Urbano contendrá los elementos macro-urbanos cuya importancia trasciende el ámbito de cada área urbana, tales como la vialidad estructurante, la infraestructura sanitaria, áreas verdes, áreas industriales, áreas de protección, todo ello según lo defina la Ley. Dentro de las áreas de interés macro-urbano antes señaladas, como también en las áreas rurales de influencia, el Plan Inter-Urbano señalará, además, las normas urbanísticas aplicables a estas áreas.

El Plan Inter-Urbano consultará una Memoria que establecerá los fundamentos y objetivos del Plan, y el sentido de las medidas propuestas. Dicha Memoria se considerará presente y activa durante todo el período de aplicación del Plan, y a ella se referirá la autoridad municipal en casos de dudas sobre la forma de implementación del Plan.

Del mismo modo, los fundamentos de toda modificación del Plan deberán expresarse a través de un complemento de dicha Memoria, que se referirá expresamente a los planteos de la Memoria original.

Nivel urbano

El instrumento de planificación territorial de este nivel será el Plan Regulador Urbano. Los Planes Reguladores Urbanos serán los instrumentos de planificación que promuevan el desarrollo de los centros poblados dentro del territorio comunal.

El Plan Regulador Urbano proyectará la adecuada habitabilidad de las áreas urbanas mediante la fijación de las áreas consolidadas, las urbanizables y las especiales. Determinará, además, el uso del suelo incluyendo el equipamiento y la preservación e incremento del patrimonio cultural y natural, la trama vial estructurante, y las obras de infraestructura en cuanto a seguridad, los espacios de uso público, la fijación de líneas oficiales y de edificación y las normas urbanísticas de edificación predial. Incluirá, también, la trama de las redes matrices sanitarias y energéticas según lo determinen los servicios legalmente competentes.

El Plan Regulador Urbano contendrá también una Memoria, cuyas características serán las mismas que las indicadas a propósito del Plan Inter-Urbano. Contendrá también un Plan de Inversiones de tipo indicativo, que establezca la prioridad de las obras que se propone sean ejecutadas por los servicios e instituciones públicas, y la magnitud aproximada de los recursos financieros necesarios para realizarlas. Los alcances de los Planes Reguladores Urbanos serán establecidos por la Ley considerando las diferenciaciones necesarias en función de la magnitud o importancia de los núcleos urbanos a que dichos Planes se refieran.

Seccional

Es el instrumento que se utilizará cuando en la aplicación de un plan urbano regional, de un plan inter-urbano o de un plan regulador urbano, se requiera de estudios más detallados, el que complementará o modificará dichos planes.

3. INSTRUMENTOS NORMATIVOS PARA LA REALIZACIÓN DE OBRAS DE URBANIZACIÓN Y DE EDIFICACIÓN

Estos instrumentos serán las Normas Técnicas.

Estas normas definirán las características de los proyectos, materiales y sistemas de construcción y urbanización y contendrán los indicadores o medios que permitan el cumplimiento de las exigencias técnicas y de los estándares determinados por la Ley y su Ordenanza General.

Las Normas Técnicas podrán ser elaboradas por entidades públicas o privadas, nacionales o extranjeras y su aplicación podrá ser obligatoria o tener carácter meramente indicativo. Tanto las normas obligatorias como las meramente indicativas podrán ser declaradas Normas Oficiales.

Considerando que existe, además, una diversidad de instrumentos normativos emitidos por diversos organismos del Estado que tienen competencia legal sobre aspectos parciales de la urbanización y construcción, pero cuya aplicación no siempre resulta coherente ni debidamente coordinada entre sí, la Ley establecerá mecanismos adecuados para que toda esta normativa se compatibilice con las disposiciones de la Ordenanza General de Construcciones y Urbanización.

Los estándares mínimos establecidos en las normas técnicas obligatorias referentes a las condiciones de seguridad y salubridad de los ocupantes de un edificio no podrán disminuirse, cualquiera que sea la legislación especial a que se desee acoger el edificio.

4. COORDINACIÓN INTERSECTORIAL Y APROBACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL

Los planes urbano-regionales, inter-urbanos y reguladores urbanos serán una instancia de coordinación intersectorial para la proyección de la vialidad estructurante, infraestructura sanitaria mayor, áreas de protección y otros elementos cuya localización y ejecución depende de diversos ministerios y servicios.

Se propenderá a fortalecer la regionalización en la ejecución y aprobación de los planes territoriales de desarrollo urbano. Para ello, se aplicará el principio de que el plan correspondiente a un nivel determinado debe ser aprobado en el nivel inmediatamente superior. De este modo, los planes reguladores urbanos e inter-urbanos deberán sancionarse a nivel regional y solamente los planes urbano-regionales requerirán aprobación a nivel nacional.

CAMPO DE ACCIÓN	INSTRUMENTOS		
Planificación Territorial	LEY GENERAL DE URBANISMO Y CONSTRUCCIÓN ORDENANZA GENERAL DE CONSTRUCCIONES Y URBANIZACIÓN	Planes Urbanos Regionales	LEYES ESPECÍFICAS
		Planes Inter-Urbanos	
		Planes Reguladores Urbanos	
		Seccionales	
Obras de Urbanización		Normas Técnicas	
Obras de Edificación		- Obligatorias	
	- Indicativas		
	Normas Técnicas		
	- Obligatorias		
	- Indicativas		

12 | POLÍTICA SOBRE LA PARTICIPACION DE LA COMUNIDAD

FUNDAMENTOS

Nuestra legislación establece canales de participación de la comunidad en el nivel comunal a través de las Juntas de Vecinos, como un modo de incorporar a la ciudadanía en la toma de decisiones y responsabilidades para orientar el desarrollo comunal. La integración de la población al territorio y al proceso de desarrollo urbano se logra en forma más efectiva con la participación de la comunidad en las instancias de planificación.

No obstante lo anterior, hay niveles de la planificación cuyo ámbito territorial excede la posibilidad práctica de realizar una consulta a la comunidad, como son el nivel regional y el inter-urbano.

OBJETIVOS

- 1) Informar y crear una conciencia urbanística en el ciudadano, que contribuya a una mejor comprensión de los problemas urbanos y a una participación activa en la solución de los mismos.
- 2) Incorporar a la población, a nivel comunal, en la toma de decisiones sobre el desarrollo urbano, a fin de mejorar su participación en la planificación local asegurando el posterior cumplimiento de sus disposiciones.
- 3) Enriquecer, con la incorporación de la opinión de la comunidad, los planteamientos sobre el desarrollo urbano.

POLÍTICAS ESPECÍFICAS

Dado que existen diversos niveles para la planificación territorial, se definirá previamente en cuáles de ellos dicha participación es factible. Con dicho objeto se postulan los grados de participación en los niveles e instrumentos de planificación señalados a continuación:

1. NIVEL A

En este nivel se incluyen los instrumentos de planificación que, por su extensión territorial, no hacen factible una consulta a la comunidad. Ellos son:

- Planes reguladores urbano-regionales.
- Planes inter-urbanos.

2. NIVEL B

En este nivel se incluyen aquellos aspectos globales de la planificación urbana que exceden el ámbito del interés particular. Para estos casos, se aplicará un sistema de consulta a la comunidad a través de las juntas de vecinos. Esta consulta no tendrá carácter decisorio. Los aspectos a consultar serán:

Planes reguladores urbanos:

- Vialidad estructurante.
- Infraestructura general.
- Límites urbanos.
- Definición de macro-áreas.
- Carácter urbanístico.
- Uso del suelo.
- Priorización de obras municipales y estatales.

Normas Urbanísticas:

- Línea oficial.
- Línea de edificación en la vialidad estructurante.
- Estacionamientos.
- Densidad.

3. NIVEL C

En este nivel se incluyen aquellos aspectos de la planificación urbana que inciden más directamente en la forma de construir en los predios individualmente considerados y que repercuten en las características ambientales del sector o barrio afectando el valor de las propiedades. En estos casos se propenderá a aplicar un sistema de consulta directa a los propietarios del sector afectado, en quienes radicaría la facultad de decidir sobre la materia consultada, dentro de las alternativas o del marco técnico que fije la Municipalidad respectiva. No obstante, en una primera etapa de este proceso progresivo de participación, dichos propietarios podrían actuar a través de la junta de vecinos respectiva.

Los aspectos a consultar serán: Normas urbanísticas del plan regulador urbano.

- Líneas de edificación.
- Sistemas de agrupamiento.
- Rasantes y distanciamientos.
- Adosamientos.
- Alturas.
- Porcentaje de ocupación del suelo.
- Coeficientes de constructibilidad.
- Superficie predial y frente mínimos.
- Cierros.

Las formas de consulta señaladas en los niveles B y C se aplicarán tanto en el caso de los planos reguladores nuevos como en la modificación de los existentes. La Ordenanza General reglamentará los mecanismos de participación por los que se regirán las consultas a que se refieren dichos niveles.

4. EDUCACIÓN URBANÍSTICA

La participación de la comunidad en los respectivos niveles de decisión urbanística, hace necesaria una cierta cultura al respecto. Para contribuir a ella, se procurará incluir en los programas obligatorios de la educación media, cursillos que ilustren sobre estas materias y despierten el interés cívico por el desarrollo urbano.

PRECISIONES A ALGUNOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Bien Común

Respecto del concepto de Bien Común contenido en la Política Nacional de Desarrollo Urbano, en lo que se refiere específicamente al desarrollo urbano, se señala que representa el “grado positivo posible, en cada caso, en que los asentamientos humanos se aproximan al mejor uso del suelo y a la mejor habitabilidad de los espacios” y, por ende, que la calidad del medio ambiente es un objetivo común al cual todos deben contribuir. Dicho propósito es plenamente compatible con la definición de Bien Común contenida en la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile” que señala que “el Bien Común es el conjunto de condiciones sociales que permite a todos y a cada uno de los chilenos alcanzar su plena realización personal”. La calidad del medio ambiente es parte de esa plena realización personal.

En consecuencia, no existe inconveniente para que la Política Nacional de Desarrollo Urbano incorpore o cite directamente la definición de Bien Común contenida en la “Declaración de Principios del Gobierno de Chile”.

Bien Común y Derecho de Propiedad

En este sentido, la Política Nacional de Desarrollo Urbano se ha referido a los dos principios que la Constitución establece al respecto, a saber: la posibilidad de privar y la de establecer limitaciones al dominio de la propiedad que deriven de su función social. No obstante, dado que los actos de planificación podrían imponer limitaciones de grado tal que fueran equivalentes a una privación de la misma, sin pago de indemnización, la Política ha dispuesto que la ley (Ley General de Urbanismo y Construcciones) defina los grados máximos para ciertas limitaciones a la propiedad que pueda contemplar la normativa de los instrumentos de planificación. Si esta limitación implicara la privación del uso, goce o disposición, se dispondrá la expropiación correspondiente. Igualmente, se estima que la mayor participación de la comunidad y la acción de los afectados mediante los recursos legales vigentes (Ley de Procedimiento Expropiatorio y el Recurso de Protección), evitarán que la planificación pueda caer en excesos que atenten contra el derecho de dominio.

Carácter urbanístico de los asentamientos humanos

Lo dispuesto en esta materia por la “Política Nacional de Desarrollo Urbano” no apunta a definir patrones culturales o estéticos a futuro, ya que ello sería como escoger a priori formas de expresión que no armonizarían con la forma de vida de las futuras generaciones.

En consecuencia, hay un mal entendido sobre el tema: lo que la Política está proponiendo es que se evalúen y preserven los valores histórico culturales legados por el pasado y el patrimonio ambiental, ya que ellos constituyen hitos de un acervo cultural propio de cada comunidad. Lo que además propugna es que en los actos de planificación se investigue si hay valores de este tipo que no hubieran sido detectados o realizados con anterioridad.

Alternativas de crecimiento, Desarrollo Urbano y Política de Subvenciones

El hecho de que la Política señale que una parte importante del crecimiento debe orientarse preferentemente hacia las áreas ya consolidadas, a través de la renovación urbana, no significa que esta opción presente a priori beneficios netos frente a otras opciones, sino que las decisiones puntuales deben ser la resultante de un análisis previo de costo-beneficio. Cuando la opción de crecimiento sea ocupar suelos nuevos la urbanización genera además de los costos directos, costos indirectos de tres tipos: enlace, equipamiento y operación.

Dado que el área externa al área consolidada contempla 3 grados de prioridad para su ocupación, el objetivo principal de la Política es desincentivar gradualmente la ocupación de las menos prioritarias. El otro objetivo es que se cuente con terrenos disponibles para poder construir el equipamiento necesario en la forma y oportunidad en que la comunidad lo determine a través de la respectiva municipalidad.

Para ello se establece lo siguiente:

- Costos de enlace:

Son análogos a los costos directos y debe ejecutarlos y costearlos el urbanizador.

- Costos de equipamiento:

El urbanizador deberá entregar los terrenos necesarios y, cuando proceda, aportar recursos al fondo financiero para equipamiento a que se refiere la Política para su posterior construcción en la forma antedicha.

- Costos de operación:

Se eliminan.

En todo caso las acciones que se realicen respecto del equipamiento comunitario deben ser coherentes con los enunciados de la política de subvenciones.

Resguardo del medio ambiente

La Política sólo debe establecer principios rectores. Las acciones específicas en resguardo de un medio libre de contaminación deben explicitarse en la ley, reglamentos, ordenanzas y demás normas y, en este caso, solamente aquellas que caen en el campo del urbanismo y la construcción.

Plan Urbano Regional

Se considera importante e imprescindible la participación del Gobierno Regional y de sus asesores técnicos en la implementación de éste y de todos los instrumentos de planificación. Al respecto se establece que tanto en la etapa de confección de los instrumentos como en la fase de su aplicación se requiere de una activa coordinación intersectorial. A los Intendentes corresponderá adoptar las medidas necesarias para obtener de los Servicios de la Administración todos los antecedentes necesarios para la confección de los instrumentos de planificación y la participación de los Servicios en la formulación del Plan.

También corresponderá a los Intendentes coordinar la gestión de los Servicios del Estado y de los de utilidad pública a fin de que materialicen oportunamente los proyectos considerados en los instrumentos de planificación respectivos.

En consecuencia, los Planes Urbano Regionales serán confeccionados por las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo y autorizados por el respectivo Intendente. Igualmente, serán dichas Secretarías las responsables de evaluar periódicamente y actualizar este Plan.

Participación de la comunidad

El propósito de la Política es que la comunidad participe en el mayor grado posible en la toma de decisiones y responsabilidades respecto del desarrollo urbano comunal, en complemento de la participación que establezca la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades y consejos de Desarrollo Comunales y otras disposiciones legales que se dicten sobre la materia. Se acuerda incorporar al nivel C de la participación de la comunidad el ítem “modificación del uso del suelo”.



capítulo 3

Avances para una Política de Desarrollo Territorial, 1993 - 1996

AVANCES PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL, 1993-1996

Durante los Gobiernos de Patricio Aylwin y Eduardo Frei, específicamente entre los años 1993 y 1996, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, apoyado por el Programa de Gestión Urbana de Naciones Unidas, desarrolló la Consulta Nacional sobre Política de Desarrollo Urbano. El proceso fue liderado por los Ministros Alberto Etchegaray y Edmundo Hermosilla y estuvo estructurado en torno a dos fases, la primera vinculada a la identificación de los elementos críticos, elaboración de estudios específicos y discusión de sus resultados, y la segunda a la elaboración de un Borrador de Política de Desarrollo Territorial.

Este proceso requirió la más amplia convocatoria de agentes relevantes del mundo público, privado, académico y social, con una participación activa y de carácter nacional, ya que no sólo se refería a los problemas y desafíos de las áreas metropolitanas, sino también a los de las ciudades intermedias y pequeñas.

Conceptualmente, el trabajo realizado se fundamenta en una fuerte consideración del ciudadano en el espacio, es decir, de las personas como centro de preocupación de las políticas urbanas, junto con una concepción integral del espacio territorial, como un todo (regional, comunal, urbano, barrial).

En cuanto a sus objetivos, éstos apuntaban al mejoramiento de la calidad de vida de las personas y del medioambiente, especialmente respecto a las relaciones entre usuarios y servicios urbanos y entre centros poblados y ciudades; a la revalorización de los espacios públicos; a la eficiencia en el uso y gestión de los recursos en las ciudades, especialmente del suelo; y a una distribución más equilibrada de la población y de las actividades económicas en el territorio.

Respecto del crecimiento urbano, se buscó propiciar el crecimiento hacia adentro de las ciudades, optimizando la intensidad de ocupación del suelo y fomentando el crecimiento en las áreas consolidadas. Respecto del equipamiento territorial, se buscó focalizar su provisión en educación, salud, seguridad y esparcimiento. Con relación a la macro y micro infraestructura se priorizó la coordinación entre instituciones, mientras que en áreas consolidadas, la intervención del Estado tendió a privilegiar la atención de demandas sociales, sin prescindir de la participación privada. Los servicios urbanos fueron instrumentos explícitos para mejorar la calidad de vida, el transporte urbano y el manejo de desechos.

Por otra parte, se consideró que el acento principal de las políticas del sector debía situarse en la gestión del desarrollo territorial y que el primer aspecto a atender debía ser la institucionalidad. Así, se propendió a proveer de una institucionalidad específica a las diferentes funciones relacionadas con el territorio. A saber, MINVU, políticas, normativa y coordinación del Estado; GORE, planificación territorial regional e intercomunal; y Municipios, ejes articuladores para la gestión de las políticas urbanas.

Respecto a la planificación y regulación del desarrollo territorial, los criterios fueron: participación de la comunidad, involucramiento de todos los grupos de interés, coordinación horizontal y vertical, sustentabilidad, factibilidad financiera,

subsidiaridad. En este sentido, los instrumentos de ordenamiento territorial deberían conciliar planes estratégicos territoriales y planes reguladores, buscando innovar a partir de un proceso participativo que representara los intereses de la comunidad; contar con procedimientos de actualización permanente; integrar los impactos ambientales del desarrollo territorial e incorporar nuevos instrumentos de gestión territorial.

Por último, la política se ocupó de la gestión financiera del territorio como parte de la economía política, considerando la institucionalidad que permitiera la coincidencia de los beneficios y costos privados del desarrollo territorial, la evaluación de los instrumentos usados para financiar bienes públicos en el territorio y la puesta en marcha de mecanismos de internalización de externalidades.

A modo de conclusión, cabe señalar que si bien la propuesta de Política de Desarrollo Territorial no fue aprobada oficialmente, contribuyó a entender mejor el trasfondo geopolítico y la economía política del proceso de desarrollo urbano en el Chile de fines del siglo XX, pero sobretodo el imperativo de innovar con las políticas públicas respectivas, haciéndolas más intersectoriales, mejor coordinadas entre sí, más participativas y sobretodo provistas de una visión más estratégica del espacio regional y urbano nacional.

Eduardo Dockendorff Vallejos*

Julio 2012

* Consultor externo del proceso de Consulta Nacional 1993-1995 y redactor, junto a Alfredo Rodríguez Arranz, del borrador para discusión sobre Política de Desarrollo Territorial.

I. PRINCIPIOS BÁSICOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL

1 | CIUDADANÍA

Las personas que habitan la ciudad son el centro de preocupación de las políticas urbanas.

En la perspectiva de esta propuesta, las políticas de desarrollo territorial están hechas esencialmente para las personas que viven o experimentan un territorio determinado, esto es, para los/as «ciudadanos/as», y no preferentemente, como ha ido ocurriendo sistemáticamente en los últimos años, para el automóvil, para la obra monumental, para los edificios inteligentes, para las industrias, etc.

Esto significa, a su vez, que cada una de las políticas instrumentales de la política general de desarrollo territorial, tales como la de transporte, vivienda-equipamiento, suelo e infraestructura, serán validadas en función a la calidad y eficacia de su respuesta a las necesidades de los/as ciudadanos/as.

En este sentido, la ciudad aparece como un espacio posible para la constitución de una identidad colectiva: la ciudadanía. La creación de un sentimiento de identidad con la ciudad, de participación en un proyecto consensuado de lo que se quiere que sea la ciudad, es un elemento importante para la definición de una política de desarrollo territorial.

2 | EQUIDAD SOCIAL, SOLIDARIDAD Y SUPERACIÓN DE LA POBREZA

La segregación social en el espacio no sólo es políticamente inconveniente, sino económicamente ineficiente y moralmente indeseable.

La región, la intercomuna, la ciudad o la comuna deben procurar constituir unidades territoriales y sociales estables y sustentables. Para la unidad del territorio es esencial la equidad dentro de él. La política de desarrollo territorial debe contribuir a superar parte importante de la pobreza en el territorio por medio de las condiciones equitativas para la provisión de vivienda, equipamiento e infraestructura, sin perjuicio del fortalecimiento de

la capacidad local para llevar adelante programas sociales específicos.

La política de desarrollo territorial propenderá a hacer entonces del territorio también un espacio (instancia) de equidad social solidaria. Esto significa que la solidaridad será el principio rector en la distribución de recursos (por ejemplo, Fondo Común Municipal) entre las unidades territoriales-administrativas pertenecientes a un territorio mayor (región), conforme a su cuadro de pobreza específica.

La política de desarrollo territorial (PDT) estimulará formas que faciliten el acceso de unidades territoriales (vecinales, intra e intercomunales) a una equitativa distribución de recursos y con ello fortalezcan la unidad del territorio.

Por solidaridad se entiende que el crecimiento económico debe redundar en mejores condiciones de vida, oportunidades individuales y colectivas, y en mayor equidad social.

3 | DESCENTRALIZACIÓN Y PARTICIPACIÓN

Por la relevancia de la ciudadanía en las PDT, dichas políticas deberán proveer los medios y condiciones que permitan al ciudadano/a ser el artífice fundamental en la construcción del territorio. La región, la ciudad, la comuna, el barrio deben ser espacios de concertación, negociación y participación. Con ello, los instrumentos que rijan el desarrollo de dichas unidades territoriales (planes urbano-regionales, planes reguladores comunales, seccionales), así como las instituciones que administran y gobiernan el territorio en sus diferentes niveles, proveerán de los canales y los medios para una plena integración ciudadana a los procesos decisionales.

La descentralización constituye para la PDT un proceso clave en la nueva estructura de gobierno y administración, para darle a la participación un marco estable e institucionalizado.

En esta propuesta, el municipio adquiere un rol central, por ser la instancia que articula el Estado y la sociedad civil.

La capacidad de la sociedad y del Estado para lograr competitividad, equidad social y sustentabilidad, está condicionada por la estabilidad del sistema político. En este sentido, hablamos de gobernabilidad cuando existen instancias de gobierno con capacidad de tal, un proyecto de gobierno, representatividad y participación.

Las áreas metropolitanas, los centros urbanos de cualquier tipo, son también sujetos de gobierno, y su gobernabilidad depende igualmente de los factores señalados. Las administraciones municipales constituyen la instancia catalizadora territorial, pues sólo en tomo a ellas es posible hacer converger los requerimientos de capacidad de gobierno, proyecto de ciudad y gobernabilidad.

Un factor importante en la gobernabilidad urbana es la forma como se ejerce el poder. Para que éste sea democrático, su ejercicio deberá ser transparente; las autoridades, ser electas y responsables de sus actos ante la ciudadanía y la justicia.

4 | DESARROLLO SUSTENTABLE

El desarrollo sustentable es el que satisface las necesidades del presente sin agotar los recursos naturales o dañar irremediablemente el sistema que produce dichos recursos, esto es, sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer las suyas. En tal sentido, el desarrollo territorial sustentable significa:

- Eficiencia económica en el uso de los recursos, manteniendo e incluso incrementando el stock de recursos actuales.
- Equidad social en la distribución de los costos y beneficios del desarrollo, con particular énfasis en las necesidades de los grupos de menores ingresos.
- Compromiso social con el patrimonio y las posibilidades de las futuras generaciones de disponer de los recursos para su propia sustentabilidad. Esto significa evitar el innecesario bloqueo de futuras opciones de desarrollo.

La sustentabilidad urbana es un proceso que tiene un componente cultural muy alto, que la PDT debe considerar. En este sentido, es un concepto que tiene que ser incorporado gradualmente y de preferencia desde la educación primaria.

5 | BIEN COMÚN Y BIENES PARTICULARES

Las PDT deben propender a armonizar el bien común y los bienes particulares. Para esto se debe prestar atención a los siguientes aspectos:

Relación costo-beneficio.

En el proceso de desarrollo de los asentamientos humanos se produce un severo desequilibrio entre el bien común y el bien particular, pues quienes obtienen los beneficios de una determinada intervención en el territorio, no asumen los costos que ésta genera y viceversa.

Por eso, quienes generan costos en el territorio con su intervención deben asumir esos costos, esto es, internalizar las externalidades que generan. Esto restituye el equilibrio entre bien común y el particular.

Propiedad privada y bien común.

La política de desarrollo territorial debe compatibilizar la lógica del mercado con la lógica del ciudadano/a. Si bien el mercado es el mecanismo aceptado para la asignación de recursos en la economía urbana y regional, éste es imperfecto y, bajo determinadas circunstancias, debe ser regulado en función del bien común.

La propiedad privada constituye un derecho en las políticas de desarrollo territorial, pues permite estabilidad en las reglas del juego inmobiliario. Sin embargo, el bien común, el interés general o el perfeccionamiento y transparencia del mercado, requieren en determinados casos una flexibilización en la aplicación de dicho principio. No obstante, cualquier excepción al respeto del derecho de propiedad deberá estar debidamente preestablecida y su modalidad interpretativa claramente definida en la ley correspondiente.

Competitividad.

En un mundo donde las ventajas competitivas son esencialmente creadas, el mayor dinamismo económico no es el resultado automático del libre funcionamiento de las fuerzas del mercado, sino de la convergencia de éstas con las intervenciones explícitas de la autoridad respectiva. Es decir, las ciudades de por sí no son más, o menos, competitivas; lo son gracias a las acciones concertadas de sus ciudadanos/as que modifican en su favor las fuerzas del mercado.

II. OBJETIVOS GENERALES Y ESPECÍFICOS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL

Los objetivos generales de una política de desarrollo territorial aluden a requerimientos que determinados grupos o sectores le plantean -explícita o implícitamente- a la ciudad o a la región. Es probable que determinados grupos o sectores enfatizen más algunas expectativas que otras. Los objetivos generales de la PDT deben, en tal sentido, constituir una síntesis que considere las grandes políticas nacionales, por una parte, y las expectativas de los/as ciudadanos/as por otro.

1. MEJORAMIENTO DE LA CALIDAD DE VIDA DE LAS PERSONAS

La pérdida de calidad de vida de muchas ciudades –revirtiendo la tendencia de la primera mitad del siglo–, que afecta a la mayoría de la población, tiene como signos la marginalidad y la pobreza, la inseguridad de las personas, la desintegración social y la contaminación ambiental de los centros urbanos.

El mejoramiento de la calidad de vida de las personas constituye un objetivo prioritario de la política de desarrollo territorial. La calidad de vida es el factor más amenazado y vulnerable de cuantos constituyen los objetivos de la ciudad, precisamente por las crecientes externalidades negativas que caracterizan a los centros urbanos modernos.

El objetivo de mejoramiento de la calidad de vida se refiere a:

Bienes y servicios básicos

Mejorar la accesibilidad de las personas a los bienes y servicios básicos (micro-infraestructura y equipamiento), tanto a través de programas sociales de apoyo a sectores de menores ingresos-normalmente bajo gestión municipal- como a través de la acción explícita del Estado (a nivel central, regional y local) en la inversión en obras en las localidades pobres.

Los bienes y servicios básicos son esencialmente aquellos que corresponden al espacio físico habitable y a infraestructura y equipamiento.

Seguridad

Aumentar la seguridad en la ciudad, tanto en lo relacionado con la integridad física de las personas como en lo referido a su patrimonio social y personal (seguridad ante la delincuencia).

La PDT debe contribuir a elevar considerablemente la protección de las personas en sus desplazamientos por la ciudad; de los niños escolares; de los ancianos (mayoritariamente peatones) en el cruce de vías para vehículos motorizados; de los usuarios del transporte público; de quienes utilizan formas alternativas de locomoción (ciclistas, motociclistas, peatones) como también de los usuarios de la ciudad que -por causas también urbanas (mala iluminación pública, persistencia de sitios eriazos)- pudieran ver amenazada su seguridad.

Integración

La PDT debe fortalecer las formas de incorporación de las personas al funcionamiento de la ciudad. Similar la relación del ciudadano/a respecto de su país, el habitante urbano debe ser y sentirse parte del centro urbano donde vive y/o trabaja. Esta integración será tanto física como psicológica y política. Ello significa que, junto al perfeccionamiento de los mecanismos de participación en

las decisiones de política, normalmente a través de la institucionalidad local, la ciudad deberá acoger al ciudadano/a en espacios perceptibles, por ejemplo su barrio o su área de referencia habitual (barrio de trabajo).

La integración del ciudadano a la ciudad significa por eso, además del fomento del barrio, una especial consideración a la estética urbana.

Medioambiente

Mejorar la calidad del agua, aire y del entorno. La preocupación por las condiciones medioambientales básicas que requiere la vida en comunidad (urbana) es un componente importante de la PDT. Esto significa que todo proyecto urbano debe incorporar como uno de sus objetivos no sólo el no afectar negativamente el medio ambiente, sino explícitamente mejorar su calidad.

