



Revista INVI

ISSN: 0718-1299

revistainvi@uchilefau.cl

Universidad de Chile

Chile

Los Asentamientos Humanos en Chile: Actualización del Plan de Acción Nacional

Revista INVI, vol. 17, núm. 45, mayo, 2002, pp. 110-130

Universidad de Chile

Santiago, Chile

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=25804509>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

estambul + 5

Los Asentamientos Humanos en Chile: Actualización del Plan de Acción Nacional

Asamblea de las Naciones Unidas
Período Extraordinario
Asentamientos Humanos, Habitat / Estambul+5
Nueva York, junio de 2001

Comité Nacional Hábitat
Chile, octubre de 2000

I. ACTUALIZACION DEL PLAN DE ACCION NACIONAL: INTRODUCCION

1. De 1993 a 1996, el Comité Nacional Preparatorio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos, Hábitat II, La Cumbre de las Ciudades –que se realizó en Estambul–, como instancia de participación y diálogo, elaboró un Plan de Acción Nacional, suscrito por amplios sectores sociales, políticos, empresariales, académicos, municipales, gubernamentales y no gubernamentales; reflejó un consenso sobre los alcances, los problemas y los compromisos sobre el desarrollo de nuestros asentamientos humanos.

2. Este plan de acción fue estructurado en torno a tres temas:

- La vivienda y su entorno,
- Asentamientos humanos sustentables, y
- Gestión de los asentamientos humanos.

3. El Plan de Acción de 1996 proponía que el Comité Nacional asumiera a futuro un rol importante en el análisis, seguimiento y profundización de los temas de los asentamientos humanos en Chile.

4. A fines de 1999, las Naciones Unidas convocan a todos sus países miembros a examinar y evaluar la aplicación de la Agenda Hábitat. Para la evaluación de los avances realizados en relación al cumplimiento de los acuerdos y las estrategias del programa de Hábitat, las Naciones Unidas invitaron a cada país a revisar y actualizar sus respectivos Planes de Acción Nacional, suscritos para la Conferencia Mundial Hábitat II, realizada en Estambul en 1996. Al mismo tiempo, las Naciones Unidas solicitaron la elaboración un Informe País que refleje la aplicación en el ámbito local de los compromisos adquiridos en la Agenda Hábitat. Ambos informes formarán parte de los documentos, nacionales y regionales, de preparación para un período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Hábitat / Estambul+5, –a realizarse en Nueva York en junio de 2001–. En este contexto, el Ministerio de Vivienda,

Urbanismo y Bienes Nacionales asumió el encargo del Gobierno para elaborar los documentos señalados.

5. No obstante una paralización del Comité Nacional Hábitat durante cuatro años, a partir de mayo de 2000, el Ministerio de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales convocó a esta instancia de debate para actualizar el Plan de Acción Nacional suscrito en 1996.

6. Para el análisis de los alcances, problemas y compromisos identificados en 1996, se constituyeron cuatro comisiones de trabajo, en el marco del Comité Nacional para Hábitat / Estambul+5. Las tres primeras – vivienda y su entorno, asentamientos humanos sustentables y gestión de los asentamientos humanos – correspondían a la revisión de los tres capítulos del Plan de Acción Nacional de 1996. La cuarta comisión responde a la necesidad planteada por las Naciones Unidas de aplicar indicadores elaborados por Hábitat, con el fin de medir de forma los temas claves de la Agenda Hábitat en todos los países.

7. El actual Comité Nacional Hábitat está presidido por el Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales, y conformado por aproximadamente cuarenta y cinco miembros de distintas instancias nacionales, sociales, políticas, empresariales, académicas, municipales, gubernamentales y no gubernamentales.

8. El presente documento recoge el trabajo de las tres primeras comisiones constituidas a tal efecto; conserva la misma estructura del Plan de Acción Nacional de 1996, para reflejar el ejercicio de revisión del estado de avance de los compromisos y su reformulación, así como de actualización de los alcances y problemas.

9. En tal sentido, el documento de tres capítulos y seis subcapítulos da cuenta de alcances y problemas con sus respectivos compromisos.

10. El Ministro de Vivienda, Urbanismo y Bienes Nacionales agradece el trabajo y los aportes de todos los miembros de las instancias nacionales que han participado en la elaboración de la presente actualización del Plan de Acción Nacional, que se incluirá en el Informe Nacional de Chile, a ser presentado a la Asamblea de las Naciones Unidas, Período Extraordinario, Asentamientos Humanos, Hábitat / Estambul+5, a realizarse en Nueva York en junio de 2001. Agradece también los apoyos brindados en este proceso por el Consejo Internacional para las Iniciativas Ambientales, Locales, ICLEI.

11. Para contribuir al fortalecimiento de los asentamientos humanos social y ambientalmente sustentables en Chile, los suscritos acordamos mantener vigente este Comité Nacional Hábitat, como una instancia de debate y participación, para el monitoreo, evaluación permanente y formulación de propuestas sobre los temas y compromisos aquí presentados.

II. VIVIENDA Y SU ENTORNO: POLÍTICA HABITACIONAL

A. Sustentabilidad

12. En 1996, el Plan consideraba una correlación directa entre la superación de la pobreza y la disminución del déficit habitacional. La prioridad de producción debe tener en cuenta una distinción básica: una cosa es seguir incentivando la participación del mercado en la construcción de viviendas subsidiadas; otra cosa es el rol

del Estado para dar respuesta habitacional a los sectores que no son sujeto de mercado, vinculando sus ofertas a temas de fomento productivo, educación y salud.

En la segunda mitad de los años '90, la producción sostenida de viviendas ha seguido superando el número de familias que se han formado en este período. A pesar de los impactos de la crisis asiática (que incidió en una reducción del 15% del sector construcción), el promedio de nuevas viviendas se ha mantenido en torno de 120 mil unidades, subsidiadas y de mercado (70 y 30% respectivamente); de las cuales 95 mil corresponden a la respuesta del crecimiento vegetativo y de obsolescencia.

En 1990, se estimaba el déficit cuantitativo en 800 mil viviendas. La producción, más allá del crecimiento vegetativo y de obsolescencia ha permitido una reducción aproximada de 200 mil unidades. La política habitacional mantiene su prioridad en la disminución del déficit acumulado; y así va a tener que seguir haciéndolo, con nuevas viviendas y recuperando el stock deteriorado, de forma sostenida para alcanzar la superación de este déficit y para responder a nuevas expresiones de déficit cualitativo que irán surgiendo en función del aumento de las expectativas y del mejoramiento en las condiciones de vida.

13. Desde 1996, los mecanismos de financiamiento establecidos por la política habitacional –el ahorro, el subsidio y varias ofertas públicas y privadas para el crédito– se mantienen vigentes. Sin embargo, han sufrido algunas variaciones adversas, debidas, entre otros, a la crisis asiática, que incidió en una disminución de la oferta y demanda de créditos, al aumento del valor del suelo urbano, que ya no sustenta la construcción de viviendas con valores inferiores a 600 UF (aprox. 17 mil dólares) en las ciudades grandes, y a

un cierto agotamiento del marco institucional sectorial alejado de las diversidades territoriales.

El problema de acceso al suelo para fines habitacionales se mantiene, tanto en las ciudades como en las áreas rurales; debido éste, al aumento del valor de los terrenos urbanos y a falencias de gestión coordinada entre instancias públicas -sectoriales y municipales- y privadas.

