

HACIA UNA NUEVA POLÍTICA URBANA PARA CHILE

# ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO



Al servicio  
de las personas  
y las naciones



Ministerio de  
Vivienda y  
Urbanismo

Gobierno de Chile



Hacia una Nueva Política Urbana para Chile

# ELEMENTOS DE DIAGNÓSTICO



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*



Copyright © 2013

**Hacia una Nueva Política Urbana para Chile**  
**Vol. 3 | Elementos de diagnóstico**

ISBN 978-956-7674-80-0

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.

**Autores:**

Comisión de Estudios / División de Desarrollo Urbano  
Ministerio de Vivienda y Urbanismo

**Editores:**

Pilar Giménez C.  
Felipe Zamorano V.

**Colaboradores:**

Gonzalo Gazitúa Z.  
Julio Poblete C.  
Raúl Ponce C.  
Nicolás Romero A.  
José Ramón Ugarte G.

**Diseño y diagramación:**

Francesca Camilli S.

**Fotografía portada:**

MINVU

Marzo 2013

Impreso por Maval

# CONTENIDOS

PRESENTACIÓN	6
HACIA UNA NUEVA POLÍTICA URBANA PARA CHILE	7
RESUMEN EJECUTIVO	8
<b>CAPÍTULO 1</b>	
Estructura demográfica	15
<b>CAPÍTULO 2</b>	
Vivienda	23
<b>CAPÍTULO 3</b>	
Desarrollo económico y humano	33
<b>CAPÍTULO 4</b>	
Transporte urbano	51
<b>CAPÍTULO 5</b>	
Ocupación del territorio	57
<b>CAPÍTULO 6</b>	
Patrimonio urbano y arquitectónico	65
<b>CAPÍTULO 7</b>	
Medio ambiente	69
<b>CAPÍTULO 8</b>	
Institucionalidad y planificación	75
<b>ANEXO 1</b>	
Ciudades de Chile	89
<b>ANEXO 2</b>	
Marco institucional del desarrollo urbano	101

## 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 continúa con la serie de publicaciones que sirven de base para la formulación de una nueva Política Urbana para Chile. Su objetivo es informar objetivamente, sin juicios preestablecidos, respecto del estado del arte en los ámbitos del desarrollo urbano en Chile.

Para estos efectos, se han seleccionado ocho ejes centrales respecto de los cuales se cuenta con información confiable. Este compendio reúne las cifras más significativas en demografía, vivienda, indicadores socioeconómicos, movilidad urbana, medio ambiente, ocupación del territorio, planificación del territorio y de un grupo de elementos cualitativos más específicos tales como patrimonio, calidad de vida y marco institucional.

La información se presenta principalmente a escala regional y nacional, llegando en ocasiones a escalas menores según la disponibilidad de información.

**Pilar Giménez Celis**

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

Marzo, 2013

## HACIA UNA NUEVA POLÍTICA URBANA PARA CHILE

Recientemente, la tasa de urbanización mundial superó el 50% de la población, siguiendo un continuo crecimiento que se viene desarrollando hace siglos. En Chile, en tanto, cerca del 90% de la población vive en ciudades, hecho que lo identifica como un país altamente urbanizado en el contexto mundial. Así, el logro de una mejor calidad de vida –con sus componentes objetivos y subjetivos– está íntimamente ligado con el desempeño de nuestras ciudades.

La urbanización ha permitido que la ciudadanía pueda acceder a beneficios característicos de las zonas densamente pobladas, como son la interacción con otros, la creación de ideas y negocios, fuentes de empleo, acceso a servicios y equipamientos y el disfrute de espacios públicos. Al mismo tiempo, es pertinente reconocer que el avance de las ciudades no está exento de dificultades. En efecto, en la discusión pública se reitera la necesidad de buscar caminos para solucionar con mayor oportunidad una serie de problemas de las ciudades, tales como la segregación residencial, la falta de conectividad y movilidad urbana, la deficiente conservación del patrimonio y de la identidad de los barrios, la agresión que muchas veces se produce contra los sistemas naturales, o la ineficacia institucional en la administración de las urbes, que afecta también su competitividad a nivel mundial, entre otros desafíos.

La mirada retrospectiva señala que debemos ser previsores y entender que el atractivo de las ciudades puede ser amenazado por las dificultades de hoy y las que están por venir y así limitar el nivel de bienestar de la gran mayoría de los chilenos.