El entorno ambiental será visto como una totalidad sistémica en la ciudad. Esto es, se priorizarán las intervenciones, proyectos, acciones, etc., que ofrezcan mejores y más eficientes soluciones en la preservación de los recursos agua, aire y entorno.

Valorización de los espacios públicos

Los espacios públicos son elementos físicos necesarios para lograr una sana convivencia de las personas en sus barrios y para crear un sentido de identidad con la ciudad. Lograr un equilibrio entre espacio público y espacio construido permite un desarrollo adecuado de las ciudades e incide en la creación de un espíritu de ciudadanía.

Implícita en la valorización de los espacios públicos de la ciudad está la idea de una preocupación estética por dichos espacios.

2. AUMENTO DE LA EFICIENCIA EN LA GESTIÓN DE LOS RECURSOS DE LAS CIUDADES

Un uso más eficiente de los recursos en el territorio significa, entre otros objetivos:

Internalizar las externalidades urbanas

Esto significa que los beneficiarios (operadores del transporte urbano, automovilistas, industrias, urbanizadores -públicos o privados-) deberán asumir los costos reales de su intervención en la ciudad o la proporcionalidad en el cobro por los beneficios.

Estimular el uso más eficiente del suelo, por medio de una mayor densificación y rehabilitación

Esto implica, además de una consideración a dicho principio en la normativa local, incorporar este criterio en los planos reguladores comunales, intercomunales y metropolitanos, para el caso de las áreas urbanizables (nuevas); y, por otra parte, medidas concretas de recuperación de centros históricos o áreas de renovación.

Optimizar la relación entre usuarios y servicios urbanos y/o equipamiento, fortaleciendo formas intraurbanas, como barrios y subcentros

La provisión de subcentros urbanos alternativos será un objetivo de alta prioridad. Ellos deberán tener capacidad para cubrir parte importante de la demanda diaria de los habitantes y, además, deberán servir como lugares de oferta laboral para la población residente próxima. De esta forma se avanzará en la reducción de los viajes intercomunales y en una utilización más eficiente de la red vial, con lo que a su vez disminuirán los costos de transporte y la congestión.

3. MEJORAMIENTO DE LAS RELACIONES MEDIOAMBIENTALES EN LOS CENTROS POBLADOS Y CIUDADES

A partir de un cierto umbral (10.000 a 20.000 habitantes) los centros urbanos constituyen sistemas con dinámicas de crecimiento propias que generan relaciones de tensión con el medioambiente natural. La ciudad es un sistema vital y como tal insume energía (combustibles, electricidad, gas) y recursos (capital, suelo, alimentos), pero al mismo tiempo genera productos propios (bienes y servicios) y los derivados de éstos (desechos, polución, radiación).

La necesidad de hacer sustentables los sistemas urbanos exige un mejoramiento de las relaciones medioambientales en dos sentidos: con el medio ambiente natural o los ecosistemas donde se asientan, y también con el medioambiente al interior del sistema urbano mismo.

La PDT deberá cautelar una relación de equilibrio entre la tasa y modalidad de crecimiento de la ciudad y el medio físico circundante (paisaje, suelo agrícola o de valor patrimonial, y áreas sujetas a protección ecológica). Aquí regirá en general el principio de previsión de desarrollos futuros, esto es, la expansión de los centros urbanos mayores será una modalidad elegible sólo cuando se haya saturado la densificación como instrumento de crecimiento y/o cuando se verifique una completa ausencia de usos alternativos potenciales (futuros).

La PDT considerará los episodios naturales, tales como sismos, crecidas, inundaciones, aluviones y otros, como constitutivos de la relación con el medio ambiente. Esto significa que toda intervención del territorio (nuevas urbanizaciones, obras de infraestructura, etc.) considerará a priori los riesgos, las formas de prever eventuales episodios, resolverlos o manejarlos. Para ello, los municipios deberán contar con la información necesaria para conocer y prever los riesgos en sus territorios, así como con los procedimientos para afrontar las emergencias en él (las acciones de defensa civil o ciudadana que serán necesarias en tales ocasiones).

La PDT establecerá criterios, a través de la ley o la reglamentación respectiva, para prever el impacto ambiental del desarrollo de los asentamientos humanos. Particular atención se prestará al proceso general de eliminación y/o reciclaje de desechos y aguas servidas. Esto contempla desde su retiro y transporte, hasta soluciones para el reciclaje y/o depósito final (criterios para localizaciones ambientalmente favorables, etc.).

Tanto en la planificación del desarrollo territorial como en la gestión urbana, la PDT agregará a la preocupación por los impactos ambientales y la salud pública de la población, la estricta observación de las normas para emisiones de riesgo (por ejemplo, radioactividad por proximidad de plantas generadoras de energía, líneas de alta tensión) y las relacionadas con los desechos generados por las actividades industriales y residenciales.

Ofrecer mecanismos compensatorios de externalidades negativas

Normalmente los grupos sociales más pobres son quienes directa o indirectamente asumen los mayores costos de las externalidades de los sistemas urbanos. De ahí que, mientras no se hayan mejorado las condiciones de desequilibrio entre usuarios y operadores de los sistemas urbanos, la PDT deberá ofrecer mecanismos compensatorios que disminuyan la distancia entre costos y beneficios sociales. Particularmente relevante es la inversión en infraestructura y equipamiento de transporte urbano y suburbano que disminuya la distancia física y temporal entre trabajo y residencia de usuarios de bajos ingresos y la inversión social en equipamiento social para ellos.

4. CONTRIBUIR A UNA DISTRIBUCIÓN MÁS EQUILIBRADA DE LA POBLACIÓN Y DE LAS ACTIVIDADES ECONÓMICAS EN EL TERRITORIO

La concentración espacial tiene una raíz económica y debe ser vista como un proceso resultante de un esquema de mercado. A nivel interregional, la concentración tiene efectos en la dispersión y despoblamiento de los centros menores. A nivel intercomunal o urbano, los flujos de recursos se concentran en zonas preferenciales, en menoscabo de otras. Esto significa generalmente el deterioro de las antiguas zonas céntricas o históricas, produciendo ineficiencia en el uso de la ciudad.

Con el objeto de contribuir a una distribución de la población y de actividades económicas a nivel nacional más acorde con un esquema de globalización así como con centros urbanos más eficientes, la PDT estimulará:

- Sistemas espaciales complementarios, tales como ciudades intermedias, asentamientos de carácter regional e interregionales que provean apoyo al sistema productivo local (parques industriales, centros tecnológicos regionales, etc.).
- La capacidad de los centros urbanos, especialmente aquellos de carácter intermedio, para absorber gradualmente población creciente, como también la concentración de nuevas actividades económicas (escenarios de crecimiento).

El espacio debe entenderse como un sistema dinámico que puede adoptar diferentes desarrollos más dinámicos cuanto mayor es el crecimiento económico. De ahí que sea indispensable prever en la gestión del territorio escenarios de crecimiento para ajustar las inversiones actuales a las probabilidades futuras de asentamientos humanos.

La gestión territorial considerará las tendencias más probables de los futuros procesos económicos y demográficos en el espacio, y también las estrategias nacionales y regionales que fijan la voluntad de la autoridad en atención al bien común.

III. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL

Las políticas de desarrollo territorial tienen por objeto específico los siguientes cinco temas: el suelo urbano, el crecimiento de las ciudades, el equipamiento territorial, la macro y micro infraestructura y los servicios urbanos. Esto es, las formas de habilitación, mantenimiento y conservación del territorio para satisfacer las necesidades del asentamiento de la población y de las actividades productivas.

1. SUELO

El crecimiento demográfico y el mejoramiento de las condiciones económicas de las personas hacen que la escasez de suelo urbano adquiera especial relevancia como factor catalizador de las PDT: la creciente escasez exige un uso también crecientemente racional del suelo.

Como criterio general, la PDT propiciará el crecimiento hacia adentro de las ciudades estimulando la recuperación y densificación del patrimonio construido.

La expansión de los centros urbanos cuando va acompañada de un desaprovechamiento de áreas interiores, o cuando desplaza otros usos alternativos del suelo (agricultura, esparcimiento, turismo, etc.) deja de ser un proceso positivo. Por ello la PDT priorizará la preocupación y el pleno aprovechamiento del suelo.

Existen distorsiones en el mercado del suelo urbano que crean problemas a los cuales la PDT prestará atención:

- El derecho de propiedad que rige la apropiación de suelo genera serias distorsiones cuanto mayor sea el centro urbano. La principal de éstas es que sus dueños tienen acceso de manera privada e individual a un bien cuyos beneficios han sido -o son- generados colectivamente. Esto debería traducirse en una retribución justa y proporcional del privado a la sociedad, por dichos beneficios; y también -como se verá más adelante- de la sociedad al privado, cuando sea el caso.
- Una segunda distorsión se produce en las limitaciones para atender la demanda por suelo de la población de bajos ingresos. Por ello, mientras el mercado no esté en condiciones de equilibrar mejor la oferta y la demanda de suelo, la PDT deberá compensar estas distorsiones por medio de mecanismos que provean de este recurso a los sectores de menores ingresos. Los bancos de suelo, las opciones preferenciales de compra, etc., son instrumentos que serán aplicados para alcanzar este objetivo.
- Una tercera distorsión tiene que ver con las fuerzas del mercado inmobiliario que moldean la ciudad. Al no estar previstas medidas que internalicen las externalidades, se genera como resultado congestión, deterioro y altos costos sociales y económicos (deseconomías de las aglomeraciones). La PDT deberá, por medio de un manejo transparente de la información, una gestión territorial más explícita a través de los municipios y una mayor persistencia de la aplicación de su política, introducir correctivos en estas tendencias. Una de las formas más eficaces y directas de explicitar las políticas consiste en coordinar y monitorear las actuaciones de las entidades sectoriales involucradas con el mercado inmobiliario.

- Una cuarta distorsión es el daño patrimonial y/o la calidad del bien que la libertad de intervenir en el mercado inmobiliario puede producir en terceros. La libertad del mercado no puede ir en menoscabo de los intereses legítimos y justos de los propietarios de suelo, cuando, por ejemplo, terceros -otros propietarios o el mismo Estado- intervienen afectando costos y beneficios se debe expresar aquí en una justa y proporcional compensación al usuario afectado, por parte de los agentes interventores.

Para fines de la PDT se distinguirán dos tipos de suelo en el territorio: áreas urbanizables y áreas restringidas para el desarrollo territorial.

Áreas urbanizables

Comprenden las superficies ocupadas por centros urbanos individuales o por un continuum de varios centros urbanos, y su respectiva área de influencia (áreas urbanas metropolitanas). Se pueden identificar los siguientes tipos:

- Áreas urbanas metropolitanas;
- Áreas de densificación intermedia (suburbios de las áreas metropolitanas)¹ ;
- Áreas urbanas no metropolitanas;
- Áreas de dispersión intermedia (zonas o comunas rurales próximas e incipientes concentraciones urbanas);
- Áreas periféricas (zonas o comunas de «fronteras interiores», etc.).

¹ En las periferias de las áreas metropolitanas están surgiendo nuevas centralidades.

Áreas restringidas para el desarrollo territorial

Son suelos donde la PDT restringirá total o parcialmente la edificación, en consideración a su naturaleza o destino. Entre estas áreas se distinguirá al menos:

- Áreas silvestres protegidas;
- Áreas de protección y seguridad (aeropuertos, proximidad de instalaciones de riesgo ambiental, establecimiento de defensa);
- Áreas inviables para los asentamientos humanos.

Junto a los tipos de suelo que se deriven de la pertenencia a estas áreas, se reconoce una estructura de centros urbanos de diferente magnitud y de diferente carácter de acuerdo a su especificidad regional, cuya administración y gestión territorial requerirá modalidades ad hoc (metrópolis, ciudades-puerto, localidades fronterizas, ciudades turísticas, etc.).

Existirán, por tanto, normas diferenciadas de carácter nacional sobre manejo del suelo para cada una de estas concentraciones urbanas las cuales deberán ser ajustadas por cada entidad territorial (normalmente municipios o agrupaciones de ellos) respetando su autonomía.

El suelo será planificado por diferentes instrumentos de planificación. Todas las instancias de planificación –los planes sectoriales para el nivel intracomunal, los planes reguladores comunales, los intercomunales para las áreas metropolitanas y los planes urbano-regionales para el nivel regional– estarán debidamente coordinadas entre sí.

La pertinencia administrativa territorial (expansión de límites de centros urbanos y eventuales agrupaciones territoriales mayores) de los diferentes instrumentos de planificación deberá ser revisada, siguiendo aproximadamente los períodos censales.

2. CRECIMIENTO URBANO

El crecimiento de los centros urbanos se realiza a expensas del suelo, el cual es un bien económicamente escaso y que además no se produce. La oferta de suelo es por

ello inelástica. Esto tiene un efecto directo en que social y económicamente se valore que el uso sea intensivo, puesto que así se aprovecha mejor la infraestructura y el equipamiento existente y se reducen los costos de la provisión de servicios urbanos. Por lo anterior, la PDT procurará optimizar la intensidad de ocupación del suelo; fomentará preferentemente el crecimiento en las áreas consolidadas; y, en el caso del crecimiento expansivo, preferirá el crecimiento continuo a las áreas consolidadas, con densidades similares.

La rehabilitación y la remodelación serán medios para el fomento de la renovación urbana, cuya materialización recaerá prioritariamente en el sector privado. El Estado deberá perfeccionar los instrumentos técnicos normativos, los estímulos económicos y los mecanismos de control para que ello ocurra. Los municipios, como parte relevante de la función pública, contribuirán al estímulo de la renovación urbana proveyendo las facilidades y apoyo administrativo en la gestión inmobiliaria, constructiva y operativa del proceso de renovación.

Respecto del crecimiento en extensión, las nuevas áreas que se incorporan deberán ocupar áreas urbanizables en sus diferentes categorías.

Aparte de las prevenciones sociales y medioambientales señaladas anteriormente, la PDT prevé el pago por los costos indirectos o «costos sociales» tanto de anexión como de equipamiento que se generen por dicha extensión del suelo urbano. El monto de dichos costos guarda relación con la distancia entre la nueva urbanización y el área urbanizada (consolidada). Por ello, el monto del pago deberá también ser proporcional a la distancia entre el área consolidada y el área sujeta a urbanización.

Se normará la forma en que la persona interesada en asentarse compensará a la comunidad² por los costos sociales que genere dicho asentamiento. De la misma forma se establecerán los índices máximos y mínimos de constructibilidad, el número de unidades habitacionales posibles de construir y la posibilidad de subdivisión del suelo en dichas áreas urbanizables, a fin de asegurar tanto una provisión mínima de servicios y equipamiento, como una proyección de la densidad acorde con las políticas regionales y locales de PDT.

Entre los criterios respecto a la localización de actividades en el territorio, la PDT procurará que ella contribuya al desarrollo sustentable de los centros urbanos. Buscará además que la localización de dichas actividades no generen efectos negativos, externalidades o indeseados a la comunidad residente o al sector.

El municipio tendrá la tuición (deber y derecho) sobre la aplicación de la normativa relacionada con la localización de actividades en el territorio de su jurisdicción. Por intermedio de planes reguladores u otros instrumentos de ordenamiento territorial, determinará con transparencia y visión de desarrollo sustentable, las actividades permitidas y/o restringidas en su territorio.

La PDT procurará estimular la participación de la comunidad, especialmente de aquella directamente involucrada, en la toma de decisiones municipales relativas a las localizaciones de actividades en el territorio. Una forma es implementar un registro ad hoc, así como un mecanismo administrativo para actualizar permanentemente dicho registro.

Por último, los planes reguladores comunales deberán, junto a las normas de autorización y/o restricción de emplazamiento de actividades, disponer la realización de Estudios de Impacto Ambiental tanto a nivel comunal como seccional, los cuales deberán además consultar la opinión de la comunidad involucrada.

² Importante: determinar si esa comunidad es el municipio, el gobierno regional o el gobierno central.

La actualización del registro debe, en todo caso, ir acompañada de la vigencia de las decisiones de localización a través del tiempo, para no interrumpir los flujos de inversión en la comuna.

3. EQUIPAMIENTO TERRITORIAL

El equipamiento es un componente esencial de la calidad de vida y del entorno habitable. Cumple además una función insustituible en la ocupación social del territorio, contribuyendo al fortalecimiento de la identidad territorial y a las interrelaciones comunitarias de la gente.

Por equipamiento básico se entiende:

- Educación básica
- Salud primaria
- Seguridad
- Esparcimiento (áreas verdes, equipamiento deportivo cultural)

La provisión de equipamiento ha sido tradicionalmente insuficiente en las ciudades del país, lo que afecta la calidad de vida de las personas y del entorno local. Las disparidades intercomunales más visibles tienen que ver directamente con las diferencias de equipamiento disponible.

La existencia –y luego la calidad– o inexistencia de equipamiento tiene una fuerte incidencia en la cuantía y calidad de habitabilidad que ofrece un territorio respecto de otro. La provisión de equipamiento es, en consecuencia, un poderoso instrumento para equilibrar la oferta de bienes y servicios en el territorio. Es un punto que además adquiere hoy más relieve, en un marco de globalización y competencia entre ciudades.

En aras del bien común y dada la necesidad de disponer de un criterio unitario (nacional) de equidad territorial mínima, el Estado determinará los estándares esenciales de equipamiento en todos los niveles territoriales, estableciendo su tipo, calidad, cantidad y localización en función al número de habitantes presente y su proyección futura.

La PDT establecerá además las obligaciones que tendrán los inversionistas e interventores en el territorio respecto de la provisión del equipamiento que demandará cada inversión en él. Particularmente en las áreas urbanizables, todo urbanizador deberá cumplir, al mismo tiempo, con las exigencias de la urbanización propia y aquellas mínimas indicadas en la ley.

La PDT propone la constitución de un fondo cuya finalidad expresa será la adquisición de terrenos y la construcción de obras de equipamiento público o privado, según corresponda. Este fondo se configurará con los aportes que hagan los urbanizadores, los cuales no podrán gastarse en la administración y operación del equipamiento. Los aportes que hagan efectivo los urbanizadores serán gradualmente mayores, cuanto menos sea la prioridad de la sub-área por urbanizar.

Alternativamente –y cuando se trate de equipamiento distinto de áreas verdes– el urbanizador podrá hacer efectivo el aporte en recursos físicos o financieros para el equipamiento público a través de tres modalidades alternativas: el pago al fondo financiero, la entrega del terreno urbanizado correspondiente o una combinación de las anteriores.

4. MACRO Y MICRO INFRAESTRUCTURA

En general se entenderá por infraestructura aquellas instalaciones y obras en el territorio que posibilitan la prestación material de los servicios públicos a la vivienda, a la actividad productiva y a los demás servicios en el territorio.

Mientras la macro infraestructura es de carácter regional o intercomunal, la micro infraestructura comprende exclusivamente las obras e instalaciones dentro de las áreas consolidadas y parcialmente, en áreas urbanizables. Esta diferencia es relevante para los efectos de distinguir mejor las instancias y actores en el financiamiento de las inversiones respectivas.

³ La demanda de los centros urbanos por infraestructura sanitaria, por ejemplo, genera impactos en los territorios por donde se traza la red de captación o distribución. Los efectos ambientales o sociales terminan por repercutir en el centro demandante. Igual cosa ocurre con la demanda energética de ciudades por lo cual se construyen centrales de producción de energía y redes de transmisión que a su vez, generan innumerables impactos ambientales y sociales en las áreas involucradas.

La PDT deberá considerar ambas infraestructuras; de lo contrario, contradice el principio de integración territorial y vuelve a segregar lo rural a acciones dispersas descoordinadas que terminan por afectar negativamente el territorio en su conjunto³.

Los tipos esenciales de infraestructura que considerará la PDT son:

- Sanitaria: agua potable, alcantarillado, tratamiento de aguas.
- Energética
- Comunicaciones
- Vialidad
- Obras de defensa

El primer aspecto abordado por la PDT al respecto es la coordinación entre instituciones involucradas en inversiones para infraestructura. La ley establecerá las modalidades y mecanismos a través de los cuales se coordinarán los proyectos y operación de infraestructura, en conformidad con los objetivos y estrategias de la planificación territorial respectiva. Un segundo aspecto se refiere al financiamiento de la infraestructura. Se establecerá claramente qué agentes deberán asumir el costo inicial, así como el costo de operación de la infraestructura.

La inversión en infraestructura reviste una importancia capital para el desarrollo del territorio, pues produce tanto estímulos como inhibiciones económicas y sociales para la localización de población, y particularmente de actividad económica.

Por ello, el Estado será un protagonista más activo en asumir los costos de la infraestructura y/o inductor de inversión privada en aquellas áreas prioritarias de desarrollo territorial, como las áreas consolidadas, especialmente aquellas definidas de renovación urbana. El sector privado asumirá el financiamiento de áreas nuevas, áreas de expansión, en montos crecientemente mayores, cuanto menos prioritarias sean dichas áreas para el desarrollo territorial.

⁴ Es así que el Estado deberá determinar la localización y recorrido de líneas de transmisión o gasoductos, oleoductos en atención al impacto en el desarrollo territorial de ciertas regiones y coherente con los objetivos nacionales de desconcentración.

Por otra parte, la localización de la infraestructura en las áreas de densificación intermedia, de dispersión intermedia y en las periféricas (áreas no-metropolitanas o regionales), será determinada en consideración a necesidades sociales, pero también a objetivos de desarrollo territorial (desconcentración intrarregional, estímulo subsidiario a áreas deprimidas, inversión en áreas de riesgo, fomento de áreas con potencial económico, etc.)⁴.

En áreas consolidadas, por otra parte, la intervención del Estado en los costos de la infraestructura tenderá a privilegiar la atención de demandas sociales (principio de subsidiariedad).

La política de infraestructura territorial contemplará fomentar la participación del sector privado en la ejecución y mantención de las instalaciones, recurriendo al

mecanismo de concesiones cuando sea necesario.

Para el financiamiento de obras de infraestructura se procurará estimular, además, la cooperación de entidades territoriales públicas (gobierno nacional, gobiernos regionales, municipios) así como la asociación entre municipios tanto para la inversión inicial como para la operación y mantenimiento de las obras. La PDT procurará la aplicación de instrumentos de financiamiento compartido con claro efecto territorial y orientados a fortalecer formas descentralizadas de gestión territorial. Para ello, se fomentará la ampliación de las inversiones de asignación regional (ISAR) y los convenios de programación.

Tanto los planes urbanos-regionales como los planes reguladores deberán prever la realización de estudios de impacto ambiental de las obras a construir.

5. SERVICIOS URBANOS

La política de desarrollo y ordenamiento territorial atenderá con especial énfasis, por su impacto en la estructura de los asentamientos humanos y la calidad de vida de la población, el transporte y el manejo de desechos.

El transporte urbano.

Para absorber en parte la segregación, tanto funcional como social de la ciudad y el espacio regional, la política de desarrollo territorial procurará inducir una mayor integración de los usos del suelo y una convivencia de los diversos estratos socioeconómicos en escala espacial adecuada para los peatones. Se incentivará el uso de transporte público, mejorando su calidad y dedicando infraestructura exclusiva para él. Sin embargo, la integración de la calidad requiere relacionar el transporte con los usos del suelo, lo cual exige articular medidas como densificación, revitalización y creación de subcentros.

La política territorial fomentará la proximidad de los servicios (instituciones educacionales, centros de salud, etc.) y las fuentes de trabajo a los habitantes usuarios como una forma de reducir tanto el tiempo como el número de viajes. Ello requerirá una eficiente coordinación entre los agentes interventores y prestadores (municipios, empresas de servicios, empresas ejecutoras, instituciones públicas sectoriales y usuarios).

La demanda creciente por servicios de transporte, por vías, por uso de redes, deberá atenderse combinando racionalmente tanto las inversiones en infraestructura como la gestión del transporte, cautelando siempre el beneficio del usuario, la sustentabilidad de las soluciones con la eficiencia económica.

El objetivo central de una política de transporte urbano es el ciudadano, su seguridad, su calidad de vida y su integración. El parque automotriz, la vialidad urbana y la tecnología de tráfico son, en este sentido, instrumentos pero no la prioridad de la PDT.

Los desechos, recolección y disposición.

El principio del óptimo aprovechamiento, reutilización y reciclaje de desechos estará en la base de las políticas de gestión territorial.

Los planes intercomunales deberán contemplar escenarios de crecimiento y con ello la localización de rellenos. Se compatibilizarán soluciones con economías de escala pero que respondan a la especificidad territorial. De ahí que se estimularán formas asociativas entre municipios y administraciones regionales para ofrecer soluciones económicas, eficientes, ambientalmente amigables y estables en el tiempo, tanto

para la planificación, materialización, como operación de las instalaciones.

La gestión territorial coordinará acciones con la comunidad, con el sector productivo y particularmente con otras instancias públicas para:

- reducir el volumen de los desechos;
- tratamiento ambiental de los desechos con particular atención al manejo de los de carácter peligroso;
- planificación concertada de los centros de disposición y/o transferencia, vertederos, etc.

IV. LA GESTIÓN DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO TERRITORIAL

El desarrollo territorial moderno -por la propia naturaleza de los procesos de asentamientos humanos- plantea el desafío de la integración de las políticas. Esto se logra mediante:

- La articulación de la Estrategia Nacional de Desarrollo con los objetivos de la política de desarrollo territorial, regional, urbana y comunal.
- La articulación de la gestión local del desarrollo alrededor de los objetivos integrales del desarrollo territorial y del espacio construido.

Las estrategias a seguir para estos objetivos territoriales son:

- La coordinación entre las instancias nacionales y territoriales a través de acuerdos territoriales (por ejemplo los CROT);
- La promoción y ejecución de macroyectos (ejemplo Ribera Norte Río Bío Bío);
- Acciones de asistencia técnica a la planificación y gestión territorial;
- Acciones sectoriales territoriales en el marco de la política, y
- Acciones encaminadas a ampliar procesos de participación de la ciudadanía.

Las políticas territoriales (sociales, de inversión, infraestructura, ambiental, de transporte, etc.) deberán formularse tendiendo siempre a síntesis convergentes. Las acciones de intervención o promoción de actividades en el territorio deberán ser integrales. Por ejemplo, para abordar los problemas de transporte urbano, se implementarán políticas habitacionales y de localización de equipamiento educativo y fuentes laborales; la política medio ambiental perseguirá objetivos sociales; la política de infraestructura será una política de mejoramiento del medio ambiente, etc.

No obstante, aun las mejores diseñadas o bien intencionadas de las políticas urbanas no garantizan éxito, si el eslabón final del proceso decisorial -la acción humana- no es eficaz. Esto sitúa en la gestión del desarrollo territorial, el acento principal de las políticas del sector para los próximos años. Día a día aumenta la convicción de que las causas que explican los desequilibrios, externalidades y déficit urbanos, no se originan tanto en la calidad de las políticas mismas de desarrollo territorial, o la pertinencia de sus instrumentos, como en la calidad de la gestión urbana.

1. INSTITUCIONALIDAD DE LA GESTIÓN TERRITORIAL

Las diferentes funciones que afectan el desarrollo territorial tendrán una institucionalidad específica, a saber:

- La política nacional, la normativa y coordinación ad-hoc de instituciones del estado central, recaerán en el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo.
- La planificación territorial regional, incluida la intercomunal, corresponderá a los gobiernos regionales;
- La planificación del territorio comunal, a los municipios;
- La ejecución de las obras de desarrollo territorial serán materia preferentemente de los municipios y el sector privado.

En todo caso, el municipio, en coordinación con las instancias regionales (sean intercomunales, asociativas de municipios o gobiernos regionales) será el nivel determinante para la gestión de las políticas territoriales. Para el cumplimiento de su cometido, y en el marco del proceso de descentralización del Estado, se fortalecerá decididamente la capacidad de gestión territorial de los municipios.

Para efectos de las funciones del desarrollo territorial (planificación, regulación, ejecución, etc.) y sin perjuicio de las facultades e instrumentos vigentes, existirán instancias de articulación-regulación (Gobierno Nacional, Regional, Local por una parte y la Sociedad Civil, por otra). Estas instancias generarán en cada caso, acuerdos territoriales, urbanos, intercomunales, etc., foros a nivel nacional-macroregional, acuerdos de desarrollo territorial-regional, según sea la especificidad regional.

2. CRITERIOS PARA LA PLANIFICACIÓN Y REGULACIÓN DEL DESARROLLO TERRITORIAL

Dadas las crecientes externalidades que se generan en los centros urbanos y su gran complejidad, es imprescindible una acción explícita e implícita de orientación por parte de las autoridades públicas para compatibilizar, por una parte, la lógica del mercado con la del ciudadano y, por otra, los intereses particulares con el bien común. Ello no es posible bajo el espontaneismo urbano.

La PDT se implementará bajo un esquema de planificación del desarrollo territorial diseñado según los siguientes criterios:

Participación de la comunidad

La planificación del territorio es un proceso y no sólo un producto o resultado de un momento de la gestión. Supone una modalidad de consultas en todos los niveles decisionales para explicitar y transparentar los objetivos de las intervenciones en el territorio; reforzar la identificación y sentido de pertenencia espacial de la gente sobre su medio; fortalecer los instrumentos de gestión por medio de la comunidad sobre protección ambiental, construcción y actividades de servicios; reforzar conductas de «accountability».