El registro de la demanda se mantiene en un sistema transparente. Por distintas razones, este registro no logra identificar con suficientes detalles todas las características necesarias para analizar con detenimiento la diversidad de la demanda en función de variables locales, los temas del empleo y desempleo, las separaciones y conformación de nuevas parejas en los hogares.

14. En términos de calidad de la vivienda y su entorno, la carencia de una política habitacional integrada a la dinámica de las ciudades ha contribuido a un deterioro de los conjuntos de viviendas sociales, especialmente los más antiguos. Los programas de equipamiento y áreas verdes, si bien han mejorado las condiciones de los barrios construidos durante los últimos cinco años, no dan respuesta suficiente a la situación de deterioro de los conjuntos anteriormente construidos.

Para los nuevos conjuntos de vivienda social, el gobierno ha incorporado programas de equipamiento comunitario, tratamiento de áreas verdes, espacios comunes y áreas de estacionamiento. El promedio de tamaño de las nuevas viviendas sociales alcanza 42 metros cuadrados. La normativa contempla desde 1999 disposiciones para el aislamiento térmico de las techumbres y para la protección contra el fuego.

Para los antiguos conjuntos, se ha creado el programa participativo de equipamientos concursables; ha modificado la ley sobre copropiedad inmobiliaria para motivar acciones de mejoramiento del hábitat colectivo y ha creado el programa participativo de asistencia financiera a condominios de viviendas sociales. Estas iniciativas, aun en fase reciente de implementación, no logran un impacto masivo.

En 1996, el gobierno promulgó la ley de calidad de la construcción que establece con claridad las responsabilidades de los actores que intervienen en el proceso constructivo; facilita además sistemas de asistencia e inspección técnica. Creó el Instituto de la Construcción, en un enfoque multidisciplinario, con participación de ministerios, colegios profesionales, universidades y empresas, para la promoción y coordinación de iniciativas de investigación, transferencia y difusión de tecnologías en el área de la edificación y obras de infraestructura.

Para apoyar los procesos de repoblamiento de áreas urbanas céntricas, el gobierno ha consolidado el programa de renovación urbana, que otorga mayor subsidio a los compradores de vivienda en zonas definidas de recuperación y renovación.

La oferta programática del gobierno prioriza la producción de soluciones habitacionales nuevas. Para el tema de mejoramiento del stock, está lo mencionado sobre la copropiedad en condominios, la aplicación limitada de la vivienda progresiva en su segunda etapa y algunos intentos aislados de densificación predial.

Desde 1996, el programa de movilidad habitacional ha iniciado un proceso para otorgarle valor patrimonial a la

vivienda social y facilitar su incorporación al mercado. El desarrollo de esta importante alternativa a la producción de viviendas nuevas es lento, debido, por una parte, a la falta de un proceso claro que haga factible y ágil la transacción de estas viviendas; por otra, a las condiciones de deterioro físico, social y en materia de seguridad ciudadana de los antiguos conjuntos habitacionales, cuyas viviendas deberían ser la mayor fuente de oferta potencial y no logran entrar en el mercado inmobiliario. La movilidad habitacional puede llegar a constituirse en una herramienta de aplicación masiva; sin embargo, estas nuevas iniciativas no han logrado aun incidir en respuesta a los grandes desafíos de la recuperación y del reciclaje del stock acumulado.

Para la vivienda rural, se han implementado mecanismos de inversión intersectorial pública en dos regiones –en la Metropolitana y del Bío Bío. Se trata de fomentar una respuesta integral a la demanda de población campesina pobre, en su medio, evitando desarraigos y migraciones, a través de construcción de viviendas agrupadas, con apoyo técnico y social para el desarrollo de estas comunidades. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, MINVU, trabaja en la implementación de este modelo en todas las regiones del país.

Durante la segunda mitad de los años '90, el MINVU implementó un programa de financiamiento de la asistencia técnica, para acompañar las fases de planificación y ejecución de proyectos, correspondientes a los programas de vivienda progresiva y subsidio rural, en la modalidad de gestión delegada directamente a los grupos beneficiados.

15. Con relación a los acuerdos de 1996 sobre el acceso a la vivienda y su entorno como factor esencial para disminuir el déficit habitacional cuantitativo y

cualitativo y para contribuir a la superación de la pobreza, proponemos y acordamos:

i) Seguir apoyando la disminución sustancial del déficit habitacional, con una revisión de los objetivos de focalización, diferenciando con claridad la forma de acceso a la vivienda para los sectores de menos ingresos y grupos sociales vulnerables de aquellos que son sujetos de mercado. En este sentido, es indispensable flexibilizar la política habitacional a escala regional y local, enfatizando mucho más las exigencias de las diversidades locales, económicas, culturales y climatológicas, en un enfoque de gestión más territorializada y con énfasis de género; permitiendo una mejor segmentación y focalización del aporte estatal y privado, evitando las distorsiones que se producen al confundir destinatarios sujetos y no sujetos de mercado.

ii) Para acercarse cada vez más a los distintos segmentos de la demanda, la política habitacional deberá mejorar sus instrumentos de identificación de la demanda, profundizando las revisiones de:

- La encuesta de caracterización social, económica y habitacional, CAS II y su aplicación;
- Sus mecanismos de análisis con una amplia participación pública y privada;
- Demandas específicas desde los conventillos, los loteos irregulares, la población allegada y de los campamentos (los que no entraron al registro del Programa Chile Barrio).

iii) Para avanzar en la satisfacción de las demandas de los más pobres –que no son sujeto de mercado–, es necesario continuar con la elaboración de programas específicos y de enfoque social integral, considerando las variables sociales,

culturales y de inserción laboral y analizando opciones de acceso a soluciones habitacionales, no necesariamente permanentes, que consideren la posibilidad de una inserción posterior del beneficiario como sujeto de mercado a una solución definitiva.

iv) Para los programas que operan en el mercado, se analizarán posibilidades de menor diferenciación en las exigencias a la demanda y avanzar hacia una simplificación de operación de los subsidios, respetando la diversidad de la demanda; con cambios graduales para una óptima focalización de los recursos.

v) El logro de las metas cuantitativas de producción de viviendas exige a su vez un ejercicio permanente de monitoreo, para facilitar la evaluación y adecuación futura de la política habitacional.

vi) Deberemos mejorar la calidad de la vivienda social, manteniendo, no obstante, las metas cuantitativas y, además, logrando un aumento anual de la capacidad de producción. En tal sentido, proponemos desarrollar los mecanismos necesarios de fomento que permita la optimización de la calidad de diseño, el uso de nuevas tecnologías y de la mejor utilización de los distintos recursos disponibles.

vii) Para concordar los criterios sobre la calidad de la vivienda, se deberá avanzar en definiciones, a nivel normativo, de los estándares de la vivienda y de su entorno, así como de los sistemas de certificación de calidad de la construcción.

viii) Es indispensable consolidar la movilidad habitacional, por tratarse de una alternativa que permite asignarle a la vivienda social un valor patrimonial, que mejora el stock

acumulado y, por lo tanto también, que responde a las demandas de acceso al suelo urbano, especialmente para los sectores más pobres; por tratarse también de una alternativa a la producción de viviendas sociales nuevas. El desarrollo de la movilidad habitacional se ve dificultado por la falta de un proceso claro que haga factible y ágil la transacción de estas viviendas; y por las condiciones de deterioro físico social y en materia de seguridad ciudadana de los antiguos conjuntos habitacionales, cuyas viviendas deberían ser la mayor fuente de oferta potencial. En este sentido, es urgente avanzar hacia la aplicación de nuevos mecanismos de gestión pública y privada, para prestigiar esta opción y para mejorar los entornos, los barrios, los espacios públicos, los equipamientos y los servicios.