Tomando en cuenta lo anterior, el Gobierno de Chile ha dado forma a un proceso de discusión amplio, con miras a la formulación de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. Este trabajo colectivo es la continuación del esfuerzo realizado por los gobiernos anteriores y tiene como objeto final proponerle al Presidente de la República una política de Estado, que sea legítima para la sociedad y que por lo mismo pueda trascender a este gobierno.

Con el objetivo de apoyar la discusión regional y cívica en torno a la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, se ha elaborado este documento, que revisa la evidencia referida a las ciudades de Chile. Corresponde a un compendio base, cuyos contenidos han sido relevados en virtud de la importancia que tienen para aproximarse a las características de lo urbano en Chile. De cierta manera este documento establece una matriz de variables para analizar el fenómeno, pero es finalmente el lector quien está llamado a construir su propio diagnóstico. Esos diagnósticos personales serán justamente debatidos en la construcción de la nueva política, para luego conformar consensos, reconocer disensos y, en definitiva, justificar las propuestas de la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano.

**Rodrigo Pérez Mackenna**

*Ministro de Vivienda y Urbanismo y Bienes Nacionales*

Marzo, 2013

## RESUMEN EJECUTIVO

---

Con el objetivo de apoyar la discusión regional y cívica en torno a la nueva Política Urbana, se ha elaborado este documento, que revisa la evidencia referida a lo urbano en Chile. Corresponde a un compendio base que busca informar objetivamente, sin juicios preestablecidos, respecto del estado del arte en los ámbitos del desarrollo urbano en Chile.

Para estos efectos se han seleccionado ocho ejes centrales de información, respecto de los cuales se cuenta con información confiable. Este compendio reúne las cifras más significativas en demografía, vivienda, indicadores socioeconómicos, movilidad urbana, marco institucional, ocupación del territorio, planificación del territorio y de un grupo de elementos cualitativos más específicos, tales como medio ambiente, patrimonio y calidad de vida, todos ellos en su dimensión urbana.

A modo de guía para el lector y para facilitar una comprensión global de las materias detalladas a lo largo de este documento, se presenta a continuación una síntesis de los puntos de mayor relevancia.

### 1. ESTRUCTURA DEMOGRÁFICA

La población chilena es hoy mayoritariamente urbana, con una relación aproximada de nueve es a uno respecto de los habitantes rurales. El proceso de urbanización del país está enmarcado en un fenómeno obviamente mundial, donde las ciudades continúan atrayendo población.

Según información de los últimos censos, el crecimiento de la población nacional se ha ralentizado. Entre 1992 y 2002 la tasa de expansión de la población llegó a 1,3% anual, en tanto que entre el 2002 y 2012 sólo ascendió a 1%.

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

A nivel de hogares, las proyecciones disponibles tienen implícitas tasas de crecimiento en descenso. Los hogares urbanos crecieron al 2,3% anual en el período 2002-2012, mientras que hace dos décadas crecían en 3%.

En una escala de análisis menor, la información censal revela dos elementos interesantes. Primero, las regiones con tasas de crecimiento de la población sobre el promedio nacional se localizan desde la sexta región (O'Higgins) hacia el norte del país, además de la décima región (Los Lagos). Segundo, a nivel de ciudades se aprecia que aquellas con mayor tamaño generalmente tienen ritmos de crecimiento superiores al regional y, frecuentemente, incluso mayores que el promedio nacional. En efecto, de las 15 ciudades capitales regionales, 13 crecen más que el promedio de su región, y 10 de ellas más que el promedio nacional. Asimismo, las ciudades con 100 mil o más habitantes agregaron población a una tasa promedio anual de 1,5%, mientras que las ciudades menores se expandieron a un ritmo de 0,6%.



## 2. VIVIENDA

<sup>1</sup> El INE no genera proyecciones de hogares. Por el momento tampoco se cuenta con el número de hogares del Censo 2012. Así, en este documento se hace mención al número de hogares proyectado por el MINVU según la publicación “Crecimiento de los Hogares en Chile: Proyección y análisis de la evolución de los hogares a escala nacional, regional y comunal 2002-2018”, año 2008.

Durante los dos últimos periodos intercensales, la producción de viviendas se expandió a una tasa de 2,7% anual. Esto, entre otros aspectos, se relaciona con la reducción del número de viviendas irrecuperables, la disminución del tamaño medio del hogar y el progreso económico, todo en un contexto de moderación de la tasa de crecimiento demográfico.