Involucramiento de todos los grupos de interés

La viabilidad de la planificación territorial es una cuestión de aceptación y de consensos políticos. La PDT debe involucrar a todos los agentes, operadores y beneficiarios, si quiere darle un sentido estratégico a su planificación. Los grupos de intereses son tanto los beneficiados como los afectados negativamente por la intervención producto de las políticas urbanas.

Se distinguirán los grupos afectados (residentes, negocios, grupos de la comunidad, propietarios), los de ejecución y control (políticos, inversionistas, planificadores, empresas de servicios) y los que manejan información y opinión (instituciones no gubernamentales, bancos, académicos).

Coordinación horizontal y vertical

Los instrumentos de planificación contemplarán la coordinación vertical de los intereses locales con los lineamientos políticos («bottom up») y de los últimos con los primeros («top down»). Deberá mejorarse la coordinación horizontal entre planificación territorial, funciones financieras, socioeconómicas, benéficas, instituciones de gestión urbana.

Sustentabilidad

La planificación territorial deberá compatibilizar los escenarios, objetivos y metas de corto y mediano plazo con los efectos de largo alcance relacionados con la sustentabilidad del desarrollo del territorio.

Factibilidad financiera

En la elaboración de los planes urbanos se tomarán en cuenta las consecuencias que en términos de financiamiento y mantenimiento de obras e infraestructura éstos generen a los municipios. En los planes se debe considerar la situación financiera de los municipios y la racionalización de los impuestos y tasas urbanas.

Subsidiaridad

El principio de subsidiaridad, esto es, tomar las decisiones al menor nivel posible compatible con la obtención de los resultados propuestos, permitirá maximizar la participación y permitirá mayor efectividad en el planeamiento urbano.

3. INSTRUMENTOS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

Los instrumentos de ordenamiento territorial: planes estratégicos territoriales y planes reguladores, serán elaborados a partir de un proceso participativo que contenga los objetivos del desarrollo territorial de la comunidad involucrada; contarán con procedimientos de actualización permanente; incorporarán nuevos instrumentos de gestión territorial, tales como microplanificación, planificación estratégica territorial, escenarios de mediano y largo plazo y sistemas eficientes de información espacial y muy especialmente integrarán los impactos ambientales del desarrollo territorial.

Los planes, en general, deberán enfatizar las consideraciones estratégicas, esto es, las potencialidades, fortalezas, restricciones, etc. del territorio correspondiente, los aspectos de gobernabilidad así como de administración local, urbana y regional; las condiciones políticas y político institucionales que prevalecen en el territorio y los mecanismos de resolución de conflictos.

Se promoverán modalidades de coordinación interinstitucional, tales como los Comités Regionales de Ordenamiento Territorial (CROT), las asociaciones intermunicipales, así como las asociaciones entre comunas y regiones, para fortalecer la coordinación horizontal-vertical y el enfoque integrado de la planificación territorial.

Los principales instrumentos serán:

La planificación estratégica del territorio

Un aspecto esencial que debe abordar la política de desarrollo territorial es la condición estratégica de los planes territoriales. Esto significa que el proceso de planificación será al mismo tiempo un proceso de participación y negociación entre usuarios y agentes; que los objetivos serán compartidos y socializados antes de su aplicación; y que la factibilidad político-técnica de la intervención en el territorio deberá ser parte de la base conceptual de la planificación.

Cada territorio, región, intercomuna, ciudad o localidad deberá formular, bajo las condiciones señaladas más arriba, su propio proyecto de desarrollo territorial. La gestión pública deberá proveer las condiciones para una socialización del proyecto territorial, así como verificar las condiciones institucionales y coordinaciones necesarias para su puesta en marcha.

Los planes reguladores

Los planes reguladores comunales serán parte importante, si bien no determinante, de un sistema de planificación territorial que comprende desde las políticas nacionales de desarrollo territorial, las estrategias regionales de desarrollo, los planes regionales de desarrollo territorial, los planes intercomunales, hasta los seccionales⁵.

Los planes reguladores comunales son un instrumento normativo y regulador que deben reflejar, los objetivos y metas, espacios de concertación de voluntades e intereses de la comunidad respectiva. Esto es, se insertan en políticas de desarrollo territorial más amplias, normalmente consignadas en instrumentos de planificación, como los planes de desarrollo regionales, comunales o urbano metropolitano, más general y comprensivas.

Será una preocupación de la política de desarrollo territorial la calidad de la información sobre desarrollo territorial, para hacer más eficiente la coordinación entre instituciones de políticas (ministerios), entre operadores (servicios, municipios), entre ambos, y fundamentalmente para mejorar la amplitud y calidad de la participación de la comunidad en el ordenamiento del territorio.

4. GESTIÓN FINANCIERA DEL TERRITORIO

En el ámbito de las políticas de financiamiento del desarrollo territorial deben considerarse:

- Una institucionalidad que permita la coincidencia de los beneficios y costos privados del desarrollo territorial.
- La evaluación (revisión) de los instrumentos usados hasta ahora en Chile para financiar bienes públicos en el territorio. Esto es, los objetivos de los impuestos con destino local, contribuciones, derechos de construcción y permisos de circulación, serán el financiamiento de las obras en el territorio respectivo y la eficiencia económica, dejando para el gobierno central la responsabilidad sobre la distribución de ingresos.
- La puesta en marcha de mecanismos de internalización de externalidades que permitirían no sólo mejorar la eficiencia en el sentido de aumentar el bienestar social, sino que también permitirían el financiamiento del desarrollo territorial⁶.

Dada la necesidad de las exenciones del pago de contribuciones, éstas serán de cargo del gobierno central directamente. Bajo este esquema y con el objeto que dichas exenciones favorezcan realmente a los grupos más pobres de la población, el gobierno central pagaría el equivalente a las exenciones al municipio considerándose dicho pago como un derecho del municipio, posibilitando que las comunas que concentran mayoritariamente viviendas eximidas del pago de contribuciones, puedan sin embargo, contar con los recursos necesarios para financiar bienes públicos locales.

⁵ Los planes reguladores comunales deben ser coherentes p.ej. entre el uso futuro probable de calles y la infraestructura vial prevista. Los proyectos inmobiliarios a partir de cierta envergadura deberán asumir en cómo se absorbe la demanda vial.

⁶ Así por ejemplo, los sistemas de exacciones obligan a los constructores de nuevos proyectos a hacer un aporte, como requisito de aprobación del proyecto inmobiliario, que permita cubrir los costos de infraestructura complementaria que el proyecto demanda. En este sentido, los costos de la infraestructura que impone el proyecto serían internalizados en aquellos que se benefician de ella.

capítulo 4

Reforma Urbana, 2001



REFORMA URBANA, 2001

En Marzo del 2000 –cuando todavía el país padecía las secuelas de la crisis asiática– asumí como Biministro de Vivienda y Bienes Nacionales del Presidente Ricardo Lagos Escobar. Generar empleo a través de un aumento en la inversión, particularmente en la construcción, aparecía como una de las estrategias evidentes para reaccionar a esta coyuntura. Paralelamente, el 2000 marcaba la fecha simbólica del Chile que se adentraba a un nuevo siglo y que tenía por delante 10 años para desarrollar las obras que marcarían las celebraciones del Bicentenario. En este contexto logramos incluir en la primera cuenta pública del 21 de Mayo a la “Reforma Urbana” como una de los 7 ejes prioritarios.

“Duele decirlo, pero no estamos orgullosos de nuestras ciudades. Tenemos ciudades hermosas pero las hemos contaminado, descuidado e incluso convertido en laberintos de congestión que parecen ahogarnos” fueron las palabras usadas para enfatizar la relevancia de este punto. Fue así que trazamos como meta realizar un “tremendo esfuerzo para llegar al bicentenario con ciudades más bellas, menos contaminadas, más expeditas, dignas, amables y cultas”.

Atendiendo a esta directriz, sugerí al Presidente Lagos la creación del Grupo de Trabajo para la Reforma Urbana (GTRU) quien se mostró especialmente interesado en la propuesta. El objetivo sería hacer el levantamiento de las principales reformas que requería el Estado para abordar los desafíos urbanos del nuevo siglo, tanto respecto a la institucionalidad como a los instrumentos públicos necesarios para el mejoramiento de las ciudades.

Le encomendé esta ardua tarea a Carlos Hurtado, Ministro de Obras Públicas del Presidente Aylwin y reconocido por su trabajo en la formulación y puesta en marcha del proceso de concesiones. En conjunto definimos abordar el desafío mediante 4 grupos de trabajo:

- 1. Movilización de Recursos y Financiamiento para el desarrollo urbano:** coordinado por el Ex Ministro de Vivienda y Urbanismo Edmundo Hermosilla y el actual Presidente Sebastián Piñera.
- 2. Uso de Suelos, Equipamiento y Vivienda:** coordinado inicialmente por Jaime Ravinet, Alcalde de Santiago y Vicente Domínguez, Presidente de la Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios.
- 3. Instrumentos de Planificación y Gestión Urbana y Territorial:** coordinado por el Intendente de Santiago Sergio Galilea y el arquitecto-planificador urbano Pablo Jordán.
- 4. Participación, Espacios Públicos y Cultura:** coordinado por la subsecretaria de Vivienda y Urbanismo Sonia Tschorne y Alfredo Rodríguez, Director Ejecutivo de SUR profesionales.

Invitamos a participar a reconocidas personalidades y expertos que pudieran aportar en la elaboración de propuestas, aceptando este desafío más de 80 profesionales y representantes de diversas instituciones relacionadas con el

desarrollo urbano y territorial. El trabajo fue intenso y contempló reuniones semanales durante 4 meses.

En Abril de 2001, el recientemente asumido Ministro de Vivienda y Urbanismo, Jaime Ravinet, comienza el cierre del proceso y la sistematización de las propuestas recibidas, a través de un seminario donde se presentó un documento final con más de 80 medidas, las que terminaron siendo la carta de navegación en materia de desarrollo urbano.

Para monitorear los avances de esta agenda, se creó una comisión asesora presidencial, presidida por el Ministro Ravinet e integrada por otros ministerios y organismos públicos (Interior, MOP, Transporte, Bienes Nacionales y CONAMA) y por organizaciones privadas relacionadas, como la Cámara Chilena de la Construcción, el Colegio de Arquitectos y la Asociación Chilena de Municipalidades.

Creo firmemente que el ejercicio realizado fue positivo y efectivo para los objetivos propuestos. Sin embargo, si uno pudiera hacer una revisión crítica del proceso, uno de los espacios a mejorar sería cambiar la mirada netamente sectorial frente al problema. En términos prácticos, este fue un grupo de trabajo del MINVU, que limitó su alcance a las reformas que se encontraban dentro su accionar, por lo tanto una mirada intersectorial hubiera sido aún mas provechosa. Ello es concordante con la evidente necesidad actual de revisar nuestra institucionalidad, particularmente en temas de participación ciudadana.

Claudio Orrego Larraín*

Julio 2012

*Biministro de Vivienda y Urbanismo y de Bienes Nacionales entre marzo de 2000 y diciembre de 2000.

INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas la sociedad chilena ha hecho un enorme esfuerzo por resolver una gran cantidad de demandas sociales y aunque el desarrollo económico ha mejorado las condiciones de vida de muchas personas, se acrecienta un estado de insatisfacción con las ciudades que habitamos.

En su discurso del pasado 21 de mayo el Presidente de la República nos invitaba por primera vez en la historia a poner nuestras ciudades en el centro de la agenda para el desarrollo del país. “Duele decirlo, pero no estamos orgullosos de nuestras ciudades. Tenemos ciudades hermosas pero las hemos contaminado, descuidado e incluso convertido en laberintos de congestión que parecen ahogarnos”, decía el Presidente, llamándonos a hacer un “tremendo esfuerzo para llegar al Bicentenario con ciudades más bellas, menos contaminadas, más expeditas, dignas, amables y cultas”.

Para alcanzar este gran desafío se hace necesario hacer cambios radicales en el enfoque con que hemos abordado el desarrollo urbano y territorial en el pasado, superando debates paralizantes y transformando en una nueva política el creciente consenso en torno al rol central que las ciudades juegan en el desarrollo del país.

Para todos los chilenos se hace cada día más evidente que las transformaciones en la economía global, los mercados laborales, la expansión de las comunicaciones y los rápidos cambios sociales y culturales en los cuales estamos inmersos, están transformando vertiginosamente las ciudades y territorios que habitamos. En las próximas décadas, nos veremos enfrentados a radicales cambios en nuestras urbes producto a estas transformaciones, cambios que acentuarán la importancia de las ciudades en la generación de oportunidades de desarrollo y bienestar. Estas transformaciones nos enfrentan al enorme desafío de preparar nuestras ciudades para estos cambios y transformar nuestros sistemas urbanos en los instrumentos que permitirán a Chile alcanzar su desarrollo pleno en la próxima década.

Con más del 85% de los chilenos viviendo en ciudades y dependiendo de ellas, este desafío ya es visto por la mayoría como un tema pendiente del país, asentándose un creciente consenso en la necesidad de iniciar un fuerte proceso de reforma del modo como construimos, usamos y gobernamos nuestras ciudades. En este espíritu y por instrucción de S.E. el Presidente de la República, en septiembre del año 2000 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a otros servicios vinculados al tema urbano crearon del Grupo de Trabajo para la Reforma Urbana (GTRU).

La misión del GTRU ha sido identificar los temas claves del desarrollo urbano y territorial de Chile para las próximas décadas, definir los lineamientos principales para una nueva Política Urbana Nacional y generar propuestas concretas para mejorar la situación existente.

GRUPO DE TRABAJO PARA LA REFORMA URBANA

El GTRU, en el cual han participado más de 80 profesionales y representantes de las más diversas instituciones preocupadas del desarrollo urbano y territorial, trabajó durante seis meses en la elaboración de recomendaciones y propuestas de acción para definir la nueva política urbana, la cual ha sido denominada como la REFORMA URBANA.

Esta reforma ha sido definida no tan sólo como un mero esfuerzo de mejoramiento físico y funcional de nuestras ciudades, sino como una radical transformación de los procesos de desarrollo y gestión de nuestros sistemas urbanos.

El trabajo de la GTRU, encabezado por el Ex Ministro de Obras Pública Señor Carlos Hurtado y coordinado por una secretaria ejecutiva del MINVU, dirigida por Luis Eduardo Bresciani, se organizó en una primera etapa en cuatro subgrupos de trabajo, los cuales trabajaron entre los meses de Octubre y Enero en la formulación de recomendaciones y propuestas para abordar cuatro temáticas:

1. Movilización de recursos y financiamiento para el desarrollo urbano

Este subgrupo trabajó en la elaboración de recomendaciones y propuestas para la creación de nuevos mecanismos de generación de recursos para el desarrollo urbano, ya sean provenientes de nuevas formas de financiamiento público, como de aportes privados. El subgrupo fue coordinado por el Ex Ministro de Vivienda y Urbanismo Edmundo Hermosilla y el empresario Sebastián Piñera.

2. Uso de suelo, equipamiento y vivienda

Este subgrupo se concentró en el desarrollo de nuevas propuestas de gestión urbana tendientes a una mayor integración entre las políticas de usos del suelo y las inversiones del estado en vivienda, equipamiento y transporte. Este subgrupo fue

coordinado inicialmente por Jaime Ravinet en su calidad de Alcalde de Santiago y Vicente Domínguez, presidente de la Asociación de Empresas Inmobiliarias.

3. Instrumentos de planificación y gestión urbana y territorial

Este subgrupo formuló recomendaciones y propuestas para mejorar y modernizar la aplicación y uso de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) en el ordenamiento urbano y territorial y de algunas herramientas de gestión urbana asociadas a dichos instrumentos. El subgrupo fue coordinado por el Intendente de Santiago Sergio Galilea y el arquitecto - planificador urbano Pablo Jordán.

4. Participación, espacios públicos y cultura

Este subgrupo trabajó en torno a propuestas orientadas a la generación de ciudades más eficientes en los ámbitos económico, social y ambiental, a partir de la relación entre ciudadanía, los espacios públicos y el patrimonio. Fue coordinado por la Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo Sonia Tschorne y Alfredo Rodríguez, Director Ejecutivo de SUR Profesionales.

El trabajo realizado por estos subgrupos se tradujo en cuatro Resúmenes Ejecutivos y más de 40 documentos temáticos, los cuales fueron sistematizados en un conjunto de propuestas y recomendaciones.

SIETE CONSIDERACIONES GENERALES

La Reforma de la Ciudad surge en gran parte como un esfuerzo de modernización y adaptación de nuestras políticas urbanas a los cambios y realidad contemporánea. Gran parte de las recomendaciones aquí contenidas se fundan en cinco consideraciones previas de la realidad urbana actual. Estas son:

1 | EL DESARROLLO URBANO JUEGA UN ROL CLAVE EL SISTEMA DEMOCRÁTICO

Es uno de los aspectos más relevantes de la relación entre las personas y sus gobiernos.

Ante la existencia de más de 180 ciudades y pueblos, los cuales presentan una enorme diversidad de realidades, desde áreas metropolitanas a pequeñas ciudades de no más 2.500 habitantes, es de creciente consenso nacional la necesidad de descentralizar el Estado y dotar a los gobiernos locales de mayores atribuciones y autonomía, involucrando a la gente con su desarrollo y fortaleciendo el sistema democrático. Por otro lado, el espacio local es donde se manifiesta de mejor manera la relación entre la ciudadanía y la ejecución de las políticas públicas, las cuales dependen de manera crítica de la capacidad gestión local y la participación activa de la comunidad en su implementación. Hoy más del 40% del gasto público es de decisión regional, siendo la meta del gobierno sobrepasar el 50 %, no obstante menos del 20% del gasto total del Estado sigue siendo gestionado por municipios, los cuales carecen de atribuciones legales para tomar decisiones en muchos ámbitos del desarrollo urbano y la administración local.

2 | EL DESARROLLO URBANO ES DINÁMICO Y DIVERSO

Las ciudades se encuentran en permanente estado de ajuste, lo que obliga a políticas flexibles y adaptables.

Los actuales procesos de desarrollo urbano están sujetos a infinitas decisiones que toman las personas, las empresas y el Estado sobre el territorio, decisiones sujetas a constantes cambios en los procesos demográficos y económicos, en las tendencias de mercado y en los hábitos y estilos de vida. Esta condición cambiante de la realidad urbana hace indispensable regulaciones y planes de gran flexibilidad y adaptación a las nuevas demandas, asegurando armonizar las decisiones individuales con la eficiencia económica, la equidad social y la protección del medio ambiente. El éxito de la política urbana depende de un modo crítico más de los instrumentos que permitan a los distintos actores asumir las externalidades negativas causadas por sus decisiones que de acción directa del Estado.

3 | LAS POLÍTICAS URBANAS TIENEN SIGNIFICATIVOS EFECTOS ECONÓMICOS Y SOCIALES

El desarrollo urbano puede traer enorme beneficios y oportunidades de desarrollo a la gente, ya que estas afectan la capacidad y competitividad del País. Hoy el 86% de la población chilena vive en ciudades y cerca del 84% de los empleos se generan en ellas. En tan sólo diez años el PIB generado por las zonas urbanas ha aumentado de un 75% a más del 86%. Por otro lado, aproximadamente 2/3 partes de la riqueza física está en nuestras ciudades, de esta manera, cuando se interviene sobre los sistemas urbanos y el territorio se modifica espacialmente la riqueza con un fuerte impacto en la distribución de las oportunidades de desarrollo de cada Comuna o Región. Estos cambios acentúan aún más el rol de las ciudades en el desarrollo económico y social y hacen necesario entender a las políticas urbanas también como políticas sociales y económicas.

4 | LA INTEGRACIÓN ENTRE CIUDAD Y TERRITORIO CONSTITUYE UNO DE LOS CAMBIOS PARADIGMÁTICOS DEL DESARROLLO URBANO CONTEMPORÁNEO

Las nuevas urbes de hoy y mañana son la suma de diversa comunidades a lo largo del territorio. Este panorama se hace aún más evidente en los extremos de los sistemas urbanos, en las áreas metropolitanas en proceso de transformación de regiones metropolitanas y en las regiones rurales compuestas por vastos sistemas de ciudades menores y pueblos integrados social y económicamente con sus territorios.

5 | EL ESTADO JUEGA UN ROL CENTRAL EN EL DESARROLLO URBANO

Dada la complejidad de los sistemas urbanos, los distintos niveles del Estado cumplen un rol central en la promoción del bien común y la gestión de las ciudades. Si bien el Estado ha ido cambiando en el tiempo su rol al interior de los sistemas urbanos, transitando desde un Estado Empresario a un Estado Regulador y Promotor, tanto los cambiantes y dinámicos mercados urbanos como los conflictos sociales generados al interior de las ciudades hacen imprescindible la acción concertada y decidida del Estado como ente responsable de la adecuada gestión y regulación de nuestras urbes. De esta manera, en el presente escenario de globalización y creciente acción privada es responsabilidad del Estado diseñar, implementar y gestionar las políticas urbanas.

6 | AL MERCADO Y LA INICIATIVA PRIVADA LE CABE UNA ALTA RESPONSABILIDAD EN EL DESARROLLO URBANO

Esto se hace evidente en el fuerte cambio experimentado en la participación del sector privado sobre el total edificado en las ciudades, pasando de un 23% en 1980 a un 81% en 1997. Estos cambios en la capacidad de la iniciativa privada de actuar sobre los procesos urbanos dando respuesta a las nuevas demandas, innovando en la oferta de productos y servicios y creando nuevas tendencias de desarrollo, implica un marcado cambio respecto a las ciudades de hace 40 años atrás. Esta transformación obliga ampliar los espacios de trabajo público-privado en el desarrollo urbano, diseñando políticas urbanas que permitan el buen funcionamiento de los mercados urbanos y la expansión de las oportunidades de participación privada.

7 | EL ESTADO CARECE HOY DE UNA ADECUADA ESTRUCTURA PARA ENFRENTAR LA GESTIÓN DEL DESARROLLO URBANO

A pesar de los cambios vividos por nuestras ciudades, la estructura del Estado para responder a la gestión de los procesos urbanos no ha variado significativamente en los últimos 35 años. Aún subsiste una alta dispersión administrativa de funciones, existiendo más diez instituciones del Estado con atribuciones directas sobre distintos aspectos del desarrollo urbano. A lo anterior se debe sumar la falta de autonomía local y regional para dirigir el desarrollo urbano y un creciente aumento de conflictos de competencia entre ministerios, servicios y gobiernos locales debido a la superposición de leyes y decretos. Respecto a la asignación de los recursos públicos, la operación de las ciudades no se encuentra adecuadamente explicitado en la forma en que se analiza y asigna el gasto público, generando enormes ineficiencias por descoordinación, superposición y falta de integración de las inversiones sectoriales en las ciudades.

SEIS PRINCIPIOS PARA LA REFORMA URBANA

En el contexto anterior, la modernización y la reforma de las ciudades esta orientada a construir asentamientos humanos más integrados y solidarios, poniendo como eje de las nuevas políticas a la persona y la familia. Este desafío se funda en los siguientes principios:

1. Ciudad democrática

Aspiramos a una ciudad construida sobre la participación, la concertación de esfuerzos y la apertura a la iniciativa de la gente y sus comunidades, entregando crecientes grados de autonomía local y regional para el desarrollo urbano.

2. Sistema urbano y territorial diverso

Aspiramos a un sistema urbano y territorial que ofrezca el mayor número de posibilidades para sus habitantes desde el punto de vista de la residencia, el empleo, la recreación, el transporte, etc. Un sistema urbano y territorial que cuente con una variedad de instrumentos y líneas de acción para diferentes temas, problemas y contextos, que reconozca las identidades y particularidades del territorio, asumiéndolas como condiciones para la gestión del desarrollo urbano local y que recoja la particularidad local mediante la incorporación activa de la población: de forma participativa.

3. Ciudad sustentable

Aspiramos a un sistema urbano y territorial que se desarrolle sin afectar la calidad de vida y el desarrollo futuro de sus habitantes. Las políticas e instrumentos de desarrollo urbano deben fomentar formas de desarrollo de bajo impacto ambiental.

4. Ciudad gestionada integralmente

Aspiramos a un sistema urbano y territorial integrador e integral:

Integral en relación con las políticas públicas: La ciudad es un espacio de convergencia de las políticas públicas, lo que implica el potencial de articular las políticas sectoriales en y desde la ciudad. Las políticas y programas sociales y sectoriales tienen una dimensión espacial y urbana que debiera formar parte de la gestión urbana.

Integrador en la dimensión social, de manera que contribuya a la integración socio-espacial de todos los grupos de nuestra sociedad. Integrador a nivel físico, de manera que la ciudad y su proceso de gestión incorpore distintas escalas. Integrador en términos de usos y funciones. La ciudad se caracteriza por su heterogeneidad funcional.

5. Ciudad adaptable a los cambios

Aspiramos a mecanismos e instrumentos de gestión urbana flexibles, que a partir de la definición de objetivos y condiciones esperadas para el desarrollo urbano y territorial, puedan adaptarse a las particularidades y potenciales de cada caso. El rol del Estado, en este sentido, se incrementa por sobre el de la administración de servicios, control normativo e inversiones básicas, hacia el de la promoción incluyendo las acciones de informar, orientar, facilitar, negociar incluso, el desarrollo urbano. Ser más un gestor que un administrador.

6. Ciudad administrada eficientemente

Aspiramos a sistemas urbanos y territoriales gestionados de forma eficaz y eficiente. Este principio de debe traducir en una modernización de los mecanismo de gestión urbana del sector público.

La **eficacia** de las políticas públicas en los temas de la Reforma de la Ciudad dicen relación con el sentido de oportunidad en la acción, con la concepción estratégica de las inversiones, con la promoción de la articulación entre actores y agentes del desarrollo urbano, con la superación de la rigidez a favor de alcanzar los objetivos propuestos.

La **eficiencia** apunta a la optimización del uso de los recursos, a la movilización proactiva de la comunidad en la gestión de la ciudad, a la creatividad para la reducción de los costos de producción y operación del sistema urbano, a la disposición de información para la toma de decisiones, y a la coordinación de las políticas públicas.

UN PLAN DE ACCIÓN PARA LA REFORMA URBANA

La Reforma de la Ciudad implicará un esfuerzo del Estado en diversos ámbitos de acción. El éxito de este esfuerzo dependerá en gran medida no sólo la voluntad política y la concertación de la ciudadanía en torno a este desafío, sino de la implementación sistemática y sostenida en el tiempo de un conjunto de acciones. Desde esta perspectiva, la Reforma de la Ciudad exige un esfuerzo considerable de planificación, con metas claras en su alcance, dinámica de implementación y recursos asignados, de coordinación de las agencias responsables y de control sistemático de resultados al más alto nivel de responsabilidad.

Las líneas de Acción aquí expuestas, representan un primer esfuerzo de sistematización y priorización de las recomendaciones y propuestas elaboradas por el Grupo de Trabajo para la Reforma de la Ciudad. Estas propuestas se encuentran contenidas en el documento “Bases para la Reforma de la Ciudad y Territorio”, el cual se centra en las recomendaciones para abordar los distintas dimensiones del tema urbano, y en el documento “Propuestas para la Reforma de la Ciudad” que presenta más de 95 propuestas específicas.

Las cinco líneas de acción para la materialización de la Reforma son:

1. Desarrollo institucional

Corresponde al grupo de recomendaciones y acciones propuestas para la adecuación de las instituciones a cargo del desarrollo urbano y territorial de Chile, para responder a los desafíos planteados por la Reforma.

2. Gestión del desarrollo urbano y territorial

Corresponde al grupo de acciones propuestas para mejorar y posibilitar el manejo y gestión del proceso de desarrollo urbano por parte del sector público.

3. Financiamiento del desarrollo urbano y territorial

Corresponde al grupo de recomendaciones y acciones orientadas a ampliar y mejorar la disponibilidad de recursos financieros para el desarrollo urbano.

4. Manejo ambiental urbano

Corresponde al grupo de recomendaciones y propuestas orientadas a dar expresión al principio de la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano y territorial

5. Fortalecimiento de la participación y la ciudadanía

Corresponde al grupo de recomendaciones y propuestas orientadas a incorporar la participación de la ciudadanía en la identificación de necesidades, formulación de propuestas e iniciativas, y, ejecución, mantención y control del desarrollo urbano.

RECOMENDACIONES Y ACCIONES

A continuación se muestran, a partir de las líneas de acción anteriores, las recomendaciones y las acciones vinculadas a cada recomendación surgidas del “Grupo de Trabajo para la Reforma Urbana”.

Recomendaciones

Acciones posibles

1 | RESPECTO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO.

1. Reestructurar los roles, funciones, atribuciones y áreas que abarcan los distintos organismos que intervienen en la planificación urbana.

Evaluar roles, funciones, atribuciones y áreas que abarcan los distintos organismos que intervienen en la planificación urbana. A partir de esa información, determinar qué organismos se podrían eliminar, redefinir, perfeccionar o fusionar, si fuese necesario.

Adecuar la Ley que regula el funcionamiento y las atribuciones de las instituciones y organismos involucrados en el desarrollo urbano.

Reordenar Secretarías de Estado. Fusión de áreas Transporte y Desarrollo Urbano.

Fusionar Bienes Nacionales y Vivienda, transfiriendo sus funciones operativas a los SERVIU y a una Subsecretaría de Urbanismo al interior del MINVU, integrando los bienes del Estado a las políticas públicas en Desarrollo Urbano.