ix) Para evitar que grandes stocks de viviendas sociales sigan fuera del mercado, debemos superar el dilema de la cantidad versus calidad con nuevos programas de recuperación, reciclaje y mejoramiento de viviendas, de sus entornos y de los barrios. Los asentamientos humanos en Chile disponen, por lo general, de una infraestructura suficiente para desarrollar planes de densificación, donde los grandes protagonistas son los residentes y los municipios, potenciales actores de una gestión inmobiliaria apoyada por el Estado y el sector empresarial.

x) Ante la incidencia del alto valor del suelo urbano para la construcción de viviendas sociales, las respuestas deben ser múltiples, buscando soluciones integrales de diseño y gestión urbana financiera.

xi) Para las intervenciones habitacionales no masivas, es necesario fortalecer los programas de asistencia técnica a grupos organizados, extendiendo la asesoría para la evaluación de factibilidad de terrenos.

xii) Para potenciar las propuestas anteriormente descritas, la política habitacional debe facilitar nuevos espacios de participación activa; no solamente de las universidades e instituciones privadas sin fines de lucro –como lo proponía el Plan de Acción en 1996–, sino que muy especialmente espacios de participación de los gobiernos regionales, los municipios, el sector privado y la sociedad en general.

xiii) En el área de la ciencia, tecnología y desarrollo, generar mecanismos efectivos y eficientes de promoción y financiamiento de la investigación, para apoyar la formulación y aplicación de nuevos mecanismos de gestión habitacional en la dinámica de la ciudad, para fomentar la flexibilización de diseños de viviendas, barrios y poblamientos rurales, y para innovar en la tecnología de la construcción.

B. Acceso a la vivienda: financiamiento

16. La incorporación sostenida de recursos de todos los agentes involucrados en el financiamiento de la vivienda y su entorno se evidencia en un proceso de consolidación. En este sentido, el rol del Estado se afianza en términos de los principios de segmentación, focalización y subsidiariedad.

La ejecución de los programas Chile Barrio –a partir de 1997– y de Mejoramiento de Barrios, PMB, como respuesta a la demanda de la población en asentamientos precarios –los campamentos– propone un nuevo enfoque de coordinación intersectorial, regional y local, para articular la política social y la habitacional. Los programas participativos de vivienda básica y progresiva –modalidad privada– y especial de trabajadores, PET, también han logrado generar mecanismos de aportes complementarios

públicos y privados, sectoriales, regionales, locales, de instancias privadas de desarrollo y de la comunidad. Esta modalidad de articulación aun no abarca toda la oferta programática del sector de la vivienda social. Para avanzar hacia la superación de la pobreza, los enfoques de coordinación deben incorporar a los municipios –actores fundamentales, no considerados en el Plan de Acción Nacional de 1996–.

Involucrar a los distintos agentes no es sólo un asunto de coordinación entre las políticas ministeriales; es importante que la política habitacional vaya cambiando gradualmente de un enfoque sectorial o intersectorial hacia una política y acciones diseñadas y operadas desde la especificidad territorial.

La participación de instancias privadas con funciones de organización de la demanda y asistencia técnica para las etapas de planificación, ejecución e instalación de conjuntos habitacionales es primordial en la consolidación de la política habitacional. Aun son muchos los desafíos para un pleno reconocimiento de estos roles.

17. La política de financiamiento de la vivienda, a través de subsidio directo a la demanda y de variados mecanismos financieros, ha permitido enfrentar el déficit habitacional.

La transparencia de los mecanismos de asignación de subsidios ha seguido incentivando el ahorro de los postulantes. En 1996, había un millón de libretas de ahorro pactado; a la fecha son 1,7 millones de libretas, con un ahorro acumulado del orden de 300 mil millones de pesos chilenos –aproximadamente 550 millones de dólares-. Esto refleja la confianza que tiene la población en el sistema,

no obstante el aumento del tiempo de espera para que los inscritos en los programas públicos obtengan su vivienda.

Para el financiamiento de la vivienda, Chile ha logrado desarrollar un sólido mercado de capitales, con una eficaz institucionalidad reguladora y fiscalizadora, con mecanismos de clasificación de riesgo y con constante perfeccionamiento a través de ajustes a la normativa sobre mercado de valores. También está incorporando soportes institucionales para el desarrollo de la securitización. Cabe subrayar, sin embargo, que este mercado financiero se dirige a viviendas con valores superiores a 500 UF (aprox. 15 mil dólares).

Las disponibilidades existentes entre las tres fuentes de recursos –el comprador, el Estado y el mercado financiero– garantizan una capacidad sostenida de producción y recuperación de viviendas y de su entorno, con niveles de buena calidad, en función de las demandas específicas que surgen de cada realidad local.

Estos logros y sus desafíos no están exentos de problemas. Las mayores dificultades están en la permanencia de subsidios ocultos en la producción estatal de viviendas y en la alta morosidad del manejo de la cartera hipotecaria estatal. Los subsidios ocultos inciden en la inmovilización del stock de antiguas viviendas sociales –especialmente en las del programa de vivienda básica– limitando las posibilidades de su inserción en el mercado secundario.

18. Los criterios de focalización se operacionalizan a través de una amplia gama de oferta programática, orientada a satisfacer los distintos segmentos y necesidades de la población. Aun así la actual oferta de programas y su gestión

presentan dificultades para incorporar la diversidad de los grupos sociales carenciados y vulnerables.

En la segunda mitad de los años '90, el valor de las viviendas nominalmente diseñadas para sectores marginales en las grandes ciudades –el programa de vivienda básica aumentó el valor de sus productos de 300 a 400 UF (aprox. 8.500 a 11.000 dólares) –, se asemeja al de otros programas dirigidos a sectores sociales sujetos de mercado –programa especial de trabajadores, PET, y primer tramo del subsidio unificado–. Este aumento conlleva la desaparición de una respuesta adecuada a la demanda correspondiente al primer quintil.

En el mismo período, se han incorporado a la oferta programática propuestas para responder a la demanda del adulto mayor, discapacitados, vivienda-taller y acceso a la vivienda para jefas de hogar. Los desafíos de estas propuestas residen en la necesidad de generalizarlos y aplicarlos con mayor precisión en función de la gran diversidad de las manifestaciones de vulnerabilidad.

En términos de focalización, el sistema no logra identificar con suficiente precisión las características de las necesidades y potencialidades de pobladores en nuevos campamentos y ocupaciones, en conventillos, en cités, en condiciones de allegamiento y en asentamientos de población indígena.

Algunas ofertas programáticas del MINVU tienden a privilegiar los grupos familiares con mayor capacidad de ahorro; estas familias, por lo general, son de menor tamaño –promedio 2,8 personas– que los hogares más carenciados –de hasta 4,5 personas en promedio–, que tienen menos posibilidades de ahorro y, por lo tanto, de acceso a la vivienda.

El Programa de Mejoramiento de Barrios, PMB, administrado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, SUBDERE, fue modificado durante el año 1999 para una mejor operación y acceso, destacándose los siguientes aspectos:

- El aumento del tope máximo de financiamiento central para incorporar obras anexas;
- La compatibilidad con otros programas sectoriales y un convenio con el MINVU;
- La sustitución de crédito hipotecario por ahorro previo.