En la última década se agregaron en promedio 133 mil viviendas por año, lo que equivale al 87% del crecimiento anual de la población en igual periodo, y que representa 29% más de viviendas por año que en el periodo intercensal anterior. En efecto, en promedio, el flujo de viviendas superó en 38% el total de hogares anuales proyectados por el MINVU para el periodo 2002–2012<sup>1</sup>.

Particular atención cabe entregar a la disminución del número de viviendas de bajo estándar como proporción del parque habitacional. Este tipo de viviendas representaba el 15% del stock de viviendas en 1990, en tanto que en 2012 es aproximadamente el 1%.

La composición del parque en distintas tipologías de vivienda también ha experimentado cambios interesantes, expresada como la relación de casas versus departamentos. A nivel nacional, en 2002 había 10 casas por cada 2 departamentos, mientras que las estadísticas de permisos de edificación muestran que en el periodo 2003–2011 por cada 10 permisos para casas hubo 6 para departamentos.

La mirada regional del crecimiento del stock habitacional también merece atención. Se puede señalar que las regiones del centro-sur y sur del país, en general las de menor crecimiento poblacional, tienen mayores razones de crecimiento vivienda-población. Lo anterior se confirma también a nivel de las 23 ciudades con 100 mil o más habitantes.

Finalmente, la información disponible señala que el número de personas por vivienda sigue disminuyendo. En efecto, entre los años 1982 y 2012 dicho indicador cayó de 4,5 a 2,9 personas. Este hecho da cuenta, por una parte, del aumento del parque habitacional y, a su vez, de la disminución del tamaño de los hogares. El tamaño del hogar es condicionante vital para el dimensionamiento de estándares mínimos de vivienda y también para reestudiar los parámetros con que se aproximan las dotaciones de bienes y servicios públicos en la ciudad, así como la política de subsidios habitacionales.

## 3. DESARROLLO ECÓNOMICO Y URBANO

<sup>2</sup> Las cifras de PIB corresponden a la serie que el Ministerio de Hacienda entrega para efectos de la estimación del PIB tendencial. En tanto que las cifras de población se obtienen de los Censos de población. Finalmente, el ingreso se estimó en base a la serie de encuestas Casen, disponibles desde 1990 hasta 2011.

Es importante también relevar los elementos de desarrollo económico y humano a nivel urbano. La literatura y la evidencia empírica reconocen a las ciudades como agentes económicos y de desarrollo.

Chile es un país reconocido en el mundo por su progreso en materia económica y social, y especialmente dentro del contexto de América Latina. El PIB per cápita nacional creció a un ritmo real anual de 3,6% entre 1982 y 2011, mientras el ingreso real medio aumentó 2,6% al año entre 1990 y 2011<sup>2</sup>. Los avances medios en materia de desarrollo económico, no obstante, han generado importantes brechas entre

segmentos de la población. Comparativamente, Chile es un país en el cual los ingresos están desigualmente distribuidos. En el contexto de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), Chile es el país más desigual con un coeficiente Gini de 0,494. Con una mayoría de población urbana, obviamente esa desigualdad se manifiesta con especial nitidez en nuestras ciudades. La concentración de focos de pobreza y marginalidad se expresa con especial fuerza en 256 zonas del país, identificadas como prioritarias por el Programa de Barrios del MINVU.

Asimismo, el desarrollo económico a nivel de regiones tiene diferencias importantes, donde algunas alcanzan niveles de PIB per cápita 9 veces superior al de la región más rezagada.

El desarrollo humano, más amplio que el económico, es otra dimensión a considerar. En este ámbito, es pertinente considerar el Índice de Desarrollo Humano estimado por Naciones Unidas. En él se constata que Chile ha progresado sustantivamente, hasta alcanzar una posición alta en el contexto latinoamericano, aunque todavía menor que el promedio de los países de la OCDE.

El país ha tenido progresos importantes en cuanto al acceso a servicios básicos, donde el componente sanitario (agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas) es central para cumplir con los estándares mínimos de salud pública. A nivel nacional, en las áreas urbanas prácticamente existe acceso universal a los servicios de agua potable y alcantarillado, en tanto se proyecta que en 2015 el tratamiento de aguas servidas sea cercano también al 100%. En este ámbito, el foco de preocupación parece dirigirse hacia la escasez hídrica en ciertas zonas del país, así como a la vinculación entre la planificación urbana con la factibilidad de los servicios sanitarios.