Creación de un sistema de contratación profesional vinculante con los cargos a desempeñar en Ministerios, Seremis y Direcciones de Obras (Dirección Pública)

Definir un sistema de selección de postulantes a cargos públicos que asegure perfiles profesionales mínimos ad-hoc al cargo.

2. Avanzar en la incorporación de mecanismos de planificación estratégica que impriman su carácter integral a las decisiones territoriales.

Crear Unidades Estratégicas de Gestión Urbana a nivel regional que integren las áreas de desarrollo urbano y transporte.

Diseño de una metodología de planificación estratégica aplicable a la gestión de los organismos públicos implicados en el desarrollo urbano.

3. Fortalecer la autonomía y liderazgo local.

Apoyar financieramente la gestión y capacitación de organizaciones sociales vecinales.

Crear las Direcciones de Urbanismo al interior de los municipios, integrando planificación urbana, gestión de espacios públicos y tránsito.

Entregar mayor flexibilidad y autonomía a las autoridades locales con respecto a la definición e implementación de sus IPT.

4. Fortalecer la gestión territorial y urbana sobre la base de instituciones intermedias para el desarrollo urbano de unidades territoriales específicas.

Crear Instituciones público-privadas a escala regional, comunal y de barrio. Bajo esta categoría estarían todas las agrupaciones representantes de la sociedad civil que conforman el tercer sector, corporaciones municipales, asociaciones público - privadas, corporaciones asociadas a elementos geográficos como bordes costeros y riveras de río, fundaciones que trabajan una temática determinada como Paz Ciudadana, que se centra en el tema de la seguridad, etc., y también instituciones públicas temáticas del tipo de las "Autoridades" del sistema norteamericano (Metropolitan Transport Authority, Housing Authority, etc.).

2 | RESPECTO DE LA PLANIFICACIÓN DEL DESARROLLO URBANO.

5. Desarrollar políticas y planes de desarrollo territorial que incorporen integralmente los territorios urbano y rural.

Fortalecer ordenamiento territorial con nuevos Planes Regionales de Desarrollo Urbano (carácter legal, la utilidad y contenidos).

6. Introducir el concepto de planificación estratégica para el desarrollo urbano.

Generar metodologías de planificación estratégica que permitan manejar planes de desarrollo urbano integrales.

7. Crear políticas modernas de manejo de la expansión urbana.

Actualizar los planes reguladores evaluando periódicamente las demandas por suelo urbano.

Incorporar a los planes nuevos mecanismos flexibles para el crecimiento urbano (Ej. ZODUCs, Áreas Prioritarias de Desarrollo, Licitaciones de Áreas de Expansión, etc.).

8. Incorporar a las políticas urbanas las tendencias de localización y operación industrial y de servicios.

Diseñar mecanismos de regulación de la localización industrial sujetos a performance ambiental.

9. Considerar las nuevas tendencias de concentración de actividades regionales generadas por las redes de transporte.

Corregir los instrumentos de usos del suelo en las áreas de influencia de las infraestructuras de transporte regional.

10. Asociar las políticas habitacionales del Estado al aumento de la movilidad

Modificar la Política Habitacional.

de la población, el reciclaje urbano, el aprovechamiento de los espacios disponibles y las capacidades urbanas en desuso.

11. La planificación del desarrollo territorial y urbano debe integrarse a la adecuada planificación de los sistemas y las infraestructuras transportes.

Planificar la red de transporte en todo el territorio.

12. Se debe propender a la integración de distintos modos de transporte.

Implementación de centros de cambio de medio de transporte.

13. Se debe integrar la vialidad local y residencial a la planificación de la ciudad.

Crear diseños para la seguridad y estímulo a otros modos de transporte como el peatonal y la bicicleta.

14. Mantener la vitalidad y competitividad de las áreas centrales. Planificar y priorizar proyectos urbanos que apunten al desarrollo y fortalecimiento de centros urbanos.

Planificar y priorizar los proyectos de inversión e espacios públicos en áreas centrales.

15. Fomento a los mecanismos de desarrollo urbano basados en Internalización de impactos.

Perfeccionamiento de los mecanismos de Desarrollo Condicionado.

Incorporación de mecanismos de pagos por impactos (Impact Fees).

16. Reciclar el patrimonio construido.

Fomentar actividades comerciales, culturales y artísticas en terrenos o edificaciones en desuso.

Crear fondos concursables para el mejoramiento de barrios degradados.

17. Fortalecer el desarrollo de los pueblos y pequeñas localidades.

Programas de pavimentación de caminos de pequeños poblados.

18. Mejoramiento de los espacios públicos.

Creación de la Corporación Nacional del Espacio Público.

Preparar anualmente una "Estrategia de Espacio Públicos" que trate temas de gestión, diseño, provisión, mantenimiento y financiamiento.

Convocar a concurso de "Mejores Prácticas" para replicación y difusión de experiencias exitosas en gestión y uso de espacios públicos.

Fomentar la celebración de fiestas, concursos, exposiciones y todo tipo de actividad que genere la animación y participación ciudadana en los espacios públicos.

Crear fondos concursables a nivel municipal para habilitar, equipar y animar espacios públicos.

Fortalecer los programas de espacios públicos participativos.

19. Diversificar las inversiones en espacio público. Crear programas escala menor de mejoramiento, limpieza e imagen de calles, barrios y caminos importantes, con participación (ampliando la línea de pavimentos participativos).
20. Se debe incentivar el uso del diseño urbano en el mejoramiento de calles y espacios públicos como estrategias efectivas y rentables para mejorar la calidad de vida en las ciudades. Promover guías “Diseño Urbano” para la acción de los municipios y sector privado.
Modificar normativas (OGUC) relativa a estándares de áreas verdes, permitiendo mayor diversidad y opciones en el diseño de espacios públicos de los desarrollos inmobiliarios.
21. Incluir como criterio en los proyectos emblemáticos del Bicentenario la integración de espacios naturales con espacios construidos y la creación de espacios públicos e instalaciones adecuadas para la recreación, la cultura, el arte, el deporte. Convocar a concursos internacionales abiertos para proyectos urbanos del Bicentenario.
22. Privilegiar la integración de flora nativa a los espacios públicos urbanos, contribuyendo a su sustentabilidad. Diseño de “Guías de Diseño Ambiental del Paisaje” para el uso por parte de municipios y desarrolladores inmobiliarios.
23. Promover el buen usos de la ciudad y los espacios comunes. Invertir en publicidad y el desarrollo de campañas educativas.
24. Mejorar el acceso a información urbana para la toma de decisiones publicas y privadas. Invertir en sistemas de información urbana de acceso público (observatorios).
Elaborar anualmente un informe sobre “Estado de la Ciudades Chilenas” con indicadores relevantes para la acción privada y la evaluación de la efectividad d las acciones públicas.
25. Mejorar la coordinación efectiva entre los distintos servicios vinculados al desarrollo urbano. Establecer convenios de traspaso de información entre servicios.
26. Perfeccionar el soporte jurídico de los Instrumentos de planificación. Modificación de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC).
Realización de modificaciones legales necesarias en la LGUC y otras leyes nacionales a fin de evitar contradicciones y conflictos.
Uniformar nomenclatura urbana entre las leyes.
27. Los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) deben estructurarse en un sistema integrado que permitan el manejo del territorio. Mejorar y racionalizar la Circular DDU que coordina la elaboración de los IPT.
28. Perfeccionar, crear e implementar una más amplia gama de tipos de instrumentos de planificación y gestión. Planes de regulación ambiental.
Planes de gestión urbana.

29. Orientar los nuevos instrumentos hacia mecanismos de planificación flexible.

Planes de infraestructura.

Planes de capacidad urbana.

Planes maestros de diseño urbano.

Planes maestros de crecimiento urbano.

Planes maestros espaciales.

Planes de Regeneración para áreas de renovación urbana.

Estudios de capacidad urbana como herramienta para la flexibilidad en desarrollo urbano.

Perfeccionar planes regionales de desarrollo urbano (carácter legal, la utilidad y contenidos)

Incorporar a la LGUC el concepto y los mecanismos de Planificación de Incentivos o Condicionada.

Revisar las instancias y normativas de aprobación de proyectos urbanos de impacto significativo para hacerlas más transparentes y expeditas.

Perfeccionar y flexibilizar el instrumento Zoduc estableciendo condiciones para que un territorio sea Zoduc (por iniciativa pública o privada) y requerimientos del desarrollador para llevarla a cabo.

Definir formalmente una metodología para determinación de nuevas ZDUC.

Incorporar a la LGUC el sistema de Pagos por impacto (Impact Fees).

30. Promover y estimular el desarrollo urbano en las localizaciones con mayor potencial.

Revisar las instancias normativas de aprobación de proyectos urbanos para hacerlas más transparentes y expeditas.

Exigir obras de urbanización a los proyectos de loteos en las áreas rurales.

Garantizar las obras completas de urbanización como condición previa para otorgar el permiso de loteo y etapas en Zonas de Desarrollo Condicionado.

Establecer por Ley un mecanismo de coordinación entre municipios vecinos para la ejecución de inversiones en infraestructuras.

Establecer sistemas de emisiones transables.

31. Introducir normas flexibles de manejo ambiental que permitan a las industrias integrarse a las ciudades.

Utilizar los fondos de innovación tecnológica y producción limpia (CORFO) con fines de integración

32. Simplificar planes reguladores comunales.

urbana de actividades.

Modificación de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones.

33. Mejorar la normativa para facilitar cambios y transformaciones ágiles y rápidas en barrios, distritos y localidades pequeñas.

Modificación de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones.

34 . Simplificar el trámite de aprobación de los IPT.

Modificación de la actual Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Apoyar la implementación de los planes reguladores en todo Chile.

35. Posibilitar la creación de áreas verdes y equipamientos de uso público en suelos en desuso.

Establecer convenio entre propietarios y el Estado para la utilización temporal de terrenos privados para fines de uso público.

36. La inversión pública debe ser estructurada a partir de planes desarrollo con referencias a unidades territoriales.

Reorganizar la estructura de asignación del gasto público a partir propuestas de desarrollo.

Elaborar bases para licitar vías interurbanas.

Elaborar proyectos de transporte público que operen como internalizadores de las externalidades provocadas por el transporte privado. Ejemplo: que se financien con fondos provenientes de un sistema de tarificación vial.

37. El Estado debe hacer una fuerte inversión para la creación de capacidades técnicas y profesionales para el manejo del desarrollo urbano.

Aumentar los fondos para la investigación académica y artística aplicada en los temas de la ciudad.

Apoyar desde el Estado la formación de profesionales en temas de la ciudad.

Crear un programa de capacitación cuyo objetivo es la aplicación integral del modelo en todas las áreas que corresponda, de manera que se optimizar su utilización.

3 | FINANCIAMIENTO DEL DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL

38. Mejorar el sistema de tributación a fin de asegurar que los aportes de las personas al financiamiento del desarrollo urbano sean justos y proporcionales a las necesidades.

Analizar y proponer modificaciones a la actual manera en que los impuestos se relacionan al desarrollo urbano:

Ligar los impuestos territoriales con los servicios entregados, haciendo explícito los beneficios.

Incluir mecanismos de incentivo tributario al desarrollo urbano para relocalización de industrias y servicios (patentes comerciales), remodelación, mantención de patrimonio y áreas verdes (Ej. Descuento del dividendo de la casa del impuesto a

39. Crear nuevos mecanismos de incentivo para allegar recursos para la atracción de inversión privada y municipal.

la renta existente en EEUU), clasificar la renovación de inmuebles como inversión en vez de gasto para las empresas.

Propuesta de SII sobre sitios eriazos y obras abandonadas que fomente su reuso.

Modificación de la Ley de Municipalidades para permitir impuestos transitorios de mejoramiento urbano.

Fortalecer y actualizar anualmente los mecanismos de redistribución de fondos municipales.

Establecer “Cobros de Mejoramiento Urbano” por distritos. (LGUC)

Creación de “Distritos de Mejoramiento”, permitiendo a las autoridades locales establecer convenios con el sector privado. (LGUC)

Creación de “Zonas Comerciales de Mejoramiento” a cargo del sector privado comercial de la zona (modelo “Business Improvement District” USA).

Crear créditos especiales para el reciclaje de zonas industriales obsoletas y renovación de edificios en deterioro en las zonas consolidadas de las ciudades.

Ley de Donaciones para el desarrollo urbano.

Establecer bonificaciones de constructibilidad y densidad como incentivos a la inversión en obras de beneficio público. (LGUC)

40. Facilitar el funcionamiento de corporaciones para el desarrollo urbano.

Proyecto de Ley para corporaciones municipales.

Legalización y creación de las Corporaciones Municipales de Infraestructura y Desarrollo Urbano.

41. Extender la herramienta de las concesiones a áreas verdes, vías urbanas, equipamientos urbanos, etc.

Definir las condiciones y mecanismos necesarios para extender el campo de acción de las concesiones a obras no viales.

Aprobar el proyecto de Ley sobre Financiamiento Compartido del Minvu.

42. Promover la participación y la competencia en la generación de proyectos urbanos.

Creación de “Fondos Concursables de Desarrollo Urbano” a través de un claro sistema de puntaje.

Creación de tres fondos para escalas y tipos distintos de proyectos y planes: Regionales, locales y por distritos.

Para consolidar esta iniciativa y entregarle más posibilidades, crear la Ley de Fondos Concursables.

4 | MANEJO AMBIENTAL DE LA CIUDAD Y EL TERRITORIO

43. Incorporar la variable medio ambiental a la política de desarrollo urbano.

Desarrollar mecanismos para la certificación ambiental de los Instrumentos de Planificación Territorial, permitiendo reducir los plazos y procedimientos para la aprobación de proyectos y obras de infraestructura.

Mejorar el Plan de reducción de emisiones de gases y polvo mediante un adecuado programa de pavimentación y mejoramiento de los combustibles.

Cobro a las fuentes fijas productivas que emiten contaminantes.

Incorporar mecanismos de mercado que permitan transar los derechos efectivos de emisión, flexibilizando las normas actuales.

44. Fomentar la inversión en proyectos de recuperación ambiental en las ciudades.

Promover un desarrollo y preservación de áreas verdes forestadas vinculadas a las ciudades y sus áreas rurales.

Implementar plan de recuperación y creación de áreas verdes en pozos de áridos, vertederos y suelos deteriorados por actividades extractivas.

Implementar planes y proyectos de “Recuperación de Áreas Verdes” a interior de las ciudades en el marco del Plan Bicentenario.

Desarrollo de corredores verdes en la periferia de las ciudades.

45. Integrar la dimensión ambiental en el diseño de proyectos urbanos e inversiones inmobiliarias.

Incorporar normativas más exigentes en cuanto al diseño y requerimiento de áreas verdes en proyectos en áreas rurales.

Recuperar con proyectos urbanos o con creación áreas o corredores verdes terrenos abandonados, obsoletos o en terrenos de empresas del estado.

Incorporar a los programas habitacionales los costos creados por la segregación social de los proyectos de vivienda pública, mediante nuevos subsidios de integración social.

46. Reducir los niveles de segregación socio-espacial en las ciudades.

Fortalecer los mecanismos de movilidad habitacional.

47. Abordar el tema de la pobreza urbana como un generador de impacto ambiental.

Priorizar las inversiones públicas de infraestructura en las zonas más deprimidas y pobres (pavimentación alcantarillado, parques urbanos, aguas lluvias, recuperación zonas contaminadas, etc.).

48. Desarrollar políticas que incentiven el reciclaje de residuos sólidos a nivel comunal.

Crear incentivos de precios es el tema de la disposición de residuos sólidos, perfeccionando los cobros municipales por disposición de basura.

5 | CIUDADANÍA Y PARTICIPACIÓN EN EL DESARROLLO URBANO

49. Incentivar a la participación local en el desarrollo urbano.

Perfeccionar el sistema de participación ciudadana en la elaboración y aprobación de los Planes Reguladores Comunales.

Crear un mecanismo de participación permanente de los vecinos en las decisiones de inversión urbana y aprobación de proyectos en el ámbito comunal. (Impulsar consultas y plebiscitos comunales)

Implementación de fondos concursables de renovación urbana de barrios.

Crear financiamiento para ONGs vinculadas a proyectos participativos de desarrollo urbano.

Incorporar Internet a los procesos de difusión y participación urbana.

Crear estaciones de diálogo en los municipios. Se puede aprovecharla infraestructura de los Infocentros del Ministerio de Educación.

50. Apoyar desde el Estado la difusión y capacitación en temas urbanos a todo nivel.

Financiar programas de estudio e investigación en temas urbanos en centros de estudio superior.

Apoyar y fortalecer los el “Programa de Diálogos Ciudadanos” a lo largo de todo Chile.
Crear programas (Software) con contenidos urbanos para la difusión y formación.

Difusión de las experiencias exitosas en desarrollo urbano y participación en Chile (edición de folletos MINVU).

Crear programas de formación para líderes locales.

Generar proyecto participativo de recuperación de memoria colectiva de los barrios.

Convocar concurso de “Mejores Prácticas” en participación e identidad local.

Apoyar campañas de comunicación sobre la identidad local de cada barrio (Ej. Guía de los Barrios de Chile).

51. Generar identificación afectiva del habitante con el barrio y la ciudad.

Programa de financiamiento de actividades culturales y de encuentro en barrios.

52. Fomentar mecanismos de control ciudadano sobre el desarrollo urbano.

Crear defensor del pueblo a nivel municipal y regional.

Crear ordenanza local de participación ciudadana.

53. Fortalecer liderazgo local en materias de desarrollo urbano.

Apoyar la gestión y capacitación de organizaciones sociales vecinales, por ejemplo, impartiendo talleres de capacitación en temas urbanos.

Crear convenios con instituciones privadas y alianzas con otras instituciones públicas para llevarlo a cabo.

Brindar asesoría técnica a organizaciones vecinales, acceso mediante postulaciones o concursos.

54. Incentivar la acción directa de las personas en el desarrollo urbano.

Desarrollar Programas de voluntariado orientado a la mantención, mejoramiento y construcción del espacio público (Ej. colegios, empresas, grupos organizados, etc.).

GESTIÓN DEL PLAN DE LA REFORMA URBANA

Plantear las acciones del plan de reforma en el contexto de iniciativas sectoriales para el mejoramiento de la gestión es una cosa. Ampliar el alcance de estas iniciativas para transformarse en un lineamiento gubernamental es otra. La progresiva modernización de la gestión urbana, y de la posición que ocupa la ciudad en el desarrollo nacional sugiere plantear las acciones en el marco de un Plan de mayor alcance: La Reforma Urbana y Territorial.

Se sostiene ello en la comprensión de que el sistema de asentamientos humanos constituye una preocupación saliente en las estrategias del desarrollo nacional en sus dimensiones económica, social y ambiental, así como en la importancia que tiene el incorporar diferentes servicios públicos al tema. Por ello, la atención sistemática de la complejidad del fenómeno de los asentamientos humanos y su inherente proceso de consolidación forma ya parte de los objetivos del Plan de Gobierno.

La visión de la ciudad como un medio para el desarrollo social, como vehículo para la superación de la pobreza, como soporte a las acciones del crecimiento económico, como plataforma para la competitividad internacional e inserción nacional en el contexto global, y otras concepciones de similar tenor, obligan a desarrollar un esfuerzo sostenido y sistemático con relación a la modernización y actualización de los medios e instrumentos de la gestión urbana.

Obliga asimismo a la incorporación de nuevos recursos a la gestión del desarrollo urbano, a la integración de los componentes espaciales en la definición y ejecución de políticas públicas, y al tratamiento de la problemática de los asentamientos con criterios de mayor complejidad, incorporándole planteamientos estratégicos a su desarrollo, por sobre el tradicional enfoque normativo- administrativo, y del rol público como el ejecutor de planes, programas y proyectos de inversión sectorial, enfocados en la superación de carencias básicas.

La oportunidad que para el acelerado y sostenido crecimiento nacional representa nuestro sistema urbano con sus actuales niveles de organización y satisfacción de necesidades básicas, no pueden ser minimizadas. Claramente nuestro sistema urbano ha alcanzado un nivel de desarrollo que nos permite plantear con seguridad un segundo plano de desafíos: el de elevar la calidad de vida de nuestras ciudades. En este plano los elementos asociados con mejorados estándares de servicio, con nuevos niveles de diversidad y complejidad, con una renovada y vital relación con el sistema natural de soporte, con una efectiva incorporación de la población y el sector privado en la gestión y desarrollo de las ciudades, con el mercado, con nuevas concepciones y relaciones entre los tradicionales sectores, en particular vivienda, infraestructura y transporte, y otras similares, son todas expresiones de este anhelo.

Desde este punto de vista, los planteamientos de principios, líneas de acción, recomendaciones y acciones que en el marco del GTRU han surgido apuntan en el agregado a la definición de un estilo y enfoque de gestión consecuente con esta visión. La materialización ordenada de las acciones exige la definición de marcos presupuestarios, de la selección de los roles que corresponden a cada repartición en este esfuerzo de modernización, y de la estructuración de un sistema de seguimiento y evaluación permanente.

ESTRUCTURA PARA LA GESTIÓN DEL PLAN DE LA REFORMA URBANA

A La Presidencia de la República ha ya definido la prioridad que asigna al mejoramiento formal de nuestras ciudades. Planteó asimismo un programa específico de inversiones orientadas a dotar a ciudades seleccionadas del país de proyectos emblemáticos del Bicentenario de la Independencia, fijando con ello un marco temporal para la materialización de estas inversiones. En lo principal relacionadas con la dotación de espacios públicos y equipamiento emblemático, la cartera de proyectos se encuentra en fase de preparación y evaluación para ser incorporados a los marcos presupuestarios de los próximos años.

En la preparación de estos proyectos se han seleccionado temas urbanos contemporáneos (bordes costeros, renovación de áreas centrales, sistemas principales de espacios públicos), y en su elaboración se ha definido la necesidad de dotar a estas iniciativas de marcos institucionales específicos, de modalidades de financiamiento ad-hoc, así como la de incorporar activamente procesos participativos y de integración del sector privado a su materialización. También es evidente la oportunidad de tratar estos proyectos con un sentido estratégico en relación con el desarrollo de las ciudades que los contienen, aspecto que les otorga un gran interés en cuanto ilustraciones del nuevo estilo de gestión urbana a la que aspira la Reforma.

B Del mismo modo la Presidencia ha solicitado la preparación de un sistema de acciones encaminadas a la gradual mejoría cualitativa de nuestras ciudades, lo que a la fecha se ha traducido en: la preparación de un nuevo proyecto de Ley General de Urbanismo y Construcciones; la tramitación de la nueva Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones; un renovado impulso a las inversiones regionales en desarrollo urbano; el esfuerzo de integración de las decisiones de inversión en sistemas de transporte y vialidad con las estrategias de desarrollo y extensión urbana; la gestión y materialización de inversiones sectoriales en proyectos estructuradores de espacios públicos y parques; la continuidad de programas de renovación urbana; la voluntad de impulsar efectivamente los programas de densificación residencial en las grandes áreas urbanas, y; apuntar gradualmente a la complementariedad entre las políticas habitacionales y las de desarrollo urbano.

C En los aspectos institucionales, la fusión de los Ministerios de Vivienda con el de Bienes Nacionales, ciertamente que encierra un gran potencial para la modernización y agilización de la administración del territorio como soporte para el desarrollo. Las modificaciones legales introducidas a la Ley de Municipalidades, de Gobiernos Regionales, y otras dan cuenta del objetivo de seguir avanzando en la descentralización de la gestión del desarrollo territorial.

D La dimensión ambiental y de la sustentabilidad en la temática del desarrollo urbano y territorial ocupa hoy día un lugar destacado.

E Las acciones anteriores dan cuenta de un proceso sostenido de modernizaciones que hacen a los procesos de toma de decisiones y de acción en el territorio. Junto a ello, el medio nacional, marcado por la necesidad de acelerar las inversiones, por la aspiración ciudadana a mayores grados de flexibilidad para el emprendimiento de acciones de desarrollo urbano, por el aumento en las aspiraciones de la población con relación a niveles de servicio, y, por la toma de conciencia del rol promotor que le cabe al Estado en estas materias, aconsejan, avanzar más en las líneas precedentes.

F Para ello, la organización del “Grupo de Trabajo para la Reforma Urbana”, encabezado y liderado por el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo, dió forma a un proceso participativo de informantes claves que, en distintos temas, reflexionó en torno a problemas y propuestas para mejorar el proceso de desarrollo urbano nacional, en documentos de trabajo, documentos de posición, actas, resúmenes, transcripciones y otros se da cuenta de la riqueza y complejidad de la temática abordada. El Plan de la Reforma Urbana, elaborado a partir de estos productos, apunta a traducir éstas en una propuesta gubernamental de alcance multisectorial, emblemática del esfuerzo de modernización sectorial, el que se constituye en la principal herramienta de gestión.

G La implementación y gestión del Plan de Reforma Urbana y Territorial requiere, en términos generales de:

- Una directriz y compromiso presidencial claros, expresados en la definición del Plan de Reforma Urbana y Territorial como línea de acción gubernamental.
- La conformación de un equipo de trabajo especial, que asuma el desarrollo de las distintas componentes del Plan de Reforma.
- Un mecanismo para la programación, seguimiento y evaluación de los avances en la materia.
- Financiamiento especial del proceso de implementación del Plan de Reforma Urbana.
- Modalidades específicas para la incorporación de la Reforma Urbana en la acción en los niveles regional y municipal.

En consecuencia, la materialización del Plan de Reforma Urbana y Territorial recomienda la siguiente organización para la gestión de esta iniciativa gubernamental:

- 1) La instauración una autoridad clara o Directorio de la Reforma en representación de la Presidencia, con expresión a nivel central y regional, conformada por representantes del sector público, privado, local y profesional.
- 2) La creación de un Grupo de Trabajo o Secretaria Ejecutiva permanente para el desarrollo de las recomendaciones de la Reforma, bajo la tuición del Ministro de la Vivienda y Urbanismo en representación del Presidente de la República.
- 3) El perfeccionamiento de las líneas de acción del Plan de Reforma Urbana, en asociación con proyectos, planes y programas estratégicos y/o en acuerdo con las condiciones específicas de cada asentamiento o región, relacionándolas con las políticas sectoriales vigentes y propuestas.
- 4) Financiamiento especial para los costos asociados al proceso de reforma, (estudios y otros) así como para las inversiones o financiamiento de los diferentes programas y proyectos que de allí deriven.
- 5) El fomento a la concertación regional y local de actores público y privados para el desarrollo de la Reforma Urbana, mediante el financiamiento un intensivo “Programa de implementación de nuevos Planes Reguladores de Desarrollo Urbano y Territorial” en todas las Regiones, Intercomunas y Comunas de Chile antes del 2005.
- 6) La implementación de un “Plan de Socialización de la Reforma Urbana”, que apunte a la comunicación efectiva con la comunidad en relación a las propuestas y proyectos derivados del proceso de reforma urbana, utilizando para ello el sistema de servicios públicos, medios de prensa, colegios profesionales, etc.
- 7) La creación de un “Programa Especial de Proyectos Concursables de Desarrollo Urbano”, que fomente a través de las programas sectoriales existentes, proyectos especiales que contribuyan al fomento de los principios de la reforma, al esclarecimiento de las oportunidades locales y la superación de las dificultades que en el proceso de materialización de las distintas medidas.
- 8) Interacción con el Poder Legislativo para la preparación, estudio y aprobación de modificaciones legales y normativas que se requieran.
- 9) Auspiciar la preparación de material bibliográfico y de difusión audiovisual de los avances de la Reforma, como medio de registro, internalización y diseminación de los resultados.
- 10) Fomentar mediante recursos especiales o regímenes de excepción administrativa la iniciativa regional y sectorial en la implementación de la Reforma como medio de aceleración de la adopción de las recomendaciones de la Reforma. (Por ejemplo, la reforma judicial tiene dos regiones piloto).

LINEAMIENTOS PARA LA REFORMA DE LA CIUDAD

La Reforma de la Ciudad surge en gran parte como un esfuerzo de modernización y adaptación de nuestras políticas urbanas a los cambios y realidad contemporánea. Gran parte de las recomendaciones aquí contenidas se fundan en cinco consideraciones previas de la realidad urbana actual. Estas son:

Este documento ha sido elaborado a partir del trabajo y los distintos puntos de vista de los integrantes del GTRC. Este no constituye una definición acabada de las prioridades o temas que se deberán abordar en la reforma urbana y territorial, ya que su propósito es servir como marco de referencia para una ordenada discusión de los lineamientos centrales de esta reforma, para a partir de esta discusión iniciar la elaboración de los planes de acción que la materialicen.

CONSIDERACIONES PREVIAS

Previo a los lineamientos y recomendaciones para la reforma urbana y territorial surgen siete consideraciones previas:

1) El desarrollo urbano es esencialmente dinámico, sujeto a millones de decisiones que toman las personas, las empresas y el Estado. El éxito de la política urbana y territorial depende de un modo crítico de los instrumentos que facilitan la coordinación y concertación de estas decisiones.

2) Las actuaciones individuales en las ciudades generan muy importantes externalidades negativas, lo que hace indispensable las regulaciones y medidas correctivas del mercado para armonizar las decisiones individuales con la eficiencia económica, la equidad social y la protección del medio ambiente.