19. Acordamos que los principios que rigen nuestra política de financiamiento de la vivienda y su entorno deben ser potenciados y permanentemente mejorados, en un enfoque de equidad y respuesta a los sectores más carenciados y vulnerables de la población. En este sentido acordamos:

- i) Aumentar el subsidio para que los sectores pobres y vulnerables tengan acceso al uso de una vivienda digna en sí y en su entorno.
- ii) Revisar la función del Estado en el otorgamiento de créditos hipotecarios, considerando las limitaciones de endeudamiento de los sectores más pobres para acceder a una solución habitacional, fomentando mecanismos hacia el aumento de la participación del mercado financiero en la originación y administración de créditos hipotecarios para la vivienda social.
- iii) Ampliar y perfeccionar la aplicación de convenios de programación intersectorial de inversiones a mediano plazo a los ámbitos locales, con participación de los municipios y del sector privado.

iv) Analizar alternativas de una mayor compensación de la exención de impuesto territorial de la vivienda con valor inferior a 800 UF (aprox. 22.500 dólares), con un aporte adicional del Estado a los municipios receptores de vivienda social en las áreas metropolitanas –afectados en sus ingresos por esta exención y, por ende, una menor capacidad de inversión para el mejoramiento de la infraestructura y servicios en su comuna.

v) Con relación a la ejecución en contra de los deudores hipotecarios morosos, contemplar la creación de una institucionalidad que vele por la defensa de sus derechos y por exigencias de sus obligaciones; en este sentido también, se contempla la creación de seguros de cesantía.

vi) Definir los mecanismos necesarios para evitar los subsidios ocultos cuyos efectos distorsionan el valor de la vivienda social producida por el Estado, para su incorporación al mercado y, por ende, para la consolidación de la movilidad habitacional.

vii) El conjunto de estas medidas para consolidar la política de financiamiento de la vivienda y de su entorno debe necesariamente articularse con la política urbana la social.

III. ASENTAMIENTOS HUMANOS SUSTENTABLES

A. Ordenamiento territorial y desarrollo urbano integrado

20. El desarrollo sustentable de los asentamientos humanos, en ámbito urbano y rural, es una de las principales preocupaciones que se mantienen, cuyas dificultades más importantes para mejorar la calidad de vida tienen relación

con la superación de la extrema pobreza, el crecimiento con equidad, preservación del medio ambiente y el desarrollo económico productivo.

Desde esta perspectiva, nuestras ciudades siguen evidenciando problemas de pobreza y segregación socio-espacial. Además existe fuerte marginación del mundo rural, donde se mantienen comunidades que no cuentan con una integración más activa en el desarrollo socioeconómico, por falta de un ordenamiento territorial que acoja la descentralización y diversificación de las actividades productivas. El proceso de industrialización del país se mantiene concentrado en los núcleos tradicionales urbanos importantes, generando un limitado crecimiento de las ciudades intermedias y los asentamientos rurales.

21. En las últimas décadas, el territorio se ha visto profundamente transformado con cambios sustanciales en el desarrollo económico, en la explotación de los recursos naturales y en los procesos productivos.

22. Sin embargo, a pesar que lo anterior ha generado crecimientos sostenidos en término de producto interno bruto, estos no se han realizado considerando la perspectiva de sustentabilidad. Tampoco se han logrado avances significativos en la redistribución del ingreso.

En materia de apoyo a los procesos productivos en los asentamientos humanos, Chile ha desarrollado las siguientes medidas:

- ➔ Foros de desarrollo productivo regionales, comunales y locales, desde el Ministerio de Economía;
- ➔ La elaboración de planes y estrategias de desarrollo

económico, desde la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere;

- Planes de concesión de obras de infraestructura urbana, desde el Ministerio de Obras Públicas, MOP, –infraestructura vial urbana e interurbana; estacionamientos; aeropuertos y puertos;
- La privatización de algunas empresas de servicios sanitarios;
- La privatización de la operación y mantención de puertos;
- La realización de parques urbanos, desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo; con la propuesta de una incorporación de capitales privados.

23. La actual estrategia de desarrollo económico sigue reflejando la gran diversidad de los asentamientos humanos. Chile, con una tasa de urbanización por sobre el 85%, tiene un área metropolitana de 5 millones de habitantes –Santiago–, dos de alrededor de 1 millón –Concepción y Valparaíso–, 14 ciudades de entre 100 y 300 mil habitantes; un centenar de pequeñas aglomeraciones urbanas de 5 a 50 mil habitantes; y el 15% de la población vive en asentamientos rurales con menos de 5 mil habitantes.

En ciudades intermedias, Chile ha respondido a situaciones sociales y laborales críticas, apoyando en algunas de ellas planes de reconversión productiva con mayores aportes presupuestarios y franquicias –Arica, Valparaíso y Lota.

24. A pesar de los distintos esfuerzos realizados en materia de ordenamiento territorial, se observa una falta de política global con capacidad de articular la estrategia de desarrollo económico hacia asentamientos humanos con mejor calidad ambiental y socialmente sustentables.

En materia de planificación territorial, en los últimos cinco años, se ha avanzado en:

- La elaboración de planes reguladores intercomunales; entre otros, para la localización de actividades productivas y de servicio de carácter industrial en relación a la localización de viviendas y áreas de desarrollo inmobiliario condicionadas a inversiones de infraestructura e integración social;
- Esfuerzos de coordinación entre los gobiernos central y regionales y los municipios para la formulación de planes de desarrollo –Pladeco– concordantes con los instrumentos de planificación física del territorio;
- Acciones multisectoriales hacia la formulación de planes regionales de desarrollo urbano;
- Propuestas para la revisión de la Ley General de Urbanismo y Construcción para introducir y aplicar los conceptos e instrumentos del ordenamiento territorial, y para la simplificación y agilización de los procedimientos aprobatorios.

25. Si bien los problemas de sustentabilidad en algunas de nuestras ciudades parecieran tener el sello de la inmediatez, los del mundo rural no son menos profundos; más aun cuando el hábitat rural está íntimamente ligado al urbano. Esto exige que ambos sean abordados conjuntamente desde una perspectiva de desarrollo integral.

En este sentido, durante la segunda mitad de los años '90, se han desarrollado prácticas de planificación, incorporando el borde costero, el desarrollo del turismo, definición de áreas protegidas, silvoagropecuarias y la preservación del suelo agrícola productivo.

26. La política de desarrollo urbano aun se mantiene entre

niveles de decisión sectorial con dificultades de lograr una definición estratégica de desarrollo de las ciudades en su contexto territorial. Esto se refleja especialmente en las áreas metropolitanas, donde la falta de coordinación es más evidente.

27. En el ámbito urbano, algunas ciudades enfrentan hoy, por un lado, a su interior, graves problemas de congestión vehicular, de acumulación y degradación de desechos sólidos, de altos índices de contaminación y de ruido ambiental; por otro lado, al extenderse, sin considerar una inserción en planes de desarrollo regional, de ocupación de suelo agrícola de alto rendimiento, de poblamiento en zonas hidrográficas de riesgo y de aumento de la deforestación y erosión, acentuando el desequilibrio entre el entorno natural y el construido.