La calidad de vida urbana está ciertamente condicionada por los elementos del desarrollo económico y humano antes descritos, sin embargo hay elementos de percepción y realidad social que también la afectan. En esa línea, las estadísticas de percepción del entorno, de uso del espacio público y de sensación de seguridad son preocupantes. Por ejemplo, las denuncias y los casos de victimización han aumentado en forma significativa en los últimos diez años, pues alcanzan tasas superiores al 75% para el período 2001–2011 y la percepción de calidad de los espacios públicos alcanza niveles buenos sólo para un quinto de la población.

#### 4. TRANSPORTE URBANO

En el contexto de un sostenido crecimiento económico, así como la actual extensión física de las ciudades, el transporte y la movilidad son condiciones centrales para facilitar la vida en las ciudades. Las Encuestas Origen Destino aplicadas en distintas ciudades de Chile muestran dos fenómenos. Por una parte, el transporte privado (vehículos livianos) está ganando importancia en el total de viajes urbanos y reduciendo la participación del transporte público. Por otra, se aprecia que la velocidad media del transporte privado es mayor que la del transporte público.

#### 5. OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

En Chile la superficie urbana asciende a 0,3% del territorio nacional y al 7,2% del agregado de superficie compuesto por los usos urbano, industrial, agrícola y forestal. Las cifras muestran una desaceleración de la expansión de las manchas urbanas.

Un ejercicio realizado para las 15 capitales regionales indica que su superficie se expandía en 3,3% anual entre 1993 y 2003, en tanto que entre 2003 y 2011 la expansión anual sólo ascendió a 1,8%. En general podríamos afirmar que las ciudades han volcado parte importante de su crecimiento hacia zonas urbanas consolidadas, generando densificación más que extensión, lo que es consistente con la mayor preponderancia que hoy tienen las viviendas tipo departamentos.

En otro ámbito, las cifras muestran que el territorio agrícola y forestal se expande a un ritmo de 2% anual, por cierto más rápido que el crecimiento de las manchas urbanas de las capitales regionales de Chile.

Otro aspecto relevante en lo que respecta al territorio es la preponderancia de la propiedad fiscal en las regiones extremas del norte y del sur, con porcentajes sobre el 65%. Por otro lado, en las áreas urbanas normadas de las ciudades capitales, la regla general es que el territorio fiscal bordea el 2% de la superficie, aunque existen casos donde esta magnitud sobrepasa el 10% (Iquique-Alto Hospicio) o incluso puede exceder el 15% (Arica).

Finalmente podemos añadir que 19,5% de nuestro territorio se encuentra bajo algún régimen de protección por su reconocido valor natural.

## 6. PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO Y URBANO

Ligado al punto anterior está la protección de nuestro patrimonio arquitectónico y urbano, entendiendo como patrimonio urbano aquel que otorga identidad a las comunidades, más allá de las piezas arquitectónicas puntuales.

En Chile existen en total 3.728 declaratorias de protección de inmuebles bajo los regímenes de la Ley de Monumentos Nacionales y de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, donde parte mayoritaria de los inmuebles gravados está en manos de personas naturales o jurídicas de carácter privado. No obstante, pese a este despliegue considerable de patrimonio protegido, se ha constatado que esta protección no otorga posibilidades atractivas de gestión y financiamiento.

## 7. MEDIO AMBIENTE

Es imposible separar medio ambiente y ciudad. La realidad es que las ciudades transforman el medio en el cual están insertas en oportunidades, aunque no exentas de consecuencias negativas sobre el medio ambiente. De la misma manera las ciudades están ligadas al paisaje, geografía y clima que les son distintivos, y que condicionan las formas de vida y la ocupación de ese territorio. Por tanto, uno de los desafíos centrales de cara al futuro es mejorar los indicadores de equilibrio ambiental del desarrollo urbano.

El Ministerio de Medio Ambiente ha tomado la iniciativa en esta materia y, entre otros aspectos, ha reportado la contaminación del aire en comunas de las principales ciudades del país. Al año 2011, 26 comunas presentaban niveles críticos de la calidad del aire por emisiones de material particulado (PM10) y/o dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>).

Asimismo, la generación de basura y la disposición final de los residuos en el país imponen presiones importantes sobre las comunidades receptoras de

infraestructura orientada a su acopio, incuestionablemente necesaria pero ampliamente rechazada. En Chile se generan en promedio 1,1 kilos por persona de desechos al día, nivel que puede llegar a más de 2 kilos en algunas comunas. Así, la reducción y reciclaje de desechos aparecen como tareas relevantes, ya presentes en las acciones de algunas comunas del país.