3) El desarrollo urbano y territorial tiene muy significativas implicaciones sociales, distributivas, culturales y económicas, razón por la cual es necesario conciliar el desarrollo de las ciudades con los grandes objetivos nacionales de crecimiento con equidad y calidad de vida.

4) El desarrollo del País depende de un modo crítico de la calidad de las políticas urbanas y territoriales, las cuales afectan no sólo la calidad de vida sino que también el desarrollo económico y la competitividad del país y sus regiones. Hoy el 90% de la población vive en ciudades y en tan sólo diez años el PIB generado por las zonas urbanas ha aumentado de un 75% a más del 86%.

5) Al sector privado le cabe una alta responsabilidad social y ambiental en el desarrollo urbano, en la capacidad de innovación, mejoramiento de las condiciones de vida, financiamiento y construcción de la ciudad. Esto se hace evidente en el fuerte cambio experimentado en la participación del sector

privado sobre el total edificado en las ciudades, pasando de un 23% en 1980 a un 81% en 1997.

6) Parte importante de los recursos públicos están directamente destinados al funcionamiento y desarrollo de las ciudades. Ello no se encuentra adecuadamente incorporado a la forma en que se evalúa, analiza y asigna el gasto público, razón que obliga al Estado a priorizar a las ciudades en su agenda.

7) El Estado carece de una adecuada estructura institucional para enfrentar la gestión del Desarrollo Urbano. A pesar de los avances aún subsiste una alta dispersión administrativa de funciones, una falta de autonomía local y regional para dirigir el desarrollo urbano y un creciente surgimiento de conflictos de competencia entre ministerios, servicios y gobiernos locales debido a la superposición de leyes y decretos. Se deben traspasar competencias desde los niveles centrales a las regiones y municipios.

LOS DIEZ ÁMBITOS LINEAMIENTO

A partir del trabajo hecho en las distintas subcomisiones del GTRU y el texto de discusión “Bases para la Reforma Urbana y Territorial” elaborado en Febrero de este año, se han definido diez dimensiones centrales del proceso de Reforma de la Ciudad. Estas diez dimensiones abarcan los grandes temas urbanos y territoriales de Chile y definen a su vez las áreas operativas de acción. Los temas son:

1. Manejo y planificación integral del Territorio.
2. Planificación integrada del transporte y los usos del suelo.
3. Calidad de vida en ciudades
4. Espacio público, participación y ciudadanía
5. El mercado como regulador urbano y territorial
6. Financiamiento de la gestión y desarrollo de las ciudades.
7. Las ciudades como centros de actividad productiva.
8. Instrumentos y mecanismos de regulación urbana y territorial.
9. Incorporación de la dimensión ambiental al desarrollo urbano.
10. Institucionalidad y gestión de la Reforma Urbana.

1| MANEJO Y PLANIFICACIÓN INTEGRAL DE TERRITORIO

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) La planificación del desarrollo territorial y urbano debe integrarse a la adecuada planificación de los sistemas y las infraestructuras transportes.
- 2) Se debe asumir el diseño y habilitación de los espacios actualmente rurales o semi-rurales en forma explícita en la política de desarrollo urbano, a través de la integración de las variables ambientales al desarrollo territorial de las ciudades.
- 3) Es clave considerar claramente en las políticas de desarrollo urbano que nuestras ciudades y territorios también compiten en el mercado global y se complementa con el de nuestros países vecinos.
- 4) Se debe considerar el potencial turístico y recreativo del territorio no urbano como un recurso que debe ser potenciado por las políticas urbanas y territoriales.
- 5) Se debe asumir la expansión urbana como fenómeno inherente al desarrollo de las ciudades y a su capacidad de acomodar nuevas demandas no satisfechas por los procesos de densificación, creando políticas modernas de manejo de este crecimiento.
- 6) Se requiere de una adecuada combinación de transporte público y privado que aumente los niveles de movilidad y acceso, creando las condiciones para la de densificación en algunas zonas o la oportuna expansión en otras, incentivando así al uso óptimo del territorio.
- 7) Se debe planificar a largo plazo la red de transporte en todo el territorio, particularmente la vial, a fin de orientar claramente el desarrollo territorial futuro, evitando la especulación e improvisación de las inversiones en infraestructura.

2| PLANIFICACIÓN INTEGRADA DEL TRANSPORTE Y LOS USOS DEL SUELO

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) La planificación del desarrollo territorial y urbano debe armonizar la demanda creciente por espacio y movilidad con una oferta eficiente de infraestructura y servicios de transporte.
- 2) Se debe planificar la red de transporte del país como un todo armónico y consistente, en el que se integren los tramos urbanos e interurbanos y rurales.
- 3) Chile debe asumir el crecimiento del parque automotor en la planificación futura de nuestras ciudades, apuntando a generar las condiciones para acoger a tiempo las nuevas demandas.
- 4) La integración de distintos modos de transporte y el diseño e implementación de infraestructuras de transferencia es vital para la integración de la ciudad y desarrollo de centros.
- 5) Se deben aplicar medidas correctivas para armonizar los costos privados y sociales creados por el impacto de los viajes en la ciudad.
- 6) Se debe corregir este desequilibrio creado por la segregación de modos de transporte en la ciudad.
- 7) Se debe poner especial atención a la planificación e integración de la vialidad local y residencial, creando condiciones de seguridad y estímulo a otros modos de transporte como el peatonal y la bicicleta.

3| CALIDAD DE VIDA EN LAS CIUDADES

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) Se debe reducir la segregación social generada en las ciudades, ampliando la movilidad social, fortaleciendo un mercado flexible para la transacción de viviendas sociales e incentivando la capacidad de reciclaje urbano con énfasis de barrios de vivienda social en deterioro.
- 2) Las políticas habitacionales deben poner énfasis en la movilidad de la población y en la regeneración urbana de barrios pobres, pasando desde una política de “viviendismo social” a una de urbanismo social.
- 3) Aprovechar las oportunidades existentes para acciones de “Renovación Urbana” que busquen aprovechar los espacios disponibles y las capacidades urbanas hoy en desuso. Política urbana debe impulsar la creación de espacios comunes para la cultura y la recreación.
- 4) Se debe incentivar el uso del diseño urbano en el mejoramiento de calles y espacios públicos como estrategias efectivas y rentables para mejorar la calidad de vida en las ciudades.
- 5) Los niveles de educación son un indicador clave de la calidad de vida en ciudades, por tal se necesita de una fuerte inversión en la construcción colegios como infraestructura clave del desarrollo social y urbano.

4| ESPACIO PÚBLICO, PARTICIPACIÓN Y CIUDADANÍA

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) El fortalecimiento de la Participación Ciudadana en el mejoramiento y desarrollo de los espacios públicos y el patrimonio, con fondos concursables a grupos ciudadanos y de barrios.
- 2) La política urbana de espacios públicos debe impulsar la creación de espacios comunes para la cultura y la recreación. En esta línea el programa del Bicentenario debiera poner acento en la creación de espacios públicos e instalaciones adecuadas para la recreación, la cultura, el arte, el deporte.
- 3) En el desarrollo del espacio público es necesario diversificar las inversiones, creando programas a escala menor de mejoramiento, limpieza e imagen de calles, barrios y caminos importantes, con participación (ampliando la línea de pavimentos participativos).
- 4) Invertir en campañas educativas orientadas al buen uso de la ciudad y los espacios comunes.
- 5) Incentivar a la participación local mediante una participación institucional y financiada de la ciudadanía en el proceso de formulación y desarrollo de los Planos Reguladores Municipales y sus modificaciones o de proyectos concretos de remodelación de barrios.
- 6) Incorporar fuertemente Internet a los procesos de difusión y participación urbana.
- 7) Reforzar la identidad y arraigo local por medio del financiamiento de actividades culturales y de encuentro en barrios y comunas.
- 8) El desarrollo urbano requiere de la participación directa, informada y preparada de los ciudadanos, por que le Estado debe apoyar la formación y capacitación en temas urbanos a todo nivel, desde el nivel local a las universidades.

5| EL MERCADO COMO UN EFICIENTE REGULADOR URBANO Y TERRITORIAL

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) Incorporar activamente cobros por impacto y otras formas de tarificación vial que hagan pagar los costos reales a la actividad inmobiliaria en la ciudad, generando así decisiones más racionales y financiamiento de obras de transporte.
- 2) En materia de contaminación vehicular se debe implementar una política de precios que haga internalizar los costos sociales en materias de renovación tecnológica del parque automotriz y uso del automóvil.
- 3) Hacer uso más intensivo de los incentivos de precios en la disposición de residuos sólidos y riles. Impuestos verdes.
- 4) Se debe invertir en sistemas de información urbana de acceso público que mejoren el funcionamiento de los mercados urbanos y permitan a las actividades mejorar la toma de decisiones en la inversión urbana (cerca del 81% de la inversión urbana es privada).

6| FINANCIAMIENTO DE LA GESTIÓN Y DESARROLLO DE LAS CIUDADES

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) Mejorar el sistema de tributación a fin de asegurar que los aportes de las personas a financiamiento del desarrollo urbano sean justo y proporcional a las necesidades.
- 2) Dada la disparidad de ingresos municipales parece claro, particularmente en el caso de los municipios más prósperos, que parte de sus ingresos sean transferidos a municipios más pobres.
- 3) La incorporación de capital privado al financiamiento del desarrollo urbano es clave para responder a las actuales necesidades. Se deben crear para esto nuevos mecanismos urbanos de incentivo que permitan atraer fondos privados.
- 4) Facilitar el funcionamiento de corporaciones municipales o locales de mejoramiento, para canalizar y administrar nuevos recursos privados al desarrollo urbano.
- 5) Dada la existencia de ciertos tributos para financiar vialidad, como el aplicado a los combustibles, se destinen recursos proporcionales y crecientes al desarrollo y mejoramiento de las redes secundarias, no financiadas por concesiones.
- 6) Se hace necesario incorporar reformas a la Ley de Municipalidades para dar más autonomía para fijar pagos de mejoramiento urbano.

7| LAS CIUDADES COMO CENTROS DE ACTIVIDAD PRODUCTIVA

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) Incorporar fuertemente a las políticas urbanas las variables y tendencias de localización y operación industrial y de servicios, de manera de fortalecer la actividad económica en las ciudades.
- 2) Considerar las nuevas tendencias de concentración de actividades regionales generadas por las redes de transporte y creación de nuevos mercados como parte del ordenamiento urbano del siglo XXI.
- 3) Incentivar el mejoramiento de estándares ambientales de las industrias en sus actuales ubicaciones, permitiendo su integración con los barrios y áreas urbanas que dependen de ellas.
- 4) Mantener la vitalidad y competitividad de las áreas centrales, particularmente en este período de desarrollo y transición acelerada.
- 5) Evitar políticas de planificación rígida de la localización de la actividad productiva y de servicios, tendiendo a mecanismos de Internalización de costos que racionalicen la flexibilidad de localización.

NOTA: Este texto ha sido desarrollado sobre la base del documento “Bases para la Reforma Urbana y Territorial”, Febrero 2001 y los comentarios hechos a dicho texto durante el mes de Marzo del 2001.

8| INSTRUMENTOS Y MECANISMOS DE REGULACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) Los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) deben estructurarse en un sistema integrado, distinguiendo claramente las escalas nacionales, regionales, intercomunales, comunales y por distrito.
- 2) El manejo del territorio es clave, para lo cual es necesario Implementar Planes Regionales de Desarrollo Urbano y de Infraestructura que permitan integrar los objetivos medio ambientales, económicos y sociales a escala territorial.
- 3) Se debe apoyar la implementación de planos reguladores para su desarrollo en todas las ciudades chilenas.
- 4) En el ámbito de los barrios, condominios y localidades pequeñas, hay que desarrollar una normativa que haga posible transformaciones y mejoras urbanas más ágiles.
- 5) Cambiar el actual concepto de límites urbanos por una definición más estricta de las condiciones que deberán cumplir los proyectos en las áreas de expansión.
- 6) Racionalizar el desarrollo urbano de las áreas rurales, estableciendo condiciones claras y objetivas, basadas en criterios de racionalidad económica y social, eliminando así la discrecionalidad.
- 7) Revisar las instancias y normativas de aprobación de proyectos urbanos de impacto significativo para hacerlas más transparentes, equitativas y expeditas.
- 8) Establecimiento de zonificaciones por condiciones que perfeccionen actual zonificación de usos del suelo, fijando condiciones de desarrollo e inversión asociados a los usos de suelo permitidos.
- 9) Conceder más flexibilidad y autonomía a las autoridades y comunidades locales con respecto a la definición e implementación de sus IPT.
- 10) Ampliar la gama disponible de tipos de planes de ordenamiento urbano y territorial incorporados a la Ley (planes maestros, planes de infraestructura, planes de espacios públicos, etc)

9| INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN AMBIENTAL EN DESARROLLO URBANO

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) Mejorar el plan de reducción de emisiones de gases y polvo mediante un adecuado programa de pavimentación y mejoramiento de los combustibles.
- 2) Tender al control de las emisiones de contaminantes incorporando mecanismos de mercado que permitan transar los derechos efectivos de emisión, flexibilizando las normas actuales.
- 3) Promover un desarrollo y preservación de áreas verdes forestadas vinculadas a las ciudades y sus áreas rurales.
- 4) Flexibilizar las restricciones al desarrollo urbano en terrenos agrícolas, incorporando normativas más exigentes en cuanto al diseño y requerimiento de áreas verdes en los nuevos asentamientos.
- 5) Implementar plan de recuperación y creación de áreas verdes en pozos de áridos, vertederos y suelos deteriorados por actividades extractivas.
- 6) Asegurar el acceso libre a las playas y cursos naturales de agua mediante programas y normas que estimulen el buen uso y mantenimiento de esas zonas.
- 7) Mejoramiento de los poblados rurales o pequeños pueblos de Chile, mediante un programa de pavimentación de accesos o caminos de ingreso.
- 8) Recuperar con proyectos urbanos o creación áreas o corredores verdes terrenos abandonados o en deterioro de empresas del estado.
- 9) Transformar a los IPT en mecanismos de certificación ambiental del desarrollo urbano, liberando a los proyectos inmobiliarios de hacer estudios.
- 10) Abordar el tema de la pobreza y la segregación urbana como un generador de impacto ambiental, focalizando acciones ambientales en esos sectores.

10| INSTITUCIONALIDAD Y GESTIÓN DE LA REFORMA URBANA

LINEAMIENTOS Y RECOMENDACIONES

- 1) Incrementar la coordinación intergubernamental y asignación de recursos públicos al desarrollo urbano y de bienes públicos.
- 2) Esta reforma debe ser un esfuerzo de Estado, por lo que se necesita organizar y concentrar la gestión gubernamental de la reforma, creando a un **“Directorio Nacional de la Reforma de la Ciudad”**
- 3) A nivel nacional se debe establecer también un ente contralor de la Reforma Urbana de carácter privado-privado, que incorpore activamente a todos los sectores de la sociedad.
- 4) Establecer a nivel regional un **“Consejo público-privado de la Reforma de la Ciudad y Territorial”**, presidido por el Intendente Regional.
- 5) Elaborar un **“Programa de Acciones 2001-2010”** que distinga claramente las acciones corto plazo de las de largo.
- 6) Crear un programa amplio de participación ciudadana que permita difundir la reforma y perfeccionar su implementación.
- 7) Profundizar las recomendaciones y elaborar las propuestas surgidas del GTRU. Estos estudios debieran ser un esfuerzo público-privado.
- 8) Generar un marco de toma de decisiones tanto públicas como privadas basada en “Indicadores” objetivos sobre el estado y operación de nuestras ciudades. (informe anual sobre el **“Estado de Nuestras Ciudades”**).
- 9) Revisar y reformular futuras responsabilidades y atribuciones de los distintos ministerios, organismos y servicios del Estado hoy involucrados en el desarrollo y gestión de las ciudades.
- 10) Avanzar en cambios a la estructura y atribuciones que hoy poseen los gobiernos locales para la gestión urbana. La escala de gestión local presenta grandes potenciales para un desarrollo urbano eficiente, participativo y dinámico.

Listado de Participantes GTRU

- 1. Jaime Ravinet,**
Ministro de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales
- 2. Sergio Galilea,**
Intendente Región Metropolitana
- 3. Sonia Tschorne,**
Subsecretaria de Vivienda y Urbanismo
- 4. Paulina Saball,**
Subsecretaria de Ministerio de Bienes Nacionales
- 5. Patricio Hales,**
Diputado, Presidente Comisión Vivienda Cámara
- 6. Edmundo Hermosilla,**
Ex ministro de Vivienda y Urbanismo
- 7. Alberto Etchegaray,**
Ex ministro de Vivienda.
- 8. Isabel Tuca,**
Presidente del Colegio de Arquitectos
- 9. Juan Ignacio Silva,**
Presidente Cámara Chilena de la Construcción
- 10. Sebastián Piñera,**
Empresario
- 11. Germán Correa,**
Coordinador Área Políticas Públicas Programa PNUD
- 12. Germán Molina,**
Coordinador Gral. De Concesiones del MOP
- 13. Alfredo Rodríguez,**
Director Ejecutivo SUR Profesionales
- 14. Pablo Jordan,**
Consultor, URBE Ltda.
- 15. Cristian Larroulet,**
Instituto Libertad y Desarrollo
- 16. Cristian Precht,**
Vicario zona sur
- 17. Vicente Domínguez,**
Asociación de Inmobiliarios
- 18. Víctor Gubbins,**
Arquitecto, Premio Nacional de Arquitectura
- 19. Gonzalo Duarte,**
Ex-Alcalde de La Florida
- 20. Herman Chadwick,**
Abogado
- 21. Gonzalo Edwards,**
Director Instituto Economía PUC
- 22. Andrés Pérez,**
Director de Teatro
- 23. Sergio González Tagle,**
Exsubsecretario de Transportes
- 24. Carmen Schlotfeldt,**
Instituto de Estudios Urbanos, U. Católica, Economista
- 25. Eduardo San Martín,**
Arquitecto
- 26. Dagmar Raczynski,**
Asesorías para el Desarrollo
- 27. Daniela Simioni,**
CEPAL
- 28. Ricardo Jordán,**
CEPAL
- 29. Alicia Barcena,**
CEPAL
- 30. Miguel Laborde,**
Escritor
- 31. Pablo Trivelli,**
Comité Asesor MINVU
- 32. Alejandro Magni,**
Gerente Inmobiliaria Los Algarrobos
- 33. Bernardo Küpfer,**
Gerente Proyecto Enea
- 34. Charlie Holmes,**
Holmes & Amaral Arquitectos Revisores
- 35. Julio Toro,**
Jefe Unidad de Desarrollo Coord. General de Concesiones
- 36. Eugenio Velazco,**
Cámara Chilena de la Construcción
- 37. Alejandro Gutierrez,**
Escuela de Arquitectura U.C
- 38. Ignacio Canales,**
Subsecretaría de Desarrollo Regional
- 39. Jaime Silva,**
Comité Asesor MINVU
- 40. Joaquín Brahm,**
Gerente General Inmobiliaria Manquehue Ltda.
- 41. Orlando Mingo,**
Inmobiliaria Nova Terra
- 42. Pablo Contrucci,**
Gerente de Proyectos Inmobiliaria Las Lilas
- 43. José Ramón Ugarte,**
Vicepresidente Colegio de Arquitectos de Chile
- 44. José Alberto Bravo,**
Cámara Chilena de la Construcción

45. Juan Esteban Doña,
Consultores en Economía y Desarrollo

46. Salvador Valdés,
Cámara Chilena de la Construcción, Consejero Nacional

47. Miguel Saavedra,
Director de Obras I. Municipalidad de Santiago

48. Sergio Almarza,
Economista

49. Manuel Moreno,
Moreno Arquitectos Limitada

50. Sergio León,
División de Desarrollo Urbano, MINVU

51. Cristóbal Prado,
Abogado, Cámara Chilena de la Construcción

52. Daniel Jadue,
Arquitecto y Sociólogo, Consultor Independiente

53. Darinka Czischke,
Centro de Investigación y Planificación del M. Ambiente

54. Esteban Siques,
DDU, Federación de Juntas de Vecinos

55. Francisco Martínez,
Director Depto. Transporte Universidad de Chile

56. Francisco Schmidt,
Arquitecto

57. Gonzalo Tapia,
Comité Asesor MINVU

58. Guillermo Condemarín,
Asesor Presidencial

59. Guillermo Guzmán,
Comité Asesor del Ministro

60. Juan Pablo Gramsch,
Jefe de Comité Asesor MINVU

61. Juan Pino,
M. Bienes Nacionales, Asesor Ministerial

62. Liliana Vergara,
Directora Corporación Vial Lo Barnechea

63. Luis Alcaide,
Asociación de Inmobiliarias, PY S.A.

64. Luz Alcántara,
Comité Asesor MINVU

65. Mariela Vaccaro,
Directora de Obras I. Municipalidad de La Florida

66. Miriam Erlij,
Asesora Subsecretaría MINVU

67. Mario Navarro,
Jefe DPH, MINVU

68. Mario Tala,
Dirección de Planeamiento, MOP

69. Patricio Hermosilla,
División de Desarrollo Urbano, MINVU

70. Patricio Muñoz Molina,
ENACO, Gerente

71. Robert Gillmore,
Gillmore y Salas Abogados

72. Rodrigo Brito,
DPU MINVU

73. Rodrigo Rojas,
Cámara Chilena de la Construcción,

74. Vera Espinoza,
DPU MINVU

75. Verónica Serrano,
Directora Corporación para el Desarrollo de Santiago

76. Victor Maldonado,
Asociación Chilena de Municipalidades

77. Viviana Fernández,
Comité Asesor, MINVU

COORDINACIÓN GTRU

1. Carlos Hurtado,
Ex Ministro de Obras Públicas, Coordinador General

2. Luis Eduardo Bresciani L.,
Secretario Ejecutivo (Asesor Ministro)

SECRETARIOS TÉCNICOS

3. Carla González,
Jefa de la DDU

4. Francisca Rojas,
Asesor Ministro

5. Teodosio Saavedra,
Asesor Subsecretaría

6. Rosario Palacios,
Asesor Ministro

7. Hernán Silva,
Jefe Urbanismo SECTRA

8. Cristóbal Fernández,
Asesor Ministro

capítulo 5

Avance para una Política de Desarrollo Urbano, 2009



AVANCE PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO, 2009

En materia de políticas urbanas, el gobierno de la Presidenta Michelle Bachelet se caracterizó por la instalación de un marcado énfasis en la integración social y la equidad de nuestras ciudades, énfasis que ha perdurado hasta hoy. Ello se tradujo en notables avances en políticas urbanas, como la creación de programas de recuperación de barrios vulnerables, de nuevos subsidios y mecanismos de integración social urbana, de planes territoriales de coordinación de inversión pública y una amplia agenda de reformas normativas y planes reguladores.

No obstante estos avances, hacia mediados del período existía acuerdo que sin la existencia de consensos que trascendieran a los gobiernos de turno, no se podría dar continuidad al proceso de modernización de las políticas urbanas, superar las barreras de nuestro marcado sectorialismo o dar coherencia a la implementación de las múltiples intervenciones de los entes del Estado. Se requería a su vez la construcción de los acuerdos necesarios para impulsar las reformas a nuestras leyes e institucionalidad urbana, acuerdos que muchas veces se vieron dificultados por la falta de visiones comunes tanto entre instituciones del Estado, como entre actores políticos, sociales y privados.

El diagnóstico era evidente. Nuestras ciudades habían cambiado radicalmente en las últimas décadas y seguirían cambiando, reforzando tendencias y agudizando el principal problema de nuestras urbes: las enormes desigualdades en el acceso a bienes públicos y calidad de vida entre nuestros ciudadanos. Nuestro actual traje institucional, legal y operativo había sobrevivido a estos cambios, pero la creciente multisectorialidad, descentralización y demandas ciudadanas estaban evidenciando sus graves deficiencias, que finalmente se traducían en conflictos y descoordinación de acciones públicas.

Entre el año 2006 y 2007 la División de Desarrollo Urbano del MINVU, con apoyo de la Sociedad Alemana de Cooperación GTZ y la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, inició un primer proceso de consultas a actores públicos y privados, que culminó en un primer diagnóstico común y una visión integrada. Se instaló la convicción de que una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano debía ser, a diferencia de intentos anteriores, ante todo multisectorial, descentralizada y estructurada en torno a los principios de la sustentabilidad social, económica, ambiental y democrática.

Sobre las bases de este trabajo previo, el año 2008 y 2009 el MINVU, con el apoyo del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), sometió el documento “Hacia una Política de Desarrollo Urbano: Ciudades Sustentables” a una amplia discusión entre más de 60 instituciones del Estado, sector privado, organizaciones ciudadanas, no gubernamentales y académicas. Este documento contenía el diagnóstico, los principios y los lineamientos para la construcción de una nueva política.

A modo de síntesis, los grandes consensos de este debate fueron:

Sustentabilidad Social de la Ciudad

El Estado es responsable de asegurar el acceso equitativo y garantizado a bienes públicos a todos los ciudadanos.

Sustentabilidad Económica de la Ciudad

El Estado debe asegurar la eficiente integración de la acción pública sobre las ciudades, garantizando la planificación y reglas estables en el tiempo.

Sustentabilidad Ambiental de la Ciudad

El Estado debe regular el desarrollo territorial de forma que todos los actores internalicen los impactos sobre el medio ambiente.

Sustentabilidad Democrática de la Ciudad

El Estado debe asegurar la inclusión de los ciudadanos en las decisiones de su ciudad, mediante la descentralización y la participación ciudadana vinculante.

La intensión de este debate no fue la dictación unilateral de una “Política Nacional de Desarrollo Urbano” desde el MINVU, tal como la ley lo prescribe, pues eso habría replicado nuestro sectorialismo. Por el contrario, la meta era la construcción de los consensos que permitieran la dictación de la nueva “Política de Ciudades” con carácter multisectorial y articulado en los ejes de la “Sustentabilidad” y el “Derecho a la Ciudad”, como bases de la agenda de reformas legales, institucionales y de financiamiento que nuestras ciudades requieren. Se trataba con ello de reemplazar el Desarrollo Urbano como único eje, por un eje más amplio, centrado en el desarrollo integral de las Ciudades y en los derechos urbanos de los Ciudadanos.

Luis Eduardo Bresciani Lecannelier*

Julio 2012

*Jefe de la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo entre abril de 2003 y marzo de 2010.

El Decreto Ley Nº 1.305 de 1975, que reestructuró el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (MINVU), establece en su artículo 12º letra a), que le corresponderá, a través de la División de Desarrollo Urbano, proponer la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU). Este mandato estuvo contenido en la política dictada en 1985, documento que sintetizó los principios básicos del desarrollo urbano de la época, corrigiendo la primera política dictada en 1979.

No obstante los cambios económicos, sociales y políticos vividos por el país desde 1985, los principios y lineamientos de la PNDU no han sido actualizados, haciendo aún más evidente la necesidad de establecer explícitamente lineamientos nacionales que faciliten la convergencia y modernización de las acciones del Estado en las ciudades.

El presente documento ha sido elaborado por la División de Desarrollo Urbano del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sobre la base del trabajo previo de consultas realizadas durante los años 2006 y 2007 en conjunto con la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica GTZ y la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de CEPAL. Este documento tiene como objetivo poner en discusión las bases fundamentales de una nueva “Política Nacional de Desarrollo Urbano” (PNDU), que sintetice los principios, objetivos y orientaciones básicas para la acción del Estado en el desarrollo y la gestión de las ciudades. Se busca con ello construir una visión integrada, que no sólo otorgue coherencia a las distintas iniciativas de gestión del desarrollo urbano público y privado, sino que sirva de base para impulsar las agendas de modernización y reforma de los instrumentos, instituciones y planes, que permitan tener ciudades cada día más sustentables, integradas y equitativas.

Jefe de División de Desarrollo Urbano

INTRODUCCIÓN

1 | EL DERECHO A LA CIUDAD

Las ciudades no son sólo infraestructuras, sistemas de transporte, usos de suelo o edificaciones. En ellas se depositan los sueños, aspiraciones y oportunidades de la gran mayoría de los chilenos, y por ello, debemos garantizar a todos/as el derecho a vivir en mejores ciudades y barrios:

EL DERECHO A LA CIUDAD

El siglo XXI ha dado inicio a la era de las ciudades. Mientras en Chile 9 de cada 10 chilenos viven en ciudades, por primera vez en la historia de la humanidad más de la mitad de la población mundial habita áreas urbanas, lo cual ha puesto a las ciudades al centro de las agendas públicas y privadas. Esta condición, sumado a las crecientes desigualdades en la calidad de vida en ciudades, hace de las políticas urbanas una de las claves centrales del desarrollo de las naciones y sus pueblos en las próximas décadas. Sobre esta constatación se funda la importancia de construir una Política Nacional de Desarrollo urbano que otorgue coherencia a la acción del Estado y fundamentos a la construcción de ciudades más justas y sustentables.