Con relación a estos desafíos ambientales, Chile ha avanzado en la promulgación de la Ley de Bases del Medio Ambiente, 1997, con su sistema de evaluación medioambiental de proyectos, que permite analizar ambientalmente los instrumentos de planificación física, en coordinación con el gobierno regional, los municipios, la Comisión Nacional del Medio Ambiente, Conama, y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu. Ha avanzado también en esta materia con la puesta en vigencia del Plan de Prevención y Descontaminación Atmosférica de Santiago, 1998.

28. La falta de una decidida política de integración urbana y el excesivo crecimiento en extensión de las principales áreas intercomunales metropolitanas han generado una distribución no homogénea de infraestructura, equipamientos y servicios; ha generado también una dotación y localización disfuncional de estos con las zonas residenciales, especialmente de las actividades laborales y

educacionales. En este contexto, son los sectores más vulnerables de nuestra población los que tienen los mayores costos de acceso a los bienes y servicios de la ciudad, con el consecuente deterioro en su calidad de vida.

Para responder a estas falencias, durante los últimos 5 años, Chile ha avanzado en:

→ Acciones para absorber el crecimiento urbano al interior de las ciudades, con medidas de densificación de áreas centrales y conservación de los atributos de los servicios respectivos; con incentivos para la construcción de viviendas en áreas urbanas centrales, con el Programa de Subsidio Mejorado de Renovación Urbana; su aplicación con un impacto especialmente importante en el Programa de Repoblamiento de la comuna de Santiago –50.000 habitantes adicionales que se reflejarán en el censo del año 2002–;

→ El desarrollo de mega proyectos urbanos, entre los cuales cabe mencionar la recuperación del borde del río en Concepción, –Ribera Norte del Río Bio Bío–, el desarrollo del barrio El Palomar en Copiapó, en los cuales se integran zonas residenciales, servicios y equipamientos, parques y ejes viales estructurantes con el resto de la ciudad;

→ La regulación parcial del transporte público en Santiago, con la licitación de recorridos, establecimiento de vías segregadas y estándares mínimos de buses;

→ La formulación y aplicación de los programas de: Equipamiento Comunitario Concursable, Parques Comunes, Pavimentos Participativos, para mejorar la dotación de infraestructura de espacios públicos en los barrios y zonas urbanas deterioradas.

29. La falta de una activa coordinación de la política habitacional y la urbana afecta la calidad del barrio. Los

programas de equipamiento y áreas verdes, mencionados en el punto anterior, si bien han mejorado las condiciones de los barrios construidos durante los últimos cinco años, no logran dar respuesta a la situación de deterioro de los conjuntos anteriormente construidos.

30. Al interior de nuestras ciudades subsisten problemas de segregación de la pobreza, especialmente hacia la periferia. La causa de ello radica, entre otras, en el costo del suelo urbano en áreas centrales y pericentrales y a la carencia de una capacidad innovativa de gestión de suelo para fines habitacionales. Esto repercute en la escasa posibilidad de elección de los más pobres en la localización de su vivienda.

31. Este fenómeno se ve también acentuado por la falta de acceso desde la periferia a fuentes estables de trabajo y a servicios; y por el aumento de problemas de seguridad. Durante los últimos cinco años, se han implementado diversos programas orientados a satisfacer las demandas de la población respecto de la seguridad ciudadana, tanto en dimensiones preventivas –participación directa de la comunidad y municipios– como de desarrollo y mejoramiento de la infraestructura pública; destacan iniciativas del Ministerio de Bienes Nacionales, proyectos de Generación de Espacios Públicos Seguros y de Bienes Nacionales de Uso Público.

32. También es importante señalar que las carencias urbanas pueden atentar contra el crecimiento económico, al volver los asentamientos humanos poco funcionales e ineficientes para economías cada vez más complejas y de mayores estándares.

Es necesario destacar que para generar asentamientos humanos con una productividad suficientemente

competitiva en una economía global, y dentro de una perspectiva de desarrollo sustentable, es preciso contar con una dotación de infraestructura adecuada para alcanzar los mercados internos y externos.

33. Con relación a los acuerdos del Plan de Acción Nacional de 1996, suscribimos que el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano son factores esenciales para lograr asentamientos humanos sustentables, cuyos principios son la equidad en la calidad de vida, la productividad económica y la preservación del medio ambiente. Por lo que acordamos:

i) Avanzar en la formulación y aplicación de una política de ordenamiento territorial, coordinada y flexible, que permita una mayor calidad de vida, un crecimiento productivo equitativo, un uso adecuado de los recursos naturales y el respeto del medio ambiente. Elaborar instrumentos de planificación territorial, consecuentes con planes integrales de desarrollo económico, social y medio ambiental.

ii) Consolidar el desarrollo productivo, enfatizando una descentralización de la toma de decisiones, para facilitar el desarrollo de ciudades competitivas, con relación a sus características y recursos locales, a un mayor desarrollo científico y tecnológico, y a una inserción en los mercados nacional e internacional.

iii) Facilitar mecanismos de coordinación intersectorial desde los gobiernos regionales, con la participación de los municipios, de la sociedad civil y del sector privado, para la elaboración de la estrategia de desarrollo y de los instrumentos de planificación del territorio y de las ciudades.

iv) Insistir que el ordenamiento territorial sustentable debe

propender al desarrollo de ciudades intermedias y facilitar una estructura armónica de poblados, que integre las ciudades y las comunidades rurales para un acceso equitativo a los servicios.

Apoyar la localización de centros de generación de empleo en concordancia con una política de preservación de los asentamientos rurales.

v) Avanzar en la elaboración de una política de desarrollo urbano, a partir de la identificación de estrategia de desarrollo, adecuada a las características regionales y locales, que integre, entre otros, el desarrollo productivo, la gestión del suelo y de los espacios públicos, el transporte, la vivienda, los servicios, la recuperación de zonas deterioradas y barrios precarios, el reciclaje de áreas subutilizadas con mecanismos de densificación, la evacuación de aguas lluvias, el tratamiento de aguas servidas, la preservación del patrimonio y la seguridad ciudadana.

Mejorar los instrumentos existentes y las capacidades disponibles de la planificación urbana, avanzando hacia la constitución de nuevas normas, más simples y efectivas, para, entre otros, especificar las responsabilidades de fiscalización, salvaguardar el interés común y prevenir efectos ambientales adversos.

Asimismo es necesario el establecimiento de estándares y de los mecanismos de coordinación público-privada para asegurar una adecuada dotación de infraestructura y servicios.

vi) Considerar el costo social de la localización de la vivienda urbana desde una perspectiva integral de largo plazo, que incluya los costos de acceso a la infraestructura y los

servicios que corrijan las externalidades negativas de proyectos inmobiliarios, que asegure la obtención de los beneficios de la ciudad y que permita a los usuarios una mejor calidad de vida.

B. Financiamiento de intervenciones y proyectos urbanos

34. En comparación con otras ciudades de América Latina, los asentamientos humanos en Chile presentan déficit relativamente menores en términos de bienes y servicios; esto a pesar de una insuficiente inversión del sector público y del privado, y la falta de una política de inversión integral y proactiva por parte del Estado.

En este sentido, Chile ha optado por:

- ➔ La gradual privatización de las empresas de servicios sanitarios;
- ➔ La implementación de mecanismos de concesión de infraestructura vial urbana e interurbana;
- ➔ Nuevas líneas de inversión pública para el programa de parques urbanos;
- ➔ El establecimiento regulatorio de permisos de urbanización, condicionando la intensidad de uso de suelo a los aportes en infraestructura y servicios; las zonas urbanizables de desarrollo condicionado, Zoduc, reconocen los impactos urbanos de los desarrollos inmobiliarios y delegan al gestor inmobiliario las obligaciones de ejecución de la infraestructura vial – interna y de acceso –, infraestructura de urbanización completa, equipamientos, fuentes de empleo, áreas verdes y de la heterogeneidad social.