En una mirada integral entre medio ambiente y planificación, aparece la realidad de los desastres naturales y el manejo del riesgo como un elemento a ser incorporado en la política pública y el desarrollo de ciudades, tanto en un esfuerzo de recolección de información base como en la toma de decisiones de planificación territorial. La escasa información disponible indica, por ejemplo, que existe un alto porcentaje del territorio nacional urbanizado en zonas de riesgo volcánico y de tsunamis. La recurrencia de grandes desastres naturales también está registrada en estadísticas, pero muchas veces desvinculada de las decisiones de planificación o conocimiento de población en dichas zonas.

Adicionalmente, el propio ejercicio de la planificación está sometido a un proceso de cambio desde la perspectiva ambiental. Luego de la modificación del marco jurídico, los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) deben desarrollar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) como parte integrante de su proceso de elaboración, aunque aún no existe suficiente evidencia para poder evaluar los resultados de la nueva fórmula.

## 8. INSTITUCIONALIDAD Y PLANIFICACIÓN

Respecto de nuestra institucionalidad, por la cual entendemos el “andamiaje” llamado a permitir el buen gobierno de la ciudad, esta es constantemente cuestionada por ser fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación, lo que en definitiva impide que pueda responder a los fenómenos que le corresponde enfrentar.

En efecto, a nuestra Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), que data de 1975, se le suman al menos otras 30 leyes que afectan directamente el territorio, y resulta evidente que muchas de ellas son contradictorias, requieren ajustes y actualizaciones.

Algo similar ocurre con las facultades relacionadas con “lo urbano”, que están dispersas en numerosas reparticiones públicas, muchas de ellas con un claro sesgo centralista. Los informes de la OCDE son especialmente ilustrativos en estas materias.

Íntimamente relacionada con la institucionalidad está la planificación de las ciudades. Destaca la alta cobertura de los instrumentos de planificación territorial, pues llega al 68,5% de las comunas del país. En contraste con lo anterior, se constata extensos periodos de elaboración y tramitación que en promedio tardan seis años.





## capítulo 1

# Estructura Demográfica



## INTRODUCCIÓN GENERAL

El proceso de desarrollo urbano es un fenómeno inducido por una serie de factores, entre ellos, el demográfico. Desde 1982, en Chile se pueden identificar una serie de cambios demográficos que constituyen un marco de antecedentes para la discusión sobre la política nacional de desarrollo urbano.

### 1| Chile es un país con un alto nivel de urbanización

La tasa de urbanización de Chile es alta en un contexto mundial, pero más próxima a la de los países de Latinoamérica y el Caribe y miembros de la OCDE.

País/Zona	Población urbana
Chile	89
L. América y Caribe	79
OECD	77
Mundo	51

Cuadro 1: Tasa de población urbana (Cifras en %)

Fuente: Banco Mundial, 2010.

En el contexto de un país altamente urbano, la población está experimentando un proceso de moderación en el ritmo de crecimiento. En concreto, la tasa de expansión anual de la población fue del 1,3% entre 1992 y 2002, en tanto que en el periodo 2002-2012 fue del 1% anual<sup>3</sup>, alcanzando hoy una población de 16,5 millones de habitantes, esto es, 830 mil habitantes menos que la proyección elaborada por el INE.

<sup>3</sup> En base a los resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda 2012.

La ralentización de este crecimiento no es un fenómeno generalizable a todas las regiones, pues Arica-Parinacota y Atacama en el norte, Valparaíso y O'Higgins en la zona central, y Magallanes en el extremo sur aumentaron su ritmo de expansión.

Cabe notar además que entre 2002 y 2012 nueve regiones presentaron una tasa de crecimiento anual superior al promedio nacional. Las regiones de Arica-Parinacota, Atacama, Valparaíso y O'Higgins se agregaron al grupo de regiones que mantienen incrementos poblacionales sobre la media nacional anual desde el periodo intercensal anterior: Tarapacá, Antofagasta, Coquimbo, Metropolitana y Los Lagos.

Este escenario ha configurado un ritmo de expansión de la población que tiende a ser más intenso desde la región de O'Higgins hacia el norte del país, pasando esta porción del territorio de concentrar un 66% de la población en 1992, a un 68% en 2012.