La construcción de la “Política de Desarrollo Urbano” responsable se debe fundar en el reconocimiento de los avances y aprendizajes de décadas de políticas urbanas implementadas por el Estado. A pesar de las tensiones y déficits que la urbanización actual presenta, es evidente que el desarrollo urbano de la segunda mitad del siglo XX, ha implicado enormes avances en la calidad de vida de millones de chilenos. Hoy se encuentran superadas gran parte de las carencias básicas del desarrollo urbano, y es posible mostrar importantes avances en el acceso universal a la vivienda, el término de los asentamientos irregulares, el mejoramiento de las infraestructuras de transporte y los estándares de urbanización, así como un mayor nivel de acceso a equipamientos y dotación de servicios sanitarios. De esta manera, nuestras ciudades se enfrentan a una nueva fase de desarrollo, donde la sustentabilidad y desarrollo social, económico y ambiental se ha transformado en el centro de las preocupaciones de las personas.

Desde esta perspectiva, la construcción de la “Política de Desarrollo Urbano” con énfasis en la sustentabilidad representa una gran oportunidad para establecer compromisos políticos de largo plazo y promover la concertación de acciones destinadas a aprovechar los beneficios que las ciudades puedan ofrecer, resolviendo a la vez los desafíos de la equidad y la sustentabilidad ambiental.

En este aspecto, al Estado le corresponde, como garante del bien común, el rol coordinador de los procesos del desarrollo urbano, focalizando, territorializando y concertando los recursos públicos hacia la población y zonas más vulnerables, facilitando los procesos de efectiva participación ciudadana, y ampliando la provisión de bienes públicos, así como le corresponde crear los incentivos y regulaciones

adecuadas para garantizar el buen funcionamiento de los mercados urbanos y la provisión sostenida, equitativa y competitiva por parte del sector privado de bienes y proyectos urbanos de calidad.

Los altos niveles de desigualdad al interior de nuestras ciudades y barrios tienen negativas consecuencias sociales, económicas, ambientales y políticas haciendo peligrar la sustentabilidad de su desarrollo futuro. La falta de equidad en el acceso al desarrollo urbano crea fracturas dentro de la sociedad que pueden, además de generar enormes externalidades urbanas, fácilmente llevar al incremento de la violencia y la inseguridad

Por ello, el Estado establecerá una “Política de Desarrollo Urbano Sustentable” basada en el “derecho a la ciudad”, asegurando a todos/as los chilenos el derecho al acceso a bienes públicos de calidad, tales como: suelo urbano integrado, aire limpio; seguridad; transporte público, espacios públicos, áreas verdes y paisajes naturales protegidos; vialidad urbana; equipamiento comunitario y acceso a servicios. Estos bienes públicos, imprescindibles para asegurar la calidad de vida urbana y la sustentabilidad a largo plazo de nuestras ciudades, no pueden depender sólo del mercado y la capacidad económica de las personas y familias para acceder a ellos. Desde esta perspectiva, asumimos que la nueva visión que reemplaza antiguos supuestos:

ANTIGUOS SUPUESTOS	NUEVOS SUPUESTOS
Las ciudades son un problema.	Las ciudades son la mayor fuente de innovación y desarrollo del siglo XXI.
Las políticas públicas deben limitar el tamaño y crecimiento de las ciudades.	Las políticas públicas deben concentrarse en el funcionamiento eficiente de las ciudades, no en el tamaño.
Los barrios vulnerables son una carga para el desarrollo de las ciudades.	Los barrios vulnerables pueden aportar mucho al desarrollo económico y urbano, si se les integra.
Los barrios vulnerables son focos de criminalidad y degradación.	Los barrios vulnerables concentran a las comunidades con mayores niveles de capital social, perseverancia y compromiso cívico.
Las ciudades son los enemigos en la lucha contra la degradación ambiental.	Las buenas prácticas urbano - ambientales son las que más contribuyen a la sostenibilidad ecológica global.
El estado es el único responsable de generar soluciones a los problemas urbanos.	Las soluciones más creativas y efectivas surgen desde la comunidad organizada y del emprendimiento de las personas.
La centralización es la única solución para la gestión de las ciudades.	La gestión descentralizada facilita la relación entre las demandas de la gente, los recursos disponibles y el gobierno del territorio.

2 | NUEVO CONTEXTO URBANO

Las formas de desarrollo urbano contemporáneo no son parte de una condición inevitable: el desarrollo de las ciudades está condicionado por un conjunto de tendencias, que al interactuar con las políticas públicas y las demandas de las personas, dan forma a las ciudades que habitamos. En este sentido, el desarrollo futuro de nuestras ciudades dependerá del éxito de las políticas urbanas y la debida consideración de las demandas de la gente, sean éstas demográficas, sociales, económicas o ambientales.

Desde el inicio del siglo XXI, se evidencia que los procesos de crecimiento y reestructuración económica vividos por el país han afectado tanto a los patrones productivos, como a las tendencias de desarrollo de las ciudades, las que – independientemente de su tamaño – han experimentado fuertes transformaciones, debido a los cambios de sus estructuras productivas, la mayor presencia de la iniciativa privada, los aumentos de la movilidad nacional, así como la creciente desconcentración de actividades y la intensificación de los procesos de descentralización político administrativa. Estos procesos y tendencias se reconocen principalmente en:

- Crecimiento de la población y hogares urbanos.
- Dinamismo de la inversión privada.
- Descentralización y desconcentración territorial.
- Incremento de demandas ciudadanas por calidad de vida urbana.
- Persistencia de desigualdades socio espaciales.
- Incremento del impacto ambiental del desarrollo urbano.

2.1. CRECIMIENTO DE LA POBLACIÓN Y HOGARES URBANOS

En términos demográficos se evidencian tres fenómenos de alto impacto en las ciudades chilenas: un sostenido crecimiento de los hogares, un progresivo envejecimiento de la población y una marcada condición urbana de la población nacional.

Crecimiento de los hogares

Aunque la población urbana de Chile ya no aumenta a las tasas de hace 30 años, el crecimiento de 17,5% – entre los años 1992 y 2002 –, sitúa aún a nuestro país, entre los países en proceso de crecimiento. Sin embargo, es el alto crecimiento de los hogares, la tendencia que más impacto tiene y tendrá sobre las demandas urbanas, en particular, sobre las demandas por vivienda. El 29,6% de crecimiento de hogares urbanos, en el último período intercensal, – casi duplicando la tasa de crecimiento poblacional –, ha sido consecuencia de la reducción en el tamaño de las familias y de un importante aumento del volumen de población joven, en edad de formar hogares, producido por la mayor natalidad de décadas pasadas.

Envejecimiento de la población

El segundo fenómeno que afectará el futuro de nuestras ciudades, es el sostenido aumento de la población mayor de 65 años, tendencia que no sólo impacta a las políticas de salud o productivas o de protección social, sino que modificará progresivamente barrios y ciudades, creando nuevas demandas habitacionales y de servicios. Aunque la presencia de adultos mayores aún no alcanza el 14% de población que registran hoy los países desarrollados, Chile ya tiene un 11,4% de población sobre los 60 años y una expectativa de vida creciente que llega a los 76 años, lo que asociado

a la constante disminución de la natalidad, continuará incrementando el porcentaje de este segmento de la población.

Condición urbana de la población nacional

Un tercer aspecto demográfico que caracteriza a nuestra población, es su alta concentración urbana. Durante gran parte del siglo XX, el país ha experimentado una constante expansión de la población urbana, situándose dentro de los países más urbanos del mundo. Mientras en América Latina², la región más urbana del mundo en desarrollo, el 77% de los habitantes vive en ciudades, en el mundo la población urbana alcanza recién al 50% y en Chile ya se ha llegado al 87%, ubicándose como la 12° nación más urbana del mundo y la 3° de América Latina. Otro fenómeno significativo se refiere a la metropolización de la población chilena. Este fenómeno es aún más significativo, si observamos que el 19,2%, de la población mundial y el 27,8% de los países más desarrollados habitan en áreas metropolitanas, cuando en Chile al año 2002 ya se había alcanzado un 48,3%. Este porcentaje nacional se distribuye en un 37,3% de la población en el Gran Santiago; un 5,4% en el área metropolitana de Valparaíso; y un 5,6% en el área metropolitana de Concepción.

2.2. DINAMISMO DE LA INVERSIÓN PRIVADA

Luego del crecimiento demográfico, el incremento y la transformación de la inversión privada y el aumento del ingreso per cápita, constituyen también otros factores de transformación urbana que han impulsado nuevas demandas urbanas y una creciente capacidad de consumo de la población.

Nuevas tendencias de ocupación urbana y territorial

En la perspectiva territorial, debido a la reestructuración económica del mercado se verifican nuevas tendencias de ocupación urbana y territorial. En efecto, el impacto de la globalización y de la apertura de los mercados internacionales, -responsables en parte del auge del sector exportador y del sector servicios-, han modificado las tendencias de organización urbana. Como consecuencia de ello, se ha evidenciado un fuerte crecimiento de las actividades comerciales y terciarias en las grandes ciudades, al mismo tiempo que se ha verificado un importante crecimiento de las ciudades vinculadas a los sectores exportadores de la minería, pesca, fruticultura e industria forestal.

Mayor presencia de la inversión privada

Estos cambios también han impactado notablemente al sector inmobiliario privado, pasando desde una participación menor – hasta la década de los 80s –, a protagonizar iniciativas de gestión y materialización de proyectos inmobiliarios y de infraestructuras urbanas. Actualmente, cerca del 80% de la inversión urbana es realizada en forma directa por el sector privado, ya sea mediante obras de infraestructuras y redes de servicios, o desarrollo inmobiliario. Estas iniciativas privadas han generado mayor innovación y competencia, sin embargo, en algunos casos, han provocado impactos negativos sobre las ciudades y los barrios, debido a la descoordinación entre las diversas decisiones privadas y la acción del Estado, afectando la concertación de recursos y esfuerzos que se requiere para mejorar la calidad de vida de las comunidades urbanas.

Incremento de la actividad de la construcción

El impacto de esta tendencia de desarrollo urbano puede dimensionarse con claridad en el aumento de los permisos de construcción, los cuales, a pesar de las crisis económicas, han crecido – a nivel nacional – en un 127% respecto

de la cantidad de metros cuadrados aprobados en 1990, incremento que ha sido aún más significativo en ciudades y comunas emergentes. En ellas, los permisos de edificación crecieron en promedio un 175% en el mismo período, – pasando desde 2 millones de metros cuadrados en 1990, a cerca de 5,5 millones en el año 2006 –, destacándose entre las ciudades que registran los mayores incrementos, Concepción, Valparaíso, Antofagasta y Puerto Montt. De este volumen de construcción, el 61% ha estado destinado a vivienda, con un fuerte predominio de la construcción de viviendas unifamiliares (77%) y un creciente aumento de los permisos para proyectos de retail y oficinas (16%).

2.3. DESCENTRALIZACIÓN Y DESCONCENTRACIÓN TERRITORIAL

Consolidación de las Áreas Metropolitanas

Entre las décadas de los años treinta y setenta, el modelo de industrialización por sustitución de importaciones, responsable del rápido proceso de concentración industrial, provocó que las ciudades de Santiago, Concepción y Valparaíso se transformaran en áreas metropolitanas y experimentaran un acelerado crecimiento demográfico, superior al del resto de las ciudades chilenas, lo que se tradujo en el marcado predominio demográfico que perdura hasta hoy, con el 48,3% de la población nacional emplazada en estas tres áreas metropolitanas.

Cambios en las ciudades chilenas y nuevos territorios urbanos

Posteriormente, desde principios de los años noventa, progresivamente, en las ciudades chilenas se verifican tres nuevos fenómenos:

- Mayor crecimiento de ciudades intermedias por sobre las áreas metropolitanas.
- Marcada desconcentración espacial de actividades en áreas metropolitanas hacia las nuevas periferias.
- Consecuente descentralización en la gestión urbana.

Esta nueva realidad territorial se constata en el período intercensal 1992 - 2002, a través de tres tendencias de crecimiento poblacional desconcentrado:

- Crecimiento y expansión de las capitales regionales del país, representado en comunas y sistemas urbanos, con altas tasas de crecimiento poblacional intercensal, como Iquique (42%), Antofagasta (26%), La Serena - Coquimbo (35%), Temuco - Padre Las Casas (24%) y Puerto Montt - Puerto Varas (37%).

- Alto crecimiento de ciudades menores, como consecuencia del incremento de las actividades agropecuarias, tales como, Casablanca (40%) y San Vicente (31%); o por actividades acuícolas, como es el caso de Quellón (81%).

- Surgimiento de nuevas zonas suburbanas, como producto del desarrollo residencial semi-rural o de orientación turística, como los casos de Calera de Tango (54%), Pucón (71%), Frutillar (84%) o El Quisco - Algarrobo (57%).

Esta nueva realidad se traduce en la existencia en Chile de 149 ciudades, de las cuáles, el 15% concentra al 83% de la población urbana nacional.

Desarrollo de ciudades intermedias y menores

El surgimiento y el dinamismo de muchas ciudades intermedias en regiones han comenzado a transformar el contexto urbano nacional. Se constata que las ciudades regionales mayores a 100.000 habitantes muestran el mayor crecimiento de la última década, muy por sobre la media nacional, evidenciando los efectos de las transformaciones económicas en el incremento de las demandas urbanas. Entre estas ciudades destacan las nuevas intercomunas

de Temuco: Padre Las Casas, Iquique - Alto Hospicio, La Serena - Coquimbo y Puerto Montt - Puerto Varas.

Las ciudades intermedias mayores - de entre 100.000 a 300.000 habitantes -, concentran el 21% de la población del país y experimentan el crecimiento más acelerado, con un 23,6%, lo que representa hasta tres veces más que el de las áreas metropolitanas. A su vez, estas ciudades intermedias mayores, cuya población fluctuaba entre 20.000 y 70.000 habitantes en 1952, han recibido entre los años 1997 y 2002 - el 20% de las migraciones.

Las ciudades menores – de entre 5.000 y 70.000 habitantes –, que actualmente agrupan al 13,9 % de la población del país, son las que presentan los mayores cambios urbanos, producto del impacto de la actividad exportadora, concentrando el 20% de la superficie de edificación aprobada entre los años 1990 y 2004. Se sitúan en este grupo las ciudades que, como consecuencia de la pérdida de su rol económico, más reducen su población.

Transformación de las áreas metropolitanas

La metropolización o transformación de las áreas metropolitanas contemporáneas, generada por el proceso de globalización de la economía, sigue siendo el fenómeno de mayor impacto urbano. Se ha manifestado, entre otros aspectos: en una sostenida pérdida de población de las áreas urbanas centrales, en un mayor dinamismo y expansión de las periferias urbanas, en la desconcentración de los servicios, y en la proliferación de nuevos centros urbanos y barrios de iniciativa privada de gran impacto territorial.

Descentralización administrativa

Como resultado de la tendencia descentralizadora y desconcentradora que ha enfrentado el país desde inicios de los años noventa, se constatan grandes avances en materia de reversión de su centralismo histórico, como la democratización de los municipios y la creación de los gobiernos regionales, como también incrementos en las inversiones de decisión regional, las que a comienzos de los años noventa alcanzaban el 13.65% del total de los recursos de inversión pública, y en el año 2005 habían superado el 50% del total de ésta.

Otro aspecto relevante ha sido el fortalecimiento del municipio como principal gestor del desarrollo urbano, situación que ha sido reconocida por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de la creación de programas de financiamiento para la actualización de los instrumentos de planificación territorial, y de nuevas líneas de inversión urbana para el desarrollo local. De esta manera, de un total de no más de un 20% de comunas que contaban con un Plan Regulador Comunal actualizado al año 2002, se ha alcanzado una cifra cercana al 100% de municipios en pleno proceso de actualización de sus instrumentos de planificación.

2.4. DEMANDAS CIUDADANAS POR CALIDAD DE VIDA URBANA

Demandas por calidad del desarrollo urbano

Chile ha alcanzado un alto nivel de urbanización y de satisfacción universal de las necesidades urbanas básicas, tales como el acceso a servicios sanitarios de agua potable y alcantarillado, vivienda, urbanización y equipamientos sociales. Esto ha permitido al país alcanzar estándares urbanos sobresalientes respecto de gran parte de los países de la Región de América Latina y el Caribe. No obstante estos avances, las nuevas demandas urbanas de las personas y de sus comunidades se concentran fuertemente en la calidad de vida urbana y los aspectos cualitativos del desarrollo urbano adquieren mayor peso en las decisiones de política

urbana. Entre los aspectos de calidad urbana más requeridos, han surgido con fuerza las demandas por transporte urbano y conectividad, el acceso y calidad de espacios públicos y áreas verdes, la protección del patrimonio urbano y de la identidad de los barrios, así como una marcada preocupación de la población por el medio ambiente y la seguridad ciudadana.

Demandas por mayor participación ciudadana

Adicionalmente, y en forma creciente, las comunidades urbanas han ido adquiriendo sus propias posiciones frente a las fuertes transformaciones del medio urbano, – más de 15 millones de metros cuadrados anuales de edificación –, impulsando sus demandas por mayor participación en los programas de infraestructura y de vivienda, y en los procesos de planificación urbana, influyendo así en las formas de gobernabilidad de la gestión urbana hasta hoy imperantes.

2.5. PERSISTENCIA DE LAS DESIGUALDADES URBANAS

Desigualdades socio espaciales

Aunque el desarrollo económico y social de las últimas décadas ha presentado enormes beneficios para la mayoría de los chilenos, sus efectos e impactos territoriales se han expresado en forma asimétrica en las ciudades y barrios⁹, provocando que, principalmente las grandes ciudades y las ciudades intermedias, experimenten procesos de segregación social y degradación del stock construido y de los espacios públicos.

Es así que, en términos del desarrollo urbano, la distribución espacial del ingreso ha tendido a manifestarse progresivamente en segregación urbana, pudiendo detectarse con frecuencia, la existencia de numerosos “guettos” urbanos, representados por amplias zonas o comunas completas en las que la presencia de los quintiles más pobres de la población no alcanza el 1% y otras en las que más del 40% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza.

Desigualdades en la provisión y calidad de los bienes públicos urbanos

Los indicadores señalados acusan en forma elocuente las desigualdades en la provisión de bienes públicos urbanos y en calidad ambiental, acentuando aun más la disparidad de ingresos. Así, la escasa provisión de áreas verdes¹¹, infraestructura, comercio o servicios de calidad por habitante, ha contribuido a la creación de barrios degradados social y físicamente, en los que se afianza la exclusión social y la inseguridad.

La localización de viviendas sociales se produce, en muchos casos, en zonas depreciadas –por efectos de externalidades negativas– y en las periferias de las ciudades, donde el valor del suelo es más bajo; y como consecuencia de esto, las familias más pobres quedan radicadas en zonas con deficientes indicadores de calidad urbana, lo que ha obligado a asumir acciones orientadas a la recuperación de los barrios más vulnerables.

Desigualdades y segregación de los pueblos y pequeñas localidades

De acuerdo al Censo 2002, en Chile existían más de 2.768 localidades urbanas con menos de 5.000 habitantes, agrupando a cerca de 930.000 habitantes, lo que corresponde al 7% de la población urbana del país. Debido a su tamaño y aislamiento, en algunos casos, estas localidades presentan problemas de dotación de servicios urbanos, oferta de viviendas o pérdida de actividad económica, lo que se ha traducido en procesos de pérdida de población, impulsando una nueva tendencia de migraciones campo - ciudad, hacia las capitales regionales más dinámicas.

2.6. AUMENTO DEL IMPACTO AMBIENTAL DEL DESARROLLO URBANO

Aunque generalmente se ha atribuido a las ciudades la responsabilidad por el incremento de la contaminación, los datos y estudios internacionales muestran que la contribución de las ciudades a la contaminación está relacionada a los patrones de consumo y el ingreso per cápita, y no a los mayores niveles de urbanización¹². Por ello, las claves de solución no están en el tamaño de las ciudades, sino que en modificar sus patrones de funcionamiento y consumo. Los dos aspectos centrales del impacto ambiental del desarrollo urbano en nuestras ciudades están asociados a los patrones de consumo de energía, movilidad y cambios en el uso del suelo.

Impacto ambiental del suelo urbano

Existe consenso en cuanto a que algunas ciudades han desarrollado patrones de crecimiento urbano ineficientes en el uso de sus recursos, aumentando su “huella ecológica”¹³. Así como la expansión suburbana en “parcelas de agrado” lleva a bajas densidades que inciden directamente en el mayor consumo de suelo, de transporte y de energía, similar efecto es generado por la segregación social de barrios de viviendas sociales, que incrementan las distancias en los viajes de los sectores sociales más vulnerables.

Las ciudades chilenas ocupan hoy cerca de 200.000 hectáreas, lo que representa el 0,2% de la superficie nacional y el 0,5% del suelo ocupado por bosques, praderas y terrenos agrícolas. No obstante el crecimiento de las ciudades no representa aún un problema para el suelo nacional, el fuerte crecimiento de las ciudades experimentado en las últimas décadas ha significado fuertes impactos locales sobre algunas zonas agrícolas, áreas de valor paisajístico o suelos frágiles ambientalmente, que obligan a una mejor y más ágil planificación del suelo urbano.

Nuestras ciudades han crecido en más de 4.000 hectáreas al año en las últimas décadas, lo que significa que en 10 años la superficie urbana ha crecido en un 28% promedio. Sin embargo, a diferencia del debate tradicional, no son las áreas metropolitanas las que crecen más. Por el contrario son las ciudades intermedias de regiones las que se están expandiendo con mayor rapidez, con 40% de crecimiento¹⁴, transformando en pocos años el paisaje urbano y el territorio. Según diversas proyecciones de crecimiento urbano, bajo escenarios medios de crecimiento económico es posible que en los próximos 20 años, las ciudades chilenas urbanicen cerca de 120.000 hectáreas adicionales, lo que representa un 75% del actual tamaño de las áreas urbanas. Lo anterior ha obligado a una mayor anticipación del Estado mediante planes reguladores y la creciente, aunque aún débil, incorporación de las variables ambientales a la planificación del suelo.

Impacto en el consumo energético de la edificación

Por otra parte, las mayores fuentes de consumo energético y de contaminación no son sólo las industrias y el transporte. Las cifras mundiales demuestran que la construcción duplica las emisiones de carbono (CO₂) generadas por la actividad industrial. Asimismo, aunque el consumo energético es el resultado de muchos factores, las tendencias muestran que el sector de la construcción es crecientemente responsable por el incremento en las demandas por energía y emisión de gases efecto invernadero, principalmente por las tecnologías de construcción y el uso creciente de energía en viviendas y edificaciones comerciales y equipamiento.

No obstante que nuestras ciudades, y en general Latinoamérica, corresponden a la zona del mundo que produce las menores emisiones de CO₂¹⁵; las

tendencias muestran incrementos que obligan a incorporar los aspectos ambientales a nuestras políticas urbanas, en forma preventiva.

Incremento de la movilidad urbana y la congestión

Las ciudades son en gran parte el resultado de las formas de transporte, las cuales determinan las tendencias de expansión y densificación urbana, estimulan la aparición de nuevas centralidades y determinan la organización de los usos de suelo, conforme a sus demandas por accesibilidad.

Durante las últimas décadas ciudades chilenas han experimentado los mayores incrementos en la movilidad de las personas y los bienes de su historia, impulsando nuevas tendencias positivas de desarrollo urbano, así como, incrementos en la congestión, consumo de energía y contaminación. El parque vehicular aumentó a una tasa de casi 6% anual desde inicio de los 90s, mientras la población sobre crecía al 1,5% anual, llegando a tener hoy más 2.5 millones de vehículos motorizados. Ese mismo crecimiento en movilidad se grafica en el aumento de viajes en las ciudades. Por ejemplo, en el Gran Santiago entre el año 1991 y 2001 los viajes por hogar pasaron de 4,98 a 6,66 viajes por hogar, lo que equivale a un 34% de mayor movilidad de las familias al interior de la ciudad.

Otro aspecto que esta modificando la forma de nuestras ciudades se refiere a los modos de transporte. En el Gran Santiago, la comparación entre las EOD 1991 y 2001 muestran que el número de viajes en transporte público cayó del 68% al 46%, el de transporte privado subió del 18,5% al 42%. Esta tendencia, estimulada por el crecimiento de los ingresos per capita de los chilenos, ha incrementado los niveles de congestión y contaminación urbana, y las demandas por infraestructura vial y de transporte.

3 | MARCO PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

3.1. PRINCIPIOS Y OBJETIVOS

Según la definición del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el concepto ampliado de desarrollo sustentable incorpora los aspectos ambientales, sociales y económicos, se orienta a las elecciones y capacidades de las personas, es capaz de generar crecimiento económico, de distribuir sus beneficios en forma equitativa, centrándose en regenerar el medio ambiente y logra la integración y empoderamiento de la ciudadanía.

Una “Política de Desarrollo Urbano Sustentable” responsable y avanzada debe orientarse hacia el equilibrio entre los tres principios universales del desarrollo sostenible: Sustentabilidad Social, Sustentabilidad Económica y Sustentabilidad Ambiental. Desde la perspectiva del desarrollo urbano, estos tres principios de la sustentabilidad se traducen en los tres principios básicos de la nueva política:

1) Integración Social (sustentabilidad social): Las ciudades deben ser los lugares donde los habitantes estén y se sientan protegidos e integrados, individual y socialmente, donde se reduzca la exclusión social y toda la población tenga derecho a participar de beneficios de desarrollo de las ciudades. La integración social es una condición básica del desarrollo urbano sustentable y la paz social.

2) Desarrollo Económico Equitativo (sustentabilidad económica): Las ciudades deben propender a que todos los ciudadanos aprovechen las oportunidades creadas por la aglomeración urbana, para lo cual las agendas de desarrollo urbano público y privado deben fomentar un desarrollo económico equitativo social y territorialmente, capaz de crear empleos y riqueza en forma estable para todos.

3) Equilibrio Ambiental (sustentabilidad ambiental): Las ciudades deben reducir su impacto sobre el ambiente y sobre el uso de los recursos naturales (“huella ecológica”), procurando la eficiencia energética, la reducción de los impactos sobre la calidad del aire y agua, el uso racional del suelo, el resguardandolas zonas de valor paisajístico, cultural y ecológico.

Integración Social

Equilibrio Ambiental

Calidad de Vida

Desarrollo Económico Equitativo

Integración social

En nuestras ciudades es posible observar una tensión entre dos fuerzas contradictorias: una tendencia hacia la integración física y social, -que se refleja en instituciones, modelos culturales, espacios públicos, símbolos, organizaciones y otros aspectos similares -, y una tendencia hacia la fragmentación física y social, representada en la alta concentración territorial de la pobreza y grupos vulnerables de la sociedad, principalmente en las grandes ciudades.

La segregación social no es un resultado natural de las ciudades, es un defecto del mercado del suelo y una externalidad negativa urbana, por lo que requiere ser corregida mediante la intervención del Estado. Aunque la reducción de la pobreza debe estar al centro de toda política urbana, las políticas asistenciales no resuelven el problema de la exclusión

social, por lo que se requiere de políticas que creen las condiciones de equidad en el acceso de la población a los bienes y servicios urbanos.

Considerando que la Integración Social representa una condición para el desarrollo sostenible, en materia de políticas para disminuir la pobreza y asumir los desafíos de integración urbana, compete al Estado actuar en dos ámbitos de acción: uno económico, mediante la asignación de subsidios y la exención o rebaja de tributos o tarifas a los sectores vulnerables, de manera de incrementar el acceso de los sectores de menores ingresos a la vivienda y a los servicios urbanos; y otro urbanístico, a través de condiciones técnicas diseñadas al efecto, destinadas a asegurar y fomentar la integración y regeneración de barrios y viviendas para los más vulnerables en todo el territorio, haciéndolos partícipes en el proceso de construcción de su hábitat.

OBJETIVOS URBANOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL

- 1) Garantizar el Derecho a la Ciudad:
 - Diseñando políticas que garanticen el acceso equitativo a los bienes públicos, redes sociales y servicios, mediante la acción subsidiaria del Estado y las inversiones públicas en mejoramiento urbano.
- 2) Dar acceso a viviendas y barrios sustentables:
 - Implementando programas y acciones orientadas al mejoramiento progresivo de las soluciones habitacionales y de los estándares urbanísticos de los distintos barrios.
 - Fomentando mayor igualdad en el acceso de todos los habitantes a los beneficios del desarrollo urbano.
- 3) Promover la integración social y la solidaridad:
 - Ampliando el acceso al mercado de suelo urbano de la población de menores recursos.
 - Favoreciendo la localización de las familias en sus entornos de origen y en zonas provistas de servicios, equipamientos y bienes públicos de calidad.
 - Facilitando la integración socio residencial y la mixtura social de barrios, cautelando los eventuales efectos adversos que ella pudiera generar.
- 4) Fomentar la participación ciudadana:
 - Reconociendo el rol que, en tanto mandante, le compete a la comunidad local y al barrio en el mejoramiento de su entorno inmediato y de sus comunas, con el propósito de reforzar su identificación y sentido de pertenencia respecto de su medio.
 - Ampliando sus espacios de participación en la planificación urbana y en la gestión de la infraestructura, equipamiento y vivienda en sus territorios, mediante la implementación de mecanismos normativos para su expresión, decisión y control, así como potenciando su sentido de deber y responsabilidad social.
 - Incrementando los niveles de democratización y participación a escala local y regional, como mecanismo efectivo para generar calidad de vida urbana.
 - Generando formas de acceso expedito de la comunidad organizada al financiamiento de proyectos urbanos.

Desarrollo económico equitativo

La sostenibilidad urbana se vincula directamente a la noción de sostenibilidad socioeconómica, asumiendo que el desarrollo económico es la base para la satisfacción de las necesidades de las personas y el progreso del país.