35. El desarrollo deficitario de las ciudades se debe entre otros a:

- La escasa coordinación en las inversiones públicas, en los distintos niveles del Estado y de éstas con las privadas;
- La insuficiencia de política y recursos para la mantención y operación de las inversiones;
- debilidades en la capacidad de identificar e implementar definiciones estratégicas para el desarrollo y operación de las ciudades, como de su integración económica y territorial;
- La falta de prácticas sostenidas de monitoreo y evaluación de los impactos en la dinámica urbana;
- La escasa regulación respecto de las des-economías de escala por crecimiento de las ciudades.

Para responder a estas carencias, el Gobierno ha impulsado durante los últimos cinco años medidas de apoyo a la coordinación e inversión pública:

- La gradual descentralización de la inversión pública hacia la decisión regional –del 21 al 42%–;
- La convocatoria de comités regionales de ordenamiento territorial, Crot, con funciones de coordinación y planificación intersectorial regional;
- El desarrollo de un mecanismo de inversión estatal intersectorial y regional a mediano plazo, a través de los convenios de programación.

36. Apoyamos un enfoque integral de financiamiento urbano y territorial, estable y equilibrado, donde todos los agentes participen con sus recursos y capacidades específicas, más allá de lo financiero, y que tenga como fin conseguir, en un marco de sustentabilidad, asentamientos funcionales y eficazmente productivos, que permitan con equidad el acceso a una mejor calidad de vida. Por lo que acordamos:

i) Avanzar en el tema de un financiamiento integrado que

incorpore programas de construcción, operación y mantención, con la perspectiva de desarrollar asentamientos humanos realmente sustentables.

ii) A partir del modelo económico adoptado por el país, que incorpora de forma activa a los capitales privados, el Estado debe asumir un rol orientador, regulador y fiscalizador que genere las condiciones de desarrollo sustentable en nuestros asentamientos humanos.

iii) Continuar en la implementación de cambios normativos y mecanismos para el reconocimiento de las externalidades negativas, producidas por el crecimiento en extensión y densificación de las ciudades, y la internalización de los mayores costos que éstas implican.

iv) Incorporar activamente a los diversos sectores del país con sus recursos específicos en el financiamiento de los asentamientos humanos, permitiendo, por una parte, realizar aportes fundamentales en la innovación y ejecución de obras, y por otra, participar en la responsabilidad de desarrollar y cuidar el hábitat. En este sentido, existe un conjunto de servicios, recursos y capacidades del sector privado que deben ser reconocidos y movilizados en coordinación con el Estado, desde un enfoque multisectorial y descentralizado.

v) Por otro lado, el cofinanciamiento entre el Estado, los usuarios y los municipios deber ser especialmente fomentado cuando se trata de inversiones en respuesta a demandas ciudadanas. Este marco de acción permite la solución de los problemas urbanos más urgentes, tales como, carencia de equipamiento comunitario, parques, áreas recreacionales, mejoramiento de barrios y entornos urbanos.

vi) Avanzar en el incremento de las inversiones públicas en infraestructura dirigida a los sectores más carenciados, con políticas y programas integrados de educación y generación de empleo, en una efectiva segmentación y focalización, concordante a enfoques estratégicos.

vii) Seguir apoyando la participación de la pequeña y mediana empresa en los temas del mejoramiento de los asentamientos humanos, a través de políticas y programas integrales de desarrollo productivo y de la flexibilización del marco normativo y de operación.

viii) Los procesos de descentralización de la inversión pública exigen mayores acciones para la transferencia de conocimiento y capacidades, tanto para los gobiernos regionales como los municipios, facilitando una apropiación entre los agentes regionales y locales de las dimensiones territoriales, sociales, culturales y geográficas.

ix) Priorizar la inversión pública y privada en función de la búsqueda de nuevas formas de reagrupamiento de los asentamientos humanos, especialmente en los casos de subcentros urbanos, ciudades satélites, densificación urbana y poblamientos rurales integrados.

IV. GESTION DE LOS ASENTAMIENTOS HUMANOS

37. En los últimos años, han surgido diversos enfoques para planificar y gestionar los asentamientos humanos. A pesar de que los énfasis varían de acuerdo a la necesidad, los plazos y los objetivos, se reconoce que una mejor gestión de los asentamientos humanos requiere de la colaboración público-privado, incorporando las iniciativas provenientes,

entre otros, de grupos ciudadanos, organizaciones no gubernamentales y empresas. Adicionalmente, considerando las complejidades inherentes a los asentamientos humanos, se hace también necesario abordar su análisis desde una perspectiva global, integrando los objetivos económicos y sociales, las visiones interdisciplinarias y considerando la diversidad de actores que participan y que se ven afectados por las intervenciones en el territorio.

38. Este reconocimiento de la diversidad de actores requiere de procesos de gestión participativos, entendiéndose la participación en este sentido como un proceso continuo, autónomo y ascendente que posibilita la expresión de la ciudadanía. Para ello se hace necesario que se genere autonomía, capacitación e información, reconocimiento entre actores, democratización de las instancias de decisión y disponibilidad de recursos.

39. Del mismo modo estos procesos de gestión deben ejecutarse de la manera más descentralizada posible, ya que se reconoce que es en el ámbito local donde mejor se puede dar respuesta a las necesidades de las personas. La descentralización supone el reconocimiento de un sujeto colectivo habitante de un territorio, con capacidad para construir, en conjunto con otros un proyecto de futuro consensuado, que recoge las identidades y da cabida a la diversidad.

Adicionalmente, la necesidad de un mayor conocimiento, tanto de procesos ambientales, perspectiva de género, enfoques de pobreza, miradas integrales al territorio, la necesidad de procesos participativos requieren de acciones y decisiones que sean tomadas con una mayor capacidad en los recursos humanos disponibles.

A. Gestión social: participación ciudadana

40. La autonomía necesaria para la caracterización del territorio exige reconocer e identificar actores sociales diversos, con capacidades de participar en las definiciones, compromisos, asignaciones, diseños y evaluaciones, que conforman los procesos de constitución de asentamientos.

En este plano, se ha avanzado en la creación de un catastro de organizaciones sociales a nivel nacional –desde la Dirección de Organizaciones Sociales, DOS– y en el reconocimiento de actores, por la vía de la implementación de Mesas de Diálogo de políticas públicas, como instancias para lograr consensos sobre iniciativas y respuesta a temas de complejidad tanto particular como de interés nacional.

Sin embargo, en el ámbito de las definiciones en torno al hábitat, poco se ha reconocido la diversidad de organizaciones relacionadas con estas políticas, como actores privilegiados para la construcción de una estrategia de desarrollo de los asentamientos humanos a escala nacional.

Asimismo, no se ha avanzado suficientemente en identificar los temas que requieran debates y acuerdos de los principios básicos para una política nacional de asentamientos humanos.