La Política de Desarrollo Urbano debe acoger el imperativo de crear condiciones para transformar a las ciudades en soportes del emprendimiento privado y la creación de riqueza, orientado hacia una distribución más equitativa de los recursos y de los ingresos urbanos, de manera de satisfacer las necesidades económicas, sociales y culturales, en un marco de sostenibilidad y solidaridad.

Territorialmente, las ciudades han jugado un rol estratégico como plataformas de servicios e innovación para el desarrollo productivo de importantes sectores exportadores de materias primas. Sin embargo, el rápido y en algunos casos desigual desarrollo regional, ha provocado déficit y externalidades negativas urbanas, lo que obliga a promover nuevas formas de desarrollo territorial integrado.

En este contexto surge la necesidad de perfeccionar las políticas que, desde el Estado, articulen los ámbitos público y privado, estimulando la competitividad, la coordinación intersectorial y la cooperación entre gobiernos locales, para asegurar una mejor planificación urbana y la provisión de infraestructuras y equipamientos necesarios para reforzar las ventajas comparativas de las ciudades y de los territorios en que se insertan.

OBJETIVOS URBANOS DE DESARROLLO ECONÓMICO

1) Construir ciudades competitivas a largo plazo:

- Reconociendo sus fortalezas y debilidades para generar desarrollo económico sostenible.
- Fortaleciendo sus ventajas comparativas y resolviendo las barreras para impulsar el desarrollo de la actividad empresarial productiva, de bienes y servicios.
- Desarrollando planes urbanos que integren las inversiones públicas.
- Recuperando espacios públicos, que preserven el carácter e identidad de los barrios; aplicando medidas de diseño urbano que revaloricen barrios y fomenten la protección y creación de un patrimonio arquitectónico urbano de calidad.
- Facilitando, con regulaciones e incentivos, los procesos de inversión y generación de proyectos estratégicos, en particular en sectores degradados o vulnerables.
- Propiciando la innovación para la creación de empleos estables y de calidad, que incrementen el progreso de las personas y reduzcan la pérdida de población en algunos centros urbanos.

2) Integrar el sistema de centros urbanos con el territorio:

- Promoviendo la conectividad entre centros poblados.
- Facilitando la diversificación de la base económica y la complementariedad de funciones entre las ciudades y pueblos que comparten un mismo territorio.
- Promoviendo una gestión que posibilite la creación de espacios planificados para el crecimiento urbano de largo plazo, permitiendo el pleno aprovechamiento de las ventajas comparativas y de las infraestructuras existentes y proyectadas.
- Reforzar la descentralización y coordinación de la inversión urbana:
- Mejorando la gestión de las ciudades y áreas metropolitanas en la planificación urbana y en las inversiones en infraestructura, equipamiento y vivienda.
- Estableciendo los mecanismos y la institucionalidad para facilitar la integración de proyectos, incentivos e inversiones en infraestructura, vivienda, servicios y equipamiento.

3) Reforzar la descentralización y coordinación de la inversión urbana:

- Mejorando la gestión de las ciudades y áreas metropolitanas en la planificación urbana y en las inversiones en infraestructura, equipamiento y vivienda;

- Estableciendo los mecanismos y la institucionalidad para facilitar la integración de proyectos, incentivos e inversiones en infraestructura, vivienda, servicios y equipamiento.

4) Apoyar la concertación público - privada:

- Propiciando, en un contexto de alta presencia e iniciativa privada urbana, la concertación y equilibrio entre los intereses de la comunidad y los de la inversión privada para el desarrollo de las ciudades y barrios.
- Descentralizando y modernizando y optimizando los mecanismos de la planificación y la gestión urbana.
- Fomentando la participación de la inversión privada en la provisión de bienes públicos, en la gestión de servicios urbanos y en la creación de proyectos urbanos de calidad, que junto con mejorar la calidad de vida urbana, incrementen el valor del stock construido y los barrios.

5) Reforzar las actividades y emprendimientos locales:

- Fomentando y apoyando el desarrollo de redes locales y vecinales de empleo y emprendimientos locales.
- Promoviendo en los barrios, el incremento de redes locales de servicios, comercio y equipamientos que den soporte al emprendimiento de las familias, mediante acceso a la información, la tecnología y la capacitación.

6) Crear condiciones para la inversión pública y privada:

- Planificando a la largo plazo los procesos de crecimiento urbano, con normas y condiciones estables y transparentes.
- Limitando los procesos especulativos mediante procesos de aprobación expeditos y transparentes.
- Estableciendo regulaciones e incentivos que corrijan las tendencias o externalidades urbanas negativas, con flexibilidad para la innovación urbana.

Equilibrio ambiental

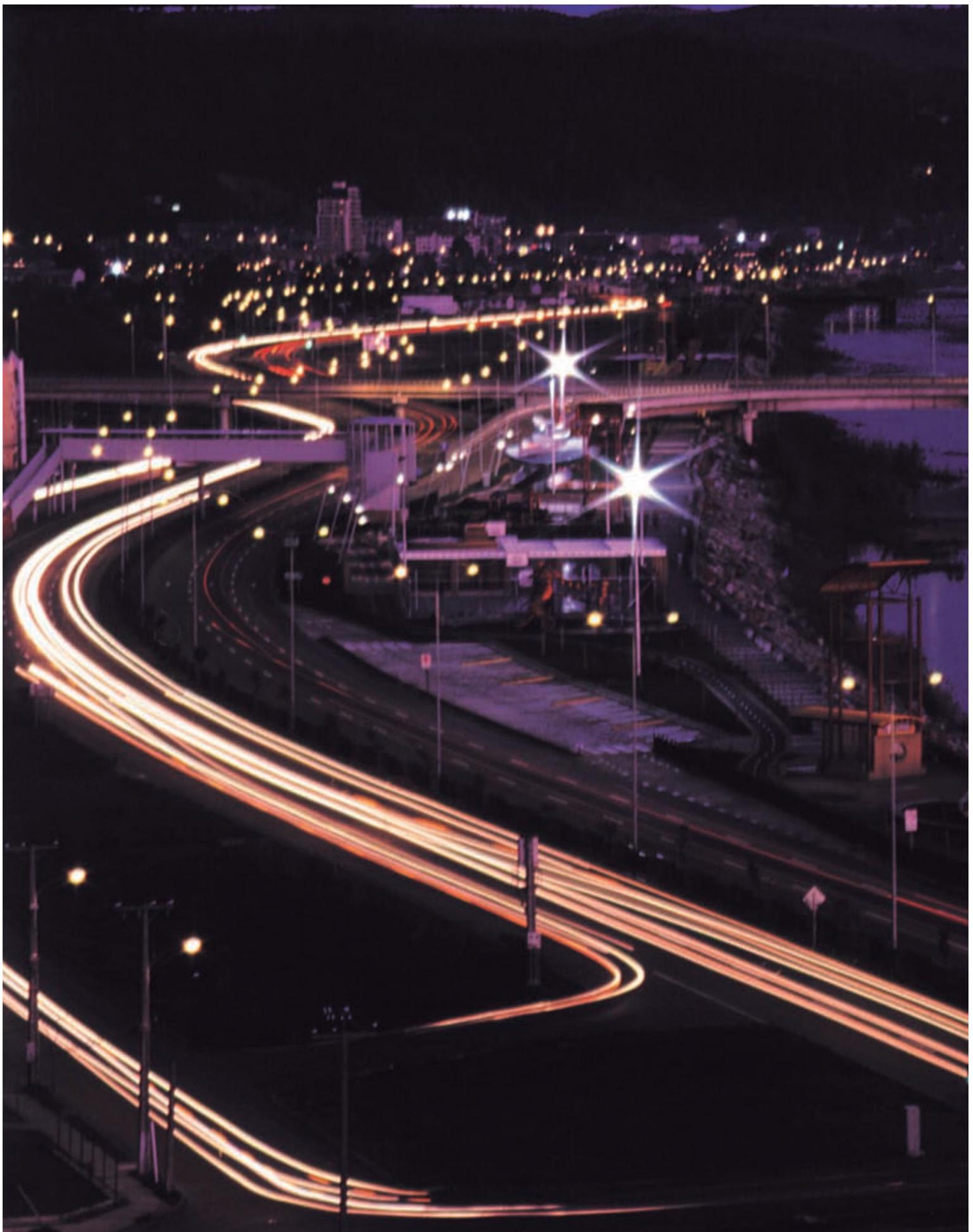
Las ciudades se insertan en un territorio y medio natural con el cual interactúan, y es preciso que las actividades que en ellas se desarrollan no contribuyan a la degradación de bienes ambientales. Se requiere de políticas que garanticen el uso sustentable de los principales recursos ambientales, como el agua, el suelo, bosques y espacios naturales, utilizando formas de desarrollo que reduzcan los costos para la sociedad. Para evitar el traspaso de los costos ambientales de los procesos de urbanización a las generaciones futuras, éstos deben ser internalizados por los proyectos urbanos y de infraestructura, a través de un adecuado diseño y sistema de incentivos o compensaciones, que reduzcan los desequilibrios ambientales, sociales y económicos.

Las actividades que se desarrollan en el territorio urbano están condicionadas por el medio ambiente, por lo que la protección de la naturaleza debe ser parte constitutiva de la planificación y de la gestión urbana. La dimensión ambiental debe estar incorporada desde los inicios de los procesos de planificación y coordinación de políticas en el territorio, teniendo especialmente presentes los componentes del medio que se va a intervenir y los efectos de dicha intervención, así como la búsqueda de eficiencia en el uso de los recursos, manteniendo e incluso incrementando su disponibilidad actual.

OBJETIVOS URBANOS DE EQUILIBRIO AMBIENTAL

- 1) Fomentar la relación armónica entre los centros poblados y el medio natural:
- Optimizando la utilización del recurso suelo.

- Planificando los procesos de expansión de los centros urbanos, con horizontes de tiempo no superiores a 20 años.
 - Fomentando la reconversión de áreas interiores obsoletas o degradadas.
 - Desincentivando el desarrollo de asentamientos irregulares o formas de ocupación urbana al margen de la planificación urbana.
 - Coordinando, con los organismos ambientales, la incorporación de la dimensión ambiental en la planificación urbana, desde el inicio de los procesos.
- 2) Proteger el patrimonio natural, paisajístico y el medio ambiente:
- Propendiendo al mejoramiento de las condiciones medioambientales básicas, tales como la calidad del agua, aire y entorno;
 - Cautelando, a través de la planificación y la normativa, que las intervenciones urbanas no afecten negativamente el medio ambiente, sino que contribuyan a mejorar su calidad, y aseguren la sustentabilidad, promoviendo a su vez, el uso de energías no contaminantes.
 - Desincentivando los procesos de ocupación irregular de las áreas rurales;
 - Considerando, en los proyectos urbanos y en los procesos de reducción de desechos y aguas servidas, la protección de los suelos ambientalmente frágiles, del agua, del aire, de la flora y de la fauna.
- 3) Promover la eficiencia en el uso del suelo:
- Estableciendo mecanismos regulatorios y de gestión, para prever el impacto ambiental del desarrollo urbano.
 - Determinando las mitigaciones necesarias y los costos asociados a la internalización de las potenciales externalidades negativas creadas por la aglomeración urbana.
 - Facilitando la integración funcional de las ciudades mediante la incorporación de diversos usos de suelo en su interior.
 - Creando espacios para la localización de centros de oferta laboral para la población residente, con el propósito de reducir los viajes, el consumo de tiempo y energía y los efectos en la contaminación del ambiente.
- 4) Generar sistemas de transporte urbano sustentables:
- Priorizando inversiones en construcción de infraestructura para el transporte público y otras formas de desplazamiento, tales como la caminata y el uso de la bicicleta.
 - Considerando la aplicación de mecanismos de tarificación vial, mayores costos en el uso de estacionamientos, medidas para la reducción del tráfico en los barrios y eliminación de toda forma de subsidio a los automóviles privados.
 - Fomentando la densificación de los corredores de transporte público, a fin de facilitar el acceso de la población al transporte masivo.
- 5) Incrementar el acceso a las áreas verdes urbanas:
- Recuperando espacios para la naturaleza, al interior de las ciudades, priorizando en el gasto público la construcción y mantención de más áreas verdes en la forma de parques comunales e intercomunales, con la consecuente reducción de los niveles de contaminación y mejoramiento del funcionamiento de los ecosistemas.
 - Promoviendo estilos de vida saludables, a través de la adecuada provisión y acceso de todos los ciudadanos a parques urbanos, elevando los niveles de equidad y calidad de vida urbana.



4 | ÁMBITOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

Para facilitar la implementación de los principios y objetivos de la “Política Nacional de Desarrollo Urbano”, se explicitan los lineamientos de acción para el diseño, aprobación e implementación de las reformas, instrumentos, programas y planes del Estado. Se han abordado desde distintos ámbitos, desde la gestión pública, pasando por las políticas sectoriales, hasta las orientaciones de aplicación de la política a distintos tipos de realidades urbanas y territoriales. Los ámbitos de implementación de la Política se han estructurado en tres:

Ámbitos de Gestión Urbana

Se refiere a los aspectos institucionales asociados a las capacidades y recursos para la gestión pública y la gobernabilidad urbana, que garanticen un desarrollo urbano coherente, en términos de eficiencia y eficacia en la asignación de recursos y de responsabilidades.

Ámbitos Funcionales

Corresponden a los instrumentos de la gestión urbana, los cuales aunque deben ser abordados integralmente, tienen especificidades propias. Se asocian comúnmente a políticas sectoriales, necesarias para el éxito en la concreción de los objetivos de desarrollo urbano.

Ámbitos Territoriales

Se refieren a la forma de aplicar la política, diferenciando la realidad de cada territorio o zona urbana, respecto de las cuales se proponen lineamientos a considerar en la implementación de acciones a corto, mediano y largo plazo.

4.1. ÁMBITOS DE GESTIÓN URBANA

Los ámbitos de gestión de la “Política Nacional de Desarrollo Urbano” están asociados a las capacidades, recursos e institucionalidad para de gestión urbana.

4.1.1. Institucionalidad urbana

El desarrollo urbano sustentable exige una gestión eficaz y eficiente de los sistemas urbanos, para lo cual es fundamental una adecuada distribución de responsabilidades en el gobierno de las ciudades.

Para la implementación de políticas urbanas coherentes y sustentables se requiere no sólo la actualización de los mecanismos y facultades del sector público, sino la debida integración de estas facultades con una mayor visión estratégica de las decisiones públicas. No obstante que la institucionalidad vigente asigna responsabilidades urbanas claramente delimitadas a los ministerios sectoriales, gobiernos regionales y municipios, las necesidades de mayor descentralización y participación ciudadana, han impulsado las agendas de transferencia de recursos y responsabilidades desde los niveles centrales de la gestión urbana hacia los niveles regionales y locales.

Actualmente, si bien los gobiernos regionales deciden una parte importante de la inversión pública, ello no es suficiente para responder por el conjunto de factores que afectan las condiciones de vida de cada región. Por su parte, el municipio, en su rol de articulador entre el Estado y la ciudadanía, adquiere relevancia en la función de dar gobernabilidad al desarrollo urbano, respondiendo a las demandas locales.

Una institucionalidad urbana sustentable debe evitar los problemas generados por sistemas altamente centralizados o excesivamente localistas, en los que los ministerios planifican el desarrollo urbano distantes de las demandas ciudadanas o locales, y algunas comunas con mayores recursos buscan maximizar los beneficios para sus propios vecinos, exportando sus problemas o externalidades a las comunas o ciudades aledañas.

Considerando que la transición desde un sistema centralizado a un sistema descentralizado,

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Coordinación pública y gestión urbana integrada:
- Promoviendo la institucionalización de instancias de coordinación entre instituciones públicas y entre éstas y el ámbito privado, involucrados en la planificación y gestión del desarrollo urbano de las ciudades.

- Fortaleciendo la planificación con nuevos tipos de planes que faciliten la integración de proyectos y demandas urbanas, integrando la planificación del uso del suelo urbano con la planificación, financiamiento y gestión de las infraestructuras urbanas y servicios básicos.

Descentralización de la planificación y de la gestión urbana:

- Transfiriendo y reforzando en los niveles regionales de la gestión pública las capacidades de planificación urbana y ambiental, y de ejecución y gestión de infraestructuras, sistemas de transporte público, servicios y vivienda.

-Fortaleciendo las capacidades regionales y locales con nuevos mecanismos de planificación y gestión integrada, como elementos claves para el mejoramiento de sus centros urbanos, en función de sus identidades y vocaciones territoriales.

- Reforzando las capacidades municipales de gestión urbanística en materias de planificación de los usos del suelo, permisos de edificación, gestión de tránsito, desarrollo de equipamientos y servicios públicos, y la capacidad de cobrar impuestos territoriales y pagos por servicios.

- Fomentando la asociatividad entre municipios para permitir la coordinación territorial de inversiones urbanas, gestión de servicios y de planes reguladores.

flexible y responsable no puede ocurrir en forma automática, se requiere de una transición que permita crear capacidades locales y regionales de planificación, gestión y financiamiento, reforzando la democratización y participación de todos los agentes sociales y económicos.

En este contexto, la política de desarrollo urbano propicia una institucionalidad urbana fuerte y descentralizada, capaz de responder oportuna y eficientemente a las dinámicas de las ciudades y sus comunidades.

4.1.2. Financiamiento urbano

Para asumir con responsabilidad las decisiones urbanas respecto al desarrollo interno de las ciudades, éstas deben contar con un financiamiento urbano suficiente y equitativo, que les permitan administrar eficazmente sus territorios. La correcta asignación de los costos del desarrollo urbano es clave para un equitativo y sustentable sistema urbano. Un adecuado sistema de financiamiento para las ciudades no sólo debe garantizar los fondos para cubrir las demandas urbanas, sino que debe asignar en forma proporcional estos costos a aquellos que los generan.

Los sistemas de financiamiento urbano deben combinar fuentes directas de financiamiento público, financiamiento privado y mecanismos de incentivo o desincentivo económico que corrijan tendencias urbanas negativas. El Estado, en su rol de promotor y subsidiario de acciones para el desarrollo, debe ofrecer mecanismos compensatorios de externalidades negativas, y debe propiciar la incorporación de capitales privados al desarrollo urbano (para infraestructuras y equipamientos), mediante instrumentos normativos incentivadores.

Para lograr una democracia urbana sustentable, se requiere avanzar en la creación de mecanismos conducentes hacia una autonomía fiscal.

4.1.3. Participación ciudadana

La ciudad es el espacio democrático para la constitución de una sociedad representada por la ciudadanía. El incremento de los niveles de democratización y participación a escala local contribuye a mejorar la calidad de vida de las personas. La región, la ciudad, la comuna y el barrio deben ser los centros de concertación

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Implementación de sistemas de impuestos destinados a la captación de las plusvalías urbanas:

- Permitiendo recuperar vía impuestos parte de las plusvalías urbanas generadas por las decisiones públicas y por la sociedad en su conjunto, a través de sistemas justos y proporcionales, que en vez de afectar el patrimonio de las personas, racionalicen los precios en la venta del suelo urbano. Ello permitirá una adecuada y transparente redistribución hacia la sociedad, cuyas decisiones de planificación han generado tales plusvalías.

Financiamiento directo y proporcional, para la creación de servicios locales:

- Exigiendo el financiamiento de los costos de operación e inversión a los usuarios, y la internalización de los costos por un uso irracional.

Perfeccionamiento de mecanismos de internalización o compensación:

- Distribuyendo, en forma justa, la asignación de los costos del desarrollo urbano, y de sus externalidades urbanas negativas, generadas sobre el uso o disposición de los bienes públicos.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Participación ciudadana en la planificación y gestión urbanas:

- Actualizando la legislación y la reglamentación de procedimientos para una efectiva participación de la ciudadanía en todas las etapas de elaboración de los instrumentos de planificación urbana, así como de la participación de los diversos sectores públicos

y participación, en donde la estructura de administración y gobierno de las ciudades provean los medios para una plena integración ciudadana a los procesos de decisión e información sobre la construcción y mejoramiento de su hábitat.

La gestión y planificación urbana deben reconocer el rol que, como mandante, cumple la comunidad residente de un determinado territorio, facilitando instancias que permitan integrar los intereses locales para organizar y jerarquizar planes, programas y proyectos de desarrollo.

En este sentido, la participación en el desarrollo urbano requiere de una ciudadanía organizada e informada permanentemente, pues la existencia de formas representativas e interlocuciones es una condición para que el proceso de acuerdos sea exitoso y se cumplan los principios democráticos en las políticas urbanas.

Desde esta mirada, el fortalecimiento del capital social debe ser considerado como factor determinante en el éxito de las políticas urbanas. Aunque éste por sí solo no es capaz de generar una mejor ciudad o barrio, el desarrollo de mayores niveles de capital social conlleva a definir políticas urbanas más sostenibles y aceptadas por la comunidad.

4.2. ÁMBITOS FUNCIONALES

Los ámbitos funcionales de la “Política Nacional de Desarrollo Urbano” están asociados a los instrumentos de gestión urbana.

4.2.1. Regulación urbana

4.2.1.1. Acceso al suelo urbano

En materia de políticas para la equidad en las ciudades, el Estado actúa en dos ámbitos: uno económico, a través de la asignación de subsidios y/o rebaja de tributos para el acceso a la vivienda económica. El otro, urbanístico, a través de condiciones especiales que aseguren la provisión de suelo para promover la construcción de viviendas sociales en todas las comunas del país, asegurando el acceso de la población de menores recursos a mejores localizaciones.

y privados involucrados, con responsabilidades en el territorio;

- Incorporando a la legislación, planes generales de desarrollo urbano aprobados por la comunidad estables en el tiempo, que sean vinculantes para la formulación de planes reguladores y planes de inversión urbana.

Incorporación de iniciativas vecinales en la planificación y gestión urbanas:

- Creando los espacios en la normativa urbanística y en los programas de obras urbanas del Estado para la iniciativa de la comunidad en estos ámbitos.

- Generando procedimientos explícitos y expeditos para la proposición de modificaciones a los instrumentos de planificación urbana y para propuestas de proyectos de mejoramiento urbano que tengan origen desde los barrios y sus respectivas organizaciones ciudadanas.

Acceso a la información:

- Perfeccionando el acceso a la información urbana, garantizando y estableciendo modalidades de información y de consultas en los diversos niveles de decisión y de consultas en los diversos niveles de decisión, para explicitar y transparentar los objetivos de los procesos de regulación urbana y de las intervenciones en los territorios, así como los planes de inversión de los distintos servicios públicos.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Generación de suelo urbano para proyectos de urbanización integrales y de mixtura social:

- Actualizando mecanismos normativos y planificando proyectos de inversión pública y privada, para satisfacer demandas sociales por vivienda, infraestructuras, equipamientos y espacios públicos, tanto en suelos privados, como fiscales.

Incorporación de criterios de integración social en proyectos inmobiliarios:

- Estableciendo instrumentos que creen obligaciones de cuotas de vivienda social o económica o de cesiones de suelo en la urbanización de terrenos y/o proyectos de densificación.



4.2.1.2. Planificación del suelo urbano

En economías de mercado, las regulaciones del suelo urbano son efectivas en tanto funcionen de acuerdo a los comportamientos y demandas de los consumidores. En este sentido, es indispensable una planificación efectiva del uso del suelo urbano, como requisito para generar condiciones para la inversión privada, y facilitar el desarrollo de proyectos sobre la base del conocimiento de un contexto existente y futuro.

Es también deber de la planificación urbana corregir las tendencias del mercado, cuando éstas generan externalidades negativas, como el consumo excesivo de recursos o los comportamientos individuales que afectan al bien común o los derechos de terceros. La adecuada planificación del suelo urbano es efectiva cuando busca acoger y dar forma a las demandas urbanas, haciéndolas operar de manera más eficiente, coordinada y sustentable, evitando que se expresen en forma individual y descoordinada. Las ciudades contemporáneas están enfrentadas a múltiples y rápidos cambios que la planificación urbana debe manejar. Entre estos cambios destacan las tendencias de desconcentración territorial

Aprovechamiento de áreas con suficiencia de infraestructura y servicios básicos:

- Creando mecanismos e incentivos para promover la densificación de predios existentes, ampliando la oferta social de suelo en zonas urbanas consolidadas y apoyando la permanencia de la población en sus barrios y comunas de origen.

Aplicación de sobretasas a predios abandonados o no edificados:

- Promoviendo el incremento de la oferta de suelo, incorporando terrenos eriazos y/o subutilizados, localizados en zonas de interés habitacional, definidas a través de los instrumentos de planificación territorial.

Identificación de la oferta de suelo público:

- Perfeccionando los catastros de suelos públicos, con el propósito de planificar su incorporación a la oferta del mercado social de suelo público, y programar su gestión, en concordancia con los instrumentos normativos y la integración de acciones e inversiones públicas y privadas.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Complementación entre iniciativas privadas y públicas:

- Guiando el desarrollo en un orden predecible, en el cual las decisiones privadas de inversión determinan el propósito y función de las edificaciones, mientras la planificación urbana regula la edificación, infraestructura y usos del suelo, para dar forma a la estructura de la ciudad, en especial a sus espacios públicos.

Reducir la tendencia a la disminución de las densidades urbanas:

- Limitando el crecimiento urbano en bajas densidades habitacionales, manteniendo las densidades planificadas en los planes reguladores a niveles que faciliten la densificación, el funcionamiento de transporte público, la integración social y el acceso a la vivienda y equipamientos para todos los habitantes.

Renovación, rehabilitación y regeneración de las áreas consolidadas:

- Impulsando incentivos tributarios, subsidios y proyectos que estimulen la reutilización de edificaciones, predios, espacios públicos, instalaciones industriales o de infraestructura, subutilizadas u obsoletas.
- Asegurando financiamientos para la preservación de las edificaciones y los espacios urbanos de mayor valor patrimonial, de manera de evitar que las presiones del

de las actividades y viviendas, de cambio de uso al interior de las zonas consolidadas, y de creación de nuevos centros urbanos de servicios y equipamientos. En este contexto, las regiones y sus ciudades deben buscar sus propias formas para abordar estos cambios, compatibilizando las nuevas demandas de la sociedad y de la actividad económica, con la sustentabilidad del desarrollo.

Las ciudades chilenas serán más sustentables en la medida que aborden, en forma simultánea, las demandas por vivienda, la creación de espacios urbanos de alta calidad en diseño urbano, servicios, acceso y movilidad; variedad de usos de suelo, riqueza y diversidad cultural, y una equilibrada combinación de actividad urbana con calidad de vida.

4.2.2. Regeneración urbana

4.2.2.1. Vivienda

Corresponde al Estado promover e implementar programas y acciones para el mejoramiento del estándar de las soluciones habitacionales de interés social, así como ampliar el acceso a viviendas, de los grupos vulnerables y de menores recursos. A su vez, debe procurar que las políticas habitacionales faciliten la expansión de la oferta privada de viviendas hacia todos los segmentos sociales. Ello requiere no sólo de la existencia de subsidios para los sectores más vulnerables, sino de un manejo integrado de la oferta de suelo y de la disponibilidad de infraestructuras que permitan un equilibrio entre todas las demandas habitacionales.

En condiciones de altos valores del suelo, la oferta se presentará crecientemente en formas de densificación y renovación urbana. En estos escenarios, se requiere aplicar una planificación del suelo que facilite procesos de renovación urbana, cautelando que ello no implique la destrucción del patrimonio histórico o la expulsión de los sectores sociales de más baja renta.

En condiciones de alta demanda y bajos precios del suelo, las ciudades deben garantizar procesos de expansión urbana compacta y planificada, con obligaciones de internalizar los costos de la materialización de

desarrollo urbano las eliminen.

Condicionamientos a la expansión urbana:

- Estableciendo instrumentos que guíen el crecimiento urbano mediante compensaciones urbanísticas y obras de mitigación, que resuelvan, entre otros, los impactos sobre los sistemas de transporte y el medioambiente, para asegurar la debida integración territorial y social de las nuevas áreas urbanas, a través de un efectivo vínculo entre la planificación del suelo urbano y la gestión para su materialización;
- Incorporando la gestión privada en la creación y provisión de mejores estándares de diseño urbano, mediante nuevas obligaciones de sustentabilidad a cumplir por parte de los urbanizadores.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Integración de las dimensiones urbana y habitacional:

- Garantizando el acceso de la población a una mayor dotación de equipamiento y servicios, para promover su integración al sistema urbano en general;
- Estableciendo, en el nivel de la institucionalidad pública, estrechas y estructuradas coordinaciones sectoriales para la provisión de servicios de transporte, salud, educación, cultura, deportes y seguridad ciudadana, entre otros, para asegurar una mejor calidad de vida de las personas.

Incremento de la equidad de los barrios en el acceso a los beneficios del desarrollo urbano:

- Favoreciendo localizaciones de proyectos de vivienda social próximas a los lugares de origen de la demanda, como a sus fuentes laborales y a las reales necesidades de las familias, en términos de equipamiento y servicios;
- Formulando mecanismos para la integración social, tales como normas de inclusión de cuotas de vivienda social por zonas o proyectos, o mediante subsidios que posibiliten la localización de la vivienda social en suelos integrados y conectados al sistema urbano consolidado;
- Incentivando, a través de normativas de planificación, la creación de barrios con integración social, mediante compensaciones urbanísticas y la exigencia de densidades y superficies prediales que hagan posible la localización de viviendas de interés social.