41. La gestión de asentamientos humanos sustentables exige el reconocimiento de roles específicos de los habitantes.

En una revisión de lo realizado durante los últimos 5 años, podemos reconocer la existencia de:

→ Los programas participativos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu, que incorporan a las comunidades beneficiadas y a los municipios en el financiamiento, diseño y mantención de obras de infraestructura –entre otros, Pavimentos Participativos, Vialidad Intermedia, Parques Urbanos, Mejoramiento de Equipamiento Comunitario Concursable, Mejoramiento de Condominios de Viviendas Sociales–;

→ Los programas de inversión regional de asignación local, Iral, como los del Fosis y el Programa de Mejoramiento Urbano u Equipamiento Urbano, PMU, de la Subdere que incorporan al municipio en las decisiones de inversión y proporcionan asistencia técnica a las organizaciones sociales para la adecuada formulación de proyectos;

→ El Programa Chile Barrio que establece compromisos y responsabilidades de los participantes, centrados fundamentalmente en aspectos financieros y delimitación de demanda.

42. En 1996, hemos asumido el compromiso de generar espacios de discusión, integración y coordinación de políticas y acciones, para que el Estado y la sociedad asuman roles en pro de las condiciones de vida y sustentabilidad de los asentamientos humanos. Sin embargo, los espacios de integración y discusión existentes, han tenido poca capacidad de constituirse en oportunidades de cambio.

En este contexto, el programa Chile Barrio surge como una instancia de coordinación de esfuerzos de la sociedad civil, organismos estatales e instancias privadas, para solucionar de manera integrada los problemas de habitabilidad de asentamientos precarios existentes en el país. Sin embargo, la aplicación de sus políticas y acciones, unidas a las dinámicas y modalidades de integración y coordinación, no logran en general orientar la visión de sustentabilidad y

calidad de vida existente, debido a la inexistencia de una modalidad de intervención consensuada, que permita redefinir roles y políticas adecuadas.

Asimismo, se constata que el marco legal aun es insuficiente para incorporar la participación efectiva de la comunidad en las intervenciones urbanas. Existen experiencias puntuales, buscando una mayor participación privada en la gestión pública del desarrollo urbano y territorial; se han implementado ciertas oportunidades de difusión y de discusión en torno a proyectos inmobiliarios de gran trascendencia urbana, –por ejemplo, en el proyecto de Recuperación de la Ribera Norte de Concepción, en el plan regulador intercomunal de la provincia de Chacabuco y en el proyecto de la vía rápida concesionada, Costanera Norte, en Santiago.

Recientemente, el Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Telecomunicaciones ha creado la Mesa de Planificación, cuyo objetivo es coordinar el uso eficiente de los recursos, compartir información y abordar integralmente la planificación territorial integral en función de las necesidades de la ciudadanía. De este proceso nace la Mesa Calidad de Vida en Ciudades, coordinada por la Secretaría Ejecutiva de la Comisión Interministerial de Inversiones en Infraestructura de Transportes, Sectra, que busca suplir las falencias sobre las definiciones y el rol de los actores.

En junio de 1999, Santiago fue la sede para los países Latinoamericanos y del Caribe del Comité Preparatorio Regional de la Carta Mundial de Autonomía Local organizado por el Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere y la colaboración de los Ministerios de Relaciones Exteriores y Vivienda y Urbanismo, la Asociación Chilena de

Municipalidades y el Comité de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, Hábitat.

43. La gestión de asentamientos sustentables exige, a su vez, la constitución de barrios, donde sus habitantes sean partícipes de las definiciones de localización y características de la vivienda y su entorno. Aun son pocas las iniciativas que efectivamente logran este objetivo, debido a que la generación de la vida de barrio requiere de una mirada que incorpore al análisis espacial las dimensiones ambientales y socioculturales; entendiéndose el proceso de creación de hábitat como un continuo de compromisos compartidos y diferenciados.

En este ámbito, los avances se han centrado en:

- ➔ La modificación del sistema de postulación a la vivienda básica, en 1996, que permite a las familias optar por las comunas donde quieren vivir; sin embargo, las opciones reales de definición de localización son limitadas;
- ➔ A partir de 1998, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu, ha diseñado y construido conjuntos habitacionales, que combinan diversas ofertas programáticas y dotados de equipamiento comunitario y áreas verdes.

44. La participación ciudadana en las instancias de planificación territorial es un factor esencial para la determinación de acciones vinculantes, asumidas como compromisos en función de decisiones compartidas. Esto exige que los agentes involucrados posean las capacidades para constituirse en actores validados y responsables.

45. Además, si bien a nivel global, se evidencia una escasa participación social, existen algunas experiencias, en las que el rol de los municipios y de las organizaciones de la

sociedad civil se constituyen en articuladores y promotores de la gestión conjunta con la comunidad. El éxito de estas experiencias radica en la posibilidad de que los usuarios puedan tener una injerencia en la solución de sus problemas.

El programa Chile Barrio y el sistema de postulación colectiva a los programas de vivienda implican un incentivo parcial a la formalización de organizaciones locales.

Por otra parte, la Ley de Copropiedad Inmobiliaria, de 1997, flexibilizó la normativa aplicable a las copropiedades, facilitando la gestión y administración de los condominios de viviendas por la comunidad organizada.

Los Programas participativos de mejoramiento urbano del Minvu –pavimentos, equipamientos comunitarios, condominios de viviendas sociales– facilitan la organización de la comunidad en comités vecinales, de barrio o de copropietarios, con apoyo de las juntas de vecinos y municipios; permiten desarrollar capacidades entre los pobladores, sus organizaciones territoriales y autoridades locales y regionales.

46. Los fondos de iniciativa local y concursables permiten crear experiencias de gestión de proyectos pertinentes con las necesidades locales. Asimismo, los mecanismos de formalización de organizaciones locales permiten la creación de instituciones de base con capacidad jurídica para elaborar proyectos, acceder a recursos y materializar iniciativas.

47. En la gestión de asentamientos humanos sustentables, es indispensable promover la participación de la sociedad civil en la solución de las

necesidades locales y en la definición de los asentamientos que queremos construir. Para ello es necesario elaborar y ejecutar políticas de gran flexibilidad, que tiendan a responder a las realidades particulares y ofrezcan mecanismos participativos eficaces, que retroalimenten las propuestas globales. En este sentido, acordamos:

i) Generar un modelo de gestión que reconozca e identifique la presencia de los diversos actores sociales, con capacidades de participar en las definiciones, compromisos, asignaciones, diseños y evaluaciones que conforman los procesos de constitución de asentamientos.

ii) La política de asentamientos humanos de carácter participativo debe ser capaz de generar las instancias adecuadas que permitan la incorporación de actores que potencien el mutuo reconocimiento y la generación de redes diferenciadas de proximidad, apoyo, vínculos y áreas de interés.

iii) La política de descentralización institucional debería implicar las dimensiones político territorial, complementándose con recursos y normas de funcionamiento propias.

iv) Avanzar en la definición de roles que permitan la existencia de mecanismos específicos para la incorporación activa y responsable de los habitantes en el desarrollo de su hábitat local y regional, contribuyendo al diseño de políticas y programas, asumiendo funciones concretas en la solución de sus problemas de vivienda y entorno y participando en las políticas y acciones acordadas con los distintos niveles del ordenamiento territorial.

v) El diseño de programas participativos, que tiendan a reconocer las capacidades de los actores involucrados, debe incorporar formas diversas y pertinentes de involucramiento, superando el exclusivo ámbito de la participación económica.

vi) Generar espacios de debate para la evaluación, integración y coordinación de políticas y acciones, para que los agentes involucrados, públicos y privados –instancias sectoriales, regionales y locales, ONGs, sector empresarial, entidades académicas, organizaciones sociales y ciudadanos– puedan asumir roles en pro de las condiciones de vida y sustentabilidad de la vivienda y el entorno.

vii) Capacitar y fortalecer a los distintos actores institucionales y sociales, regionales y locales, garantizando acceso a la información para la toma de decisiones.

viii) Fomentar y reafirmar la organización de la comunidad, reforzando los mecanismos existentes en la política social y la habitacional, creando nuevos incentivos para el fortalecimiento de las organizaciones sociales.

ix) Apoyar los procesos de participación ciudadana con recursos técnicos y financieros que posibiliten la materialización de iniciativas, el fortalecimiento organizacional e institucional y el reconocimiento de capacidades de gestión.

B. Gestión pública: descentralización institucional

48. En el contexto de globalización de la economía, la primacía del mercado, la concentración urbana, las inequidades territoriales del país se han acentuado, marginando regiones, comunas y áreas en su interior del

acceso a los beneficios de la modernidad y de la convivencia en asentamientos humanos más equitativos y democráticos.

49. El proceso descentralizador, iniciado hace varios años en Chile, ha avanzado al transferir diversas funciones a los gobiernos regionales y a los municipios. Sin embargo, los resultados son aun insuficientes para potenciar el desarrollo de los espacios regionales y comunales; esto debido a que los diseños de planes y programas, en general, tienen un componente de centralidad que impide el surgimiento de instituciones descentralizadas, técnica y políticamente capacitadas para cumplir con dichos roles.

Entre las instancias sectoriales y entre éstas con los distintos niveles del Estado, existen aun problemas de coordinación para responder a las diversas necesidades que se generan en los asentamientos humanos. Los desafíos exigen una toma de decisiones lo más cercanas posibles al origen de las necesidades y, por lo tanto, políticas de asentamientos humanos suficientemente flexibles para responder de manera eficiente a las especificidades territoriales, reconociendo la diversidad de necesidades de los habitantes y de cómo traducir esas diferencias en programas y proyectos específicos que potencien las particularidades geográficas, culturales y sociales.

En este contexto, podemos destacar los siguientes avances:

➔ Un programa de transferencia gradual de competencias, responsabilidades y recursos desde el nivel central al regional. Se cumplió una primera meta de pasar del presupuesto general de la nación a inversión de decisión regional, del 21 al 42%; y los compromisos establecidos por diferentes ministerios y servicios en cuanto a transferencias de competencias;

→ Las regiones complementan las áreas posibles de ser financiadas entre fondos sectoriales descentralizados y las disponibilidades del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR.

→ La creación del Fomento Productivo en el marco del FNDR;

→ En algunos casos, la formulación conjunta de presupuestos regionales y sectoriales;

→ Convenios entre gobiernos regionales, instancias sectoriales y municipios para la elaboración de instrumentos de planificación.

50. Algunos de los municipios, último eslabón de la cadena de la descentralización del Estado, han asumido un rol más activo en el posicionamiento de sus jurisdicciones, pero se verifica que éste ha sido un proceso heterogéneo. Las enormes diferencias entre los municipios y las comunas, en tamaño, recursos, proximidad a los centros de decisión política, entre otros, han condicionado que sólo algunos aprovechen las oportunidades brindadas por el proceso descentralizador, canalizándolas en favor de sus objetivos de desarrollo local.

El Programa de Fortalecimiento Institucional Municipal, Profim, de la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, Subdere, apoya a unos 50 municipios en áreas de organización interna, manejo presupuestario y equipamiento interno básico. Sin embargo, aun no existe evaluación de impacto de este programa.

Destacan también los programas de capacitación en las áreas de modernización del Estado y desarrollo territorial de la Asociación Chilena de Municipalidades, AChM.

51. Para la ejecución de los programas de inversión y la

elaboración o revisión de instrumentos de planificación, en algunos casos, los gobiernos regionales y los municipios complementan atribuciones y recursos. Esta relación depende del contexto y voluntad política de cada región.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Minvu, ha elaborado documentos que orientan la elaboración de instrumentos para el desarrollo urbano: "Desarrollo Urbano y Territorial", 1996; "Plan Regional de Desarrollo Urbano", 1997; "Plan Regulador Intercomunal", 1998; "Plan Regulador Comunal", 1999.

El Minvu ha incorporado nuevos instrumentos de planificación y gestión territorial como las Zonas Urbanizables de Desarrollo Condicionado, Zoduc, para el Plan Intercomunal de la provincia de Chacabuco en la Región Metropolitana, 1997. En dicho caso el Estado a nivel central, los municipios y el sector privado disponen de procedimientos más ágiles que los convencionales para obtener la aprobación de megaproyectos.

Las oficinas de desarrollo productivo, creadas por municipios rurales –por ejemplo en Cochamó, Salamanca, Putaendo y algunos de la Región del Libertador, entre otros– con apoyo del Fondo Nacional de Desarrollo Regional, FNDR, constituyen un positivo esfuerzo para articular la inversión y acción productiva de las instituciones públicas y privadas a nivel local, en función de la estrategia de desarrollo comunal.

Sin embargo, percibimos que los mecanismos de planificación territorial requieren un mayor enfoque de articulación entre la estrategia de desarrollo económico hacia asentamientos humanos ambiental y socialmente sustentables, particularmente a nivel regional y local.

52. Definimos como prioridad la necesidad de continuar y profundizar los procesos de desconcentración y descentralización del Estado, con el traspaso de facultades y recursos para la toma de decisiones hacia los gobiernos regionales y locales, para fortalecer y ampliar políticas y programas que promuevan una mejor calidad de vida en los asentamientos humanos. En este sentido, acordamos:

i) Intensificar los esfuerzos para fortalecer los distintos niveles institucionales del ordenamiento territorial, nacional, regional y local, para diferenciar los roles y competencias que corresponden a cada uno de ellos, estableciendo un marco normativo que evite la superposición de estos niveles.

ii) Establecer instancias de coordinación entre los organismos sectoriales y gobiernos regionales y municipios, que se ocupan del desarrollo de los asentamientos humanos, de modo que las competencias y, donde sea aplicable, los recursos de los primeros puedan ser efectivamente y en forma gradual descentralizados hacia los segundos, otorgándole un carácter integral a la planificación, gestión e intervención pública en todos sus niveles.

iii) La consolidación de la participación directa de los gobiernos regionales y locales, como también la de la instancias privadas de desarrollo y de las organizaciones sociales, implican:

- Un mayor reconocimiento de sus aportes en términos de recursos e ideas;
- La consolidación de mecanismos formales permanentes de diálogo, en los ámbitos nacional, regionales y locales,

especialmente para la evaluación de la política habitacional, sus impactos y perfeccionamiento; y

→ Flujos permanentes de información sobre la operación de los programas habitacionales.

iv) Fomentar el desarrollo interior de las regiones y localidades con programas diferenciados de acuerdo a sus necesidades específicas en un marco común de política, adecuando la institucionalidad pública central, regional y local a estas necesidades específicas y fortalecer su capacidad administrativa, técnica y financiera.

v) Aumentar la confianza del gobierno central hacia las instancias públicas descentralizadas regionales y comunales, a fin de incorporarlas en la planificación de la política habitacional y de asentamientos humanos y no únicamente en la ejecución de programas.

vi) Considerar la real capacidad financiera y de gestión municipal, en la asignación de recursos orientados al desarrollo de los asentamientos humanos.