Mitigación de los efectos de la concentración de vivienda social en ciertas áreas de las ciudades:

- Compensando las desigualdades que la concentración

las infraestructuras urbanas, y con densidades que hagan viable la creación de servicios y transporte público.

4.2.2.2. Equipamiento

El equipamiento es un componente esencial para el logro de la calidad de vida de la población en sus barrios y ciudades, y cumple una función insustituible en la ocupación social del territorio, toda vez que contribuye al fortalecimiento de la identidad territorial y de las interrelaciones comunitarias. A su vez, la implementación de equipamiento urbano constituye un poderoso instrumento a favor de la equidad, en la medida que puede equilibrar la oferta de bienes y servicios en los territorios.

Corresponde al Estado determinar los estándares básicos de equipamiento en todos los niveles territoriales, así como definir los agentes responsables de su materialización y posterior operación.

4.2.2.3. Patrimonio urbano

Las ciudades son lugares para vivir y sentirse acogido. Son el soporte de la expresión cultural, en tanto generan un inigualable estímulo a la vida intelectual y cultural de la ciudadanía, y representan la memoria colectiva de la sociedad, la nación o región. La calidad y disposición de las edificaciones, calles, plazas y parques reflejan la tradición cultural de una ciudad o pueblo y por ello el carácter de las personas que la habitan.

En la medida que las ciudades son bien planificadas y organizadas, generan sentido de seguridad a sus habitantes y pueden

de viviendas sociales experimenta en materia de infraestructura y servicios;

- Mejorando los estándares y la calidad de las viviendas sociales, así como la calidad de los barrios, con el propósito de que los habitantes sean y se sientan parte de los espacios urbanos en que viven o trabajan;
- Estableciendo programas para el mejoramiento, reparación y ampliación de viviendas, junto con el mejoramiento de su entorno, para rehabilitar los conjuntos habitacionales con carencias de estándar y equipamiento urbano.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Superación de desequilibrios socio espaciales entre comunas y al interior de éstas:

- Perfeccionando los instrumentos normativos y de planificación, para establecer obligaciones de los urbanizadores respecto de la provisión de equipamientos, tanto de cesiones de suelo para su materialización, como de su edificación, según se trate de urbanizaciones en las áreas urbanas, áreas de extensión urbana o en intervenciones en nuevos sectores urbanos;
- Definiendo los requerimientos de localización y los estándares en función de los niveles intercomunal y local, así como los incentivos para su materialización;
- Promoviendo la generación de núcleos de equipamiento en sectores deficitarios, a nivel comunal y de barrios.

Financiamiento y operación de nuevos equipamientos y mejoramiento del stock:

- Determinando los niveles y responsabilidades de la institucionalidad pública y público privada, en función de los requerimientos definidos en la planificación;
- Definiendo instrumentos financieros destinados a incentivar la materialización y operación de los equipamientos, por parte del sector privado.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Creación de espacios públicos patrimoniales de calidad:

- Implementando planes reguladores y seccionales con especial acento en estructuras urbanas que permitan la revitalización y reutilización de edificaciones de valor patrimonial y arquitectónico existentes, en beneficio del enriquecimiento del espacio público.

Protección del patrimonio urbano construido:

- Generando incentivos tributarios y mecanismos financieros para facilitar, mediante su recuperación, regeneración y mantención, la protección del

fortalecer los sentimientos de bienestar, identidad y pertenencia social. Esta condición depende fundamentalmente de edificaciones y espacios públicos bien diseñados, a escala humana y con sensibilidad arquitectónica.

Considerando que las ciudades están en permanente transformación, un desarrollo urbano sustentable debe estimular la protección del patrimonio urbano, a la vez que incentivar y abrir espacios a la creación de nuevas edificaciones de calidad arquitectónica que incrementen el patrimonio.

4.2.2.4. Regeneración

La sustentabilidad económica, social y ambiental depende de la capacidad del Estado y la sociedad para recuperar y regenerar las áreas y barrios de las ciudades que han experimentado procesos de pérdida de competitividad, de segregación social o deterioro de sus infraestructuras y espacios públicos.

Se requiere de políticas urbanas capaces de integrar estrategias de recuperación del espacio urbano y las redes sociales, donde los habitantes se constituyan en actores de sus propias estrategias de mejoramiento urbano y social. La pobreza urbana y la vulnerabilidad social sólo serán reducidas si – entre otros factores - las comunidades de esos sectores tienen acceso a los mercados laborales, de servicios y de vivienda en forma efectiva.

4.2.3. Regeneración de la ciudad

4.2.3.1. Infraestructuras urbanas

La infraestructura es el elemento estructurador que hace habitables los territorios. Mediante la dotación de energía, servicios sanitarios y accesibilidad, condiciona fuertemente el desarrollo de los asentamientos humanos y es determinante en la regulación de su capacidad de crecimiento al producir tanto estímulos como desincentivos económicos y sociales para la localización de la población y de la actividad económica.

patrimonio urbano construido, conformado por los bienes de interés colectivo, tales como barrios históricos o tradicionales, espacios públicos, edificios y lugares que refuerzan la identidad local;

- Perfeccionando las normas de planificación urbana para la utilización de los espacios y edificios patrimoniales, posibilitando su destinación a actividades urbanas que potencien su utilización, preservación y su puesta en valor, y compensando las limitaciones al uso de la propiedad generadas por decisiones de planificación.

Modernización de la institucionalidad para la protección del patrimonio urbano:

- Fomentando la coordinación intersectorial y la creación de instancias participativas para impulsar diseños urbanos de calidad en los nuevos proyectos inmobiliarios y en los espacios públicos.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Estrategias destinadas a integrar acciones sociales y de regeneración física:

- Promoviendo la creación de nuevas instancias de participación, de manera de evitar que los habitantes de los sectores más vulnerables o en deterioro físico sean considerados como meros receptores de la acción del Estado.

Programas de inversión en infraestructuras y equipamientos en las zonas más vulnerables y deficitarias:

- Implementando estrategias de inversión y planificación para la regeneración urbana;
- Incrementando la participación social en las decisiones, diseño y gestión de proyectos urbanos; facilitando la conectividad de transporte y de comunicaciones de los sectores más vulnerables y marginados hacia los mercados de servicios y de trabajo.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Planificación para la provisión de nuevas infraestructuras:

- Estableciendo normas que permitan a los gobiernos locales, efectuar exigencias a los desarrolladores privados, en el sentido de asumir los costos de la materialización de infraestructuras públicas;
- Desarrollando instrumentos para el financiamiento, provisión y mantención de las instalaciones de infraestructura, con la participación del sector privado, a través de mecanismos de inversión compartidos y sistemas de concesión.

La habilitación de los territorios planificados y la superación de los actuales déficits, requieren de un rol más activo del Estado, asumiendo los costos de la infraestructura, a través de la coordinación entre instituciones públicas, y conduciendo la participación de entidades privadas en la inversión, creando los incentivos adecuados para que los desarrolladores privados aporten a la creación de bienes e infraestructuras públicas, como condición para los nuevos desarrollos.

Promoción de mercados transparentes para las infraestructuras urbanas:

- Facilitando la oferta privada, mediante regulaciones antimonopólicas, aplicación de altos estándares de control y efectividad, y subsidios focalizados socialmente hacia los sectores con menor capacidad de pago.

Fortalecimiento institucional para la provisión de los servicios:

- Mejorando el vínculo entre la planificación urbana y la factibilidad de ampliación y dotación de infraestructuras de servicios de agua, alcantarillado, tratamiento de residuos y electricidad en las áreas urbanas determinadas por los procesos de planificación urbana;
- Generando disposiciones normativas para perfeccionar la coordinación entre los proyectos e inversiones de infraestructura de servicios y los instrumentos de planificación, en función de las demandas de desarrollo social, físico y económico de los territorios.

Coordinación de la intensidad de ocupación de suelo y la planificación de la infraestructura de transporte:

- Compatibilizando, en los instrumentos de planificación, la demanda generada por los proyectos y la infraestructura de transporte primaria o principal que éstos deberán proveer, teniendo en consideración su financiamiento y los plazos para su materialización.

Previsión de condiciones, en la planificación urbana, para la infraestructura energética y de comunicaciones.

- Definiendo parámetros que permitan la localización de instalaciones para la generación y distribución energética, –tales como subestaciones eléctricas, gasoductos u oleoductos y los elementos necesarios para las comunicaciones–, evitando los impactos negativos sobre el entorno.

4.2.3.2. Transporte y conectividad

El aumento de la movilidad y accesibilidad urbanas constituye un elemento clave para la gestión y desarrollo de los asentamientos humanos. En las ciudades se debe mejorar los sistemas de transporte público y las infraestructuras viales, en articulación con estrategias de planificación urbana que promuevan la reducción de los tiempos de viaje, de la contaminación y del consumo de energía.

De la calidad y cantidad de espacios públicos depende fundamentalmente la calidad de vida urbana. Corresponde al Estado

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Mejoramiento de la oferta de transporte público de calidad, en particular para los sectores sociales de menores ingresos:

- Implementando e intensificando planes y programas de inversión en vialidad, incorporando principalmente a las áreas segregadas y a los barrios deficitarios, focalizando, asimismo, subsidios que beneficien a los sectores más pobres de la población;
- Redefiniendo y priorizando vías y corredores exclusivos para el transporte público de buses y vehículos de transporte masivo.

coordinar acciones de los diversos organismos públicos y privados, para avanzar en la provisión de mayores y mejores espacios públicos en las ciudades.

4.2.3.3. Espacios públicos

El Estado debe promover y definir normativas e instrumentos para lograr el equilibrio entre el espacio público y el espacio construido, considerando la trascendencia que el espacio público tiene en la capacidad de inserción y de identificación de los habitantes con la ciudad: la calidad y diseño de estos espacios será determinante en el grado de seguridad, valorización, y apropiación por parte de la ciudadanía.

4.2.3.4. Competitividad económica

Las ciudades, como entidades promotoras de desarrollo económico, hacen posible que las personas y las empresas puedan desarrollarse productivamente. En la actualidad, el porcentaje del Producto Interno Bruto (PIB)

Creación de condiciones para la demanda por transporte:

- Incrementando las densidades urbanas en las áreas próximas a los corredores de transporte y áreas de intercambio, racionalizando las rutas del transporte público y desincentivando la fijación de bajas densidades habitacionales en los instrumentos de planificación;
- Estableciendo sistemas de tarificación vial asociada a la congestión de la vialidad troncal y expresa, y reduciendo la oferta de estacionamientos gratuitos.

Planificación de los Sistemas de Transporte Público

- Generando planes de transporte público en todas las ciudades, integrando diferentes modos de transporte y planes de infraestructura urbana.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Incentivos y perfeccionamiento de mecanismos normativos y de gestión entre los sectores público y privado:

- Generando sistemas de financiamiento urbano compartido y sistemas de concesiones para fomentar y materializar inversiones en la construcción de los espacios públicos.

Diversificación de la oferta de programas de inversión pública para la habilitación y mejoramiento de los espacios públicos y áreas verdes:

- Ampliando los programas de financiamiento concursables de espacios públicos a distintos tipos y estándares, tales como espacios públicos patrimoniales, desarrollo de plazas, paseos y áreas verdes de impacto comunitario y social;
- Ampliando la oferta de programas de inversión sectorial para pavimentos de calzadas, aceras, iluminación y mobiliario urbano.

Recuperación de zonas degradadas ambientalmente:

- Perfeccionando y ampliando los programas sectoriales de inversión en parques urbanos para la materialización y mantenimiento de las áreas verdes establecidas en los instrumentos de planificación;
- Aplicando mecanismos de financiamiento asociados con la inversión privada y el aumento de los recursos públicos para su gestión por parte de los municipios.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA:

Fortalecimiento de las potencialidades de las ciudades, para promover actividad económica:

- Explicitando las ventajas comparativas y debilidades de sus economías locales, coordinando la aplicación de políticas públicas que generen ambientes competitivos.

generado por las ciudades, es invariablemente mayor al porcentaje de población que habita en ellas, por lo que la urbanización es claramente una precondition para el desarrollo exitoso.

La promoción del desarrollo económico urbano debe procurar la compatibilización entre el fortalecimiento de las actividades de servicios a nivel local, –donde la gran mayoría de la población trabaja y consume sus recursos– y fortalecer las actividades o productos más competitivos en relación a los mercados regionales o globales.

Esto, a través de una planificación urbana efectiva y oportuna, un activo control de la contaminación o la congestión vehicular, así como un mejoramiento en la fuerza laboral y una simplificación de las regulaciones o tarifas sobre las actividades, en especial de aquellas que afectan a la pequeña empresa.

Generación de condiciones y de espacios para el desarrollo:

-Trabajando coordinadamente las políticas nacionales para la formulación de normativas de uso de suelo y de provisión de infraestructura, en orden a mejorar el funcionamiento de los mercados, especialmente respecto de la generación de empleos.

En este sentido, las ciudades se deben concebir a sí mismas como la primera empresa de servicios a nivel local, facilitando la creación de empresas mediante procesos burocráticos reducidos y expeditos.

Consideración de las diversas escalas de producción y servicios:

- Abordando simultáneamente, las diversas escalas de producción y servicios, y sus especificidades, –desde empresas productivas transnacionales hasta pequeños artesanos; desde grandes tiendas de departamentos hasta pequeños almacenes de barrio–, con necesidades radicalmente distintas, pero todas igualmente necesarias para lograr una buena ciudad;

- Procurando evitar, en las decisiones urbanas, el tratamiento privilegiado a grandes empresas, en detrimento de las pequeñas, que son predominantes en nuestras ciudades.

Planificación del suelo urbano e infraestructura, para el acceso de todo tipo de empresas e inversiones:

- Mediante la democratización y descentralización de las decisiones de uso del suelo y provisión de infraestructura pública, para viabilizar distintas escalas de producción, en especial, la pequeña empresa. Esto, velando por la compatibilización entre los distintos usos de suelo.

Fomento a la actividad turística, como recurso de competitividad urbana:

- Transformando el patrimonio cultural, los estilos de vida local o las nuevas expresiones del arte y la arquitectura en factores para asignar un valor turístico a las ciudades, toda vez que, en un mundo de mayor riqueza y accesibilidad global, el turismo se ha transformado en una de las actividades económicas de mayor crecimiento e interés.

4.3. ÁMBITOS TERRITORIALES

Los ámbitos territoriales de la “Política Nacional de Desarrollo Urbano” están asociados a la escala o condición geográfica que debe diferenciar las formas de aplicación de los instrumentos, programas y planes del Estado.

4.3.1. Ámbito barrios

Los barrios corresponden a la unidad urbana fundamental para el funcionamiento de las ciudades y el desarrollo de la vida urbana, contribuyendo a la noción de comunidad, a la satisfacción de las necesidades básicas de la población, y al logro de la integración social.

Las oportunidades de calidad de vida de las personas están condicionadas por la integración de sus barrios en las ciudades. La segregación social o desconexión entre barrios de distintos sectores socioeconómicos o respecto de los centros de servicios, genera una alta dependencia de los sistemas de transporte, largos recorridos entre residencia y lugar de trabajo, escasa actividad diurna en los barrios, generando el fenómeno de “ciudad vacía” y altos niveles de percepción de inseguridad y exclusión social.

Lo anterior afecta los valores de la vida en comunidad, conlleva efectos de marginalidad de su población y reduce el valor urbano de los barrios, considerando que también – en muchos casos – se ven afectados por externalidades negativas, provocadas por la proximidad a actividades que producen efectos adversos, como instalaciones industriales mal emplazadas u obsoletas, y predios abandonados o subutilizados.

En este contexto caben además los barrios antiguos y/o patrimoniales, que presentan altos grados de obsolescencia y deterioro de su espacio público y de sus edificaciones, especialmente de sus viviendas, evidenciando carencia y degradación del equipamiento social y otros factores de fragilidad que afectan fuertemente a la población residente, dificultando su permanencia.

- Balanceando las necesidades de fomentar el nuevo desarrollo turístico inmobiliario, con la protección del patrimonio histórico, y equilibrando la generación de servicios destinados a los turistas, con los requerimientos de la población residente.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA BARRIOS VULNERABLES

Mejoramiento e integración física:

- Facilitando la conectividad de los barrios con el resto de la ciudad, y en su interior, procurando que las viviendas se localicen protegidas del tráfico excesivo, y a distancias accesibles peatonalmente del transporte público, mediante estructuras de calles integradas a la red de la ciudad y de otros barrios.

Desarrollo de espacios públicos de calidad y equipados:

- Materializando nuevos espacios públicos y edificaciones con diseños de calidad y diversidad, que aporten carácter a los barrios, reduciendo las tendencias de segregación física, y fortaleciendo el encuentro social, la identidad y el sentido de pertenencia;
- Generando estructuras reconocibles y accesibles, en las cuales las calles y aceras sean el principal espacio público, facilitando y estimulando el tráfico peatonal y su uso como espacio de encuentro cotidiano.

Regeneración de barrios vulnerables y deteriorados:

- Formulando y asegurando inversiones públicas y privadas, para lograr la valoración de la imagen e identidad de los barrios, mediante la recuperación de espacios públicos, edificaciones y equipamientos que generen estándares equitativos de calidad en su entorno urbano y residencial, revirtiendo la degradación y segregación de los barrios y aumentando los niveles de equidad e integración urbana.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA BARRIOS PATRIMONIALES

Recuperación de la actividad urbana:

- Fomentando la diversidad social y de actividades, incorporando variadas tipologías de vivienda, para acoger las distintas demandas y usuarios, incrementando las densidades para promover la rehabilitación de centros de servicios y equipamientos en función de los requerimientos de la población.

Participación vecinal en la planificación urbana e inversiones en los barrios:

- Impulsando la responsabilidad de los ciudadanos

con su barrio y con sus habitantes, mediante el perfeccionamiento de los instrumentos para la participación en la planificación, gestión e implementación de acciones para el desarrollo integral de éstos, asegurando su sustentabilidad y la de sus espacios públicos.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA ÁREAS CENTRALES Reactivación de la diversidad de usos de suelo:

- Cautelando la compatibilidad entre la actividad residencial y otros usos de suelo, de manera de impulsar un mercado diverso, capaz de asegurar una mayor oferta de comercio y servicios, en función del desarrollo de centros dinámicos y activos durante las 24 horas del día;
- Asegurando mediante adecuados sistemas de interconexión, la creación y utilización de espacios públicos socialmente activos y atractivos para la población y sus actividades, con mayores niveles de seguridad.

Aprovechamiento del patrimonio urbano:

- Promoviendo el máximo aprovechamiento de la disponibilidad de infraestructura, a través de la ocupación intensiva del suelo, mediante definición de zonas de desarrollo prioritario y la aplicación de incentivos destinados a lograr una mayor diversidad e intensidad de actividades urbanas;
- Revalorizando sus atributos urbanísticos, históricos, ambientales y arquitectónicos, mediante la recuperación de edificaciones, el impulso a nuevas edificaciones de calidad arquitectónica, y la promoción activa de estos sectores para vivir, recrearse y trabajar;

Accesibilidad a los centros urbanos:

- Mejorando la conectividad para la accesibilidad de la población, mediante la optimización de los sistemas de transporte público y privado, asegurando el acceso de todos los ciudadanos a los centros de las ciudades, promoviendo la integración social y el desarrollo de actividades económicas.

4.3.2. **Ámbito ciudad**

Gran parte del desarrollo nacional depende de la eficiencia de la gestión de las grandes ciudades en Chile. En las economías contemporáneas, las aglomeraciones urbanas se han transformado en los mayores centros de crecimiento económico, social y cultural.

Numerosos factores explican la importancia y ventajas de las grandes ciudades para la generación

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LAS ÁREAS METROPOLITANAS Y GRANDES CIUDADES

Manejo del crecimiento urbano condicionado a altos estándares urbanísticos y de diseño urbano:

- Promoviendo la generación de una oferta de suelo suficiente para estimular la competencia entre proyectos;
- Desincentivando la dispersión territorial de actividades y reforzando las ventajas de la aglomeración urbana.

de desarrollo económico y social, destacándose entre ellos: las economías de aglomeración, la mayor especialización y la diversificación de oferta de servicios, las facilidades para la innovación, la mayor diversidad cultural, la existencia de capital humano y un amplio stock de patrimonio construido.

No obstante las ventajas, estas grandes aglomeraciones también pueden presentar externalidades negativas, como la generación de diseconomías de aglomeración, segregación social, pobreza, déficit de equipamientos y niveles considerables de inseguridad y congestión en diversos sectores de las ciudades.

Adiferencia de las ciudades de carácter metropolitano y grandes ciudades, las ciudades menores y pueblos presentan una alta interdependencia con el medio rural y las actividades productivas que ahí se generan, lo que obliga la integración entre el desarrollo urbano y el manejo del territorio rural. Otro factor de diferenciación radica en la carencia de servicios y dependencia de centros urbanos mayores, lo que las hace vulnerables a la pérdida de población por precariedad de la oferta laboral, con la consiguiente pérdida de identidad cultural, funcional y de recursos económicos.

Una tercera condición urbana que requiere instrumentos, programas y planes específicos esta dada por las áreas periféricas, constituidas por nuevas áreas de expansión y en formación, las que han recibido el impacto del crecimiento urbano en cortos períodos de tiempo, a través de localizaciones de vivienda social, rápidos crecimientos de barrios residenciales, proliferación de barrios cerrados y dispersión de nuevos centros de empleo y comercio, emplazados sobre las redes de transporte, carreteras y autopistas urbanas.

Por su naturaleza de zonas urbanas en transición, estas zonas suelen presentar en sus inicios bajos niveles de accesibilidad a equipamientos, servicios, centros de empleo y espacios públicos urbanos en aquellos casos de mayor segregación de población de ingresos bajos, y una alta dispersión de actividades y viviendas en los sectores de mayores ingresos per capita, con el consecuente incremento en el transporte privado y la pérdida de cohesión social.

Integración de la planificación del suelo con los sistemas de transporte:

- Propendiendo a la creación de centros y subcentros urbanos densos, multifuncionales y accesibles:
- Intensificando y densificando los corredores de transporte, a fin de reducir la distancia de las personas hacia los medios de movilización, y estimulando el uso del transporte público por sobre el privado;
- Planificando y gestionando las infraestructuras de transporte, a fin de mantener y fortalecer en forma permanente las condiciones de conectividad urbana, necesarias para la actividad productiva y para el mejoramiento de la calidad de vida de las personas, procurando la equidad territorial en el acceso a los servicios.

Financiamiento y gestión para prevenir la pérdida de valor y abandono de sectores interiores de las ciudades:

- Fortaleciendo las identidades urbanas mediante mayores y mejores inversiones públicas y privadas en espacios públicos, así como mecanismos de incentivos para la inversión privada habitacional o de servicios y una activa gestión local para promover la residencia y el trabajo en estas zonas, revitalizándolas y reintegrándolas al ciclo de desarrollo de la ciudad.

Recuperación de los barrios degradados físicamente o vulnerables socialmente:

- Promoviendo la integración social, mediante la planificación urbana, y la gestión de proyectos de vivienda de interés social con altas condiciones de mixtura e integración, en barrios socialmente diversificados, y fomentando la creación de espacios públicos activos y seguros.

Recuperación de áreas verdes urbanas y de zonas de alto valor natural y paisajístico:

- Impulsando su protección mediante la planificación urbana y la concertación de la gestión e inversión público-privada para su mejoramiento y mantención.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LAS PERIFERIAS URBANAS

Incremento en la dotación de espacios públicos, equipamientos y accesibilidad:

- Garantizando mejores condiciones de los asentamientos en las periferias, en función de la integración de su población, - especialmente de la más afectada - al resto de la ciudad, generando accesos a los centros de actividad y a los lugares de trabajo.

Generación de mecanismos regulatorios y de gestión:

- Considerando que la ocupación de las periferias sea una opción y necesidad, en la medida que se haya agotado la disponibilidad de suelo con tales fines, en las áreas urbanas consolidadas;
- Condicionando la respuesta a las demandas inmobiliarias por nuevas localizaciones en la periferia, al desarrollo de altos estándares urbanísticos, de integración social y mixtura de usos, que permitan la creación de zonas urbanas integrales y sustentables.

Esto, mediante la internalización de las externalidades creadas por la expansión urbana, cautelando la autosuficiencia de las intervenciones, —en términos de infraestructura, equipamiento y servicios para la población y actividades que se espera emplazar en ellas—, como asimismo la mitigación de los impactos negativos, mediante la provisión de obras de mejoramiento urbano;

- Reforzando la planificación urbana mediante mecanismos de concertación pública y privada para el diseño urbano de las nuevas áreas, los que deberán ir acompañados de incentivos y restricciones claras, orientadas a una utilización gradual de la extensión urbana, siempre teniendo presente la minimización de los impactos sobre el medio natural.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA LAS CIUDADES MENORES

Coordinación de la inversión pública y creación de mecanismos de regulación para contrarrestar la marginalidad intrarregional:

- Mejorando su integración en sistemas de centros poblados interconectados en el territorio;
- Evitando su desdoblamiento o la proliferación de asentamientos precarios y aislados, carentes de conectividad, infraestructuras y de equipamientos;
- Cautelando que el desarrollo de las grandes ciudades no implique un deterioro en la calidad de vida de las ciudades menores o del área rural en general.

Rescate y fortalecimiento del patrimonio cultural tradicional y del paisaje natural y construido:

- Promoviendo el desarrollo de actividades productivas, de servicios y turísticas (ecoturismo, ruta del vino, entre otras), asociadas a los recursos naturales, ambientales y económicos de estos territorios;
- Cautelando, a través de la planificación, la mantención y reforzamiento de las características espaciales y patrones de utilización del suelo, en función del equilibrio entre actividades y la optimización del uso del recurso suelo.

4.3.3. Territorio rural

Las áreas y pueblos rurales se enfrentan al impacto producido por el acelerado desarrollo económico y por las presiones de ocupación irregular de estos territorios. Por una parte, se observa la proliferación de proyectos urbanos y subdivisión “espontánea” del suelo rural, mediante subdivisiones residenciales de 5.000m² de superficie, como consecuencia de facultades de aprobación, aún persistentes, que se efectúan al margen de la planificación; y por otro lado, a un retorno desde el medio urbano a la ruralidad, lo que no necesariamente se asocia a actividades productivas primarias, sino a emplazamientos ligados a la recuperación de un hábitat más natural.

Adicionalmente, en estos territorios, se observa nuevas formas de asentamientos y tipologías de edificación, en muchos casos por influencia de las actividades exportadoras o por el auge del turismo.

LINEAMIENTOS DE POLÍTICA PARA PUEBLOS RURALES

Fomento de la identidad cultural y de las características físicas:

- Fortaleciendo mecanismos de coordinación pública y pública - privada para la planificación y gestión de mejoramientos y desarrollo de infraestructuras, equipamientos, servicios y espacios públicos que rescaten y potencien su identidad cultural y carácter local;
- Actualizando los mecanismos normativos y propiciando estrategias asociativas, orientadas a favorecer desarrollos económicos y laborales locales que promuevan las habilidades y vocaciones de la población residente, preservando su cultura e identidad local.

Promoción para el desarrollo de asentamientos constituidos por etnias originarias:

- Considerando normas especiales y acciones, mediante planes y programas de inversiones y gestión para su desarrollo, en función del reconocimiento de su identidad y requerimientos sociales y culturales.

Lineamientos de Política para Áreas Rurales:

Implementación de inversiones en infraestructura rural:

- Desarrollando programas de inversión de distintos sectores públicos y privados, destinados a la provisión de agua potable, sistemas normados de disposición de aguas servidas y conectividad en las áreas rurales, para entregar calidad de vida, comparable con la esperada en las áreas urbanas.

Limitación de la urbanización fuera de los límites urbanos:

- Concentrando las demandas por desarrollo urbano preferentemente al interior de las zonas debidamente planificadas, dentro de las ciudades.

Consolidación de villorrios rurales:

- Perfeccionando los mecanismos de gestión para la provisión de los servicios, infraestructura y equipamientos que la población vinculada a la actual estructura de trabajo en el campo requiere, y teniendo en consideración asimismo, la necesidad de apoyar el surgimiento de actividades económicas que utilizan el sistema de trabajo de temporeros.

Mejoramiento de patrones de ocupación del suelo para la construcción de asentamientos fuera de los límites urbanos:

- Definiendo los usos y tipo de construcciones compatibles con el suelo rural, las actividades productivas, de servicio o turísticas que ahí se emplazan, y generando certeza a los procesos de construcción y subdivisión propios de estas áreas.

Se hace evidente la necesidad de contar con una Política Nacional de Desarrollo Urbano que establezca los principios orientadores y lineamientos que nos guíen hacia una evolución positiva y sustentable de nuestras ciudades en el territorio. Esta tarea no parte desde cero. Por el contrario, buscamos concretar un anhelo profusamente perseguido y largamente esperado por la población, recogiendo varios intentos de formulación de una nueva Política impulsados por los gobiernos anteriores, especialmente por la calidad y seriedad del trabajo realizado, el que agradecemos y valoramos. En ese sentido, nos corresponde "tomar la posta" y culminar exitosamente un proceso que se ha alargado por casi 20 años.

Rodrigo Pérez
Ministro de Vivienda y Urbanismo

Octubre 2012