Región	1992	2002	2012 (preliminar)	Tasa anual 1992 - 2002	Tasa anual 2002 - 2012
Metropolitana	5.220.732	6.045.532	6.683.852	1,5%	1,0%
Biobío	1.729.209	1.859.546	1.965.199	0,7%	0,6%
Valparaíso	1.373.095	1.530.841	1.723.547	1,1%	1,2%
Maule	832.447	905.401	963.618	0,8%	0,6%
Araucanía	777.788	867.351	907.333	1,1%	0,5%
O'Higgins	690.751	775.883	872.510	1,2%	1,2%
Los Lagos	616.682	712.039	785.169	1,4%	1,0%
Coquimbo	501.795	603.133	704.908	1,9%	1,6%
Antofagasta	408.874	481.931	542.504	1,7%	1,2%
Los Ríos	328.479	354.271	363.887	0,8%	0,3%
Tarapacá	163.404	236.021	298.257	3,7%	2,4%
Atacama	229.154	253.205	290.581	1,0%	1,4%
Arica y Parinacota	172.669	188.463	213.595	0,9%	1,3%
Magallanes	141.818	147.533	159.102	0,4%	0,8%
Aysén	78.666	89.986	98.413	1,4%	0,9%
<b>Total general</b>	<b>13.265.563</b>	<b>15.051.136</b>	<b>16.572.475</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,0%</b>

Cuadro 2: Población regional según censo y tasa de crecimiento anual

Fuente: Elaboración propia con datos censales. INE.

## 2 | Población en capitales regionales

Para comprender la heterogeneidad que presenta el crecimiento de la población en el territorio, se analiza el grupo de ciudades capitales regionales. Al igual que el país, estas ciudades, que en conjunto representan el 67% de la población nacional, presentaron una moderación de su crecimiento anual<sup>4</sup>: pasaron de 1,5% entre 1992 y 2002 a una tasa de 1,1% en el último periodo intercensal.

<sup>4</sup> En los casos particulares de Arica, Gran Valparaíso, Coyhaique y Punta Arenas, por el contrario, se presentó una expansión del crecimiento.

Sin embargo, es importante constatar que la población en este grupo de ciudades ha crecido en los dos últimos periodos intercensales a una tasa anual superior a la media nacional. Así, las capitales regionales que concentraban el 64,5% de la población en 1992, hoy son el hogar del 67,1% de los chilenos.

En el último periodo intercensal, trece capitales regionales crecieron más que su respectiva región, y dos lo hicieron con una tasa similar a la de su región. Este fenómeno también sucedía en el periodo 1992–2002, con la excepción del Gran Valparaíso, que mostraba un crecimiento significativamente inferior al de su región; en efecto, crecía a una tasa del 0,7%, mientras la región lo hacía a 1,1%.

Sistema	1992	2002	2012 (preliminar)	Tasa anual 1992 - 2002	Tasa anual 2002 - 2012
Gran Santiago (41 comunas)	4.954.147	5.716.232	6.293.414	1,4%	1,0%
Gran Concepción (11 comunas)	828.843	902.853	958.722	0,9%	0,6%
Gran Valparaíso (5 comunas)	757.903	816.179	930.217	0,7%	1,3%
La Serena - Coquimbo	242.325	324.800	412.586	3,0%	2,4%
Antofagasta	227.065	289.477	346.126	2,5%	1,8%
Temuco - Padre Las Casas	244.050	304.556	339.664	2,2%	1,1%
Iquique - Alto Hospicio	149.958	217.833	278.251	3,8%	2,5%
Rancagua - Machalí	210.443	242.323	276.527	1,4%	1,3%
Puerto Montt - Puerto Varas	154.913	206.541	266.060	2,9%	2,6%
Talca - Maule	185.599	218.491	238.664	1,6%	0,8%
Arica	168.633	184.914	210.920	0,9%	1,3%
Copiapó - Tierra Amarilla	111.695	141.545	171.945	2,4%	2,0%
Valdivia	122.251	140.520	154.097	1,4%	0,9%
Punta Arenas	113.820	118.241	131.067	0,4%	1,0%
Coyhaique	42.952	49.489	57.830	1,4%	1,6%
<b>Total</b>	<b>8.514.597</b>	<b>9.873.994</b>	<b>11.066.090</b>	<b>1,5%</b>	<b>1,1%</b>

Cuadro 3: Población en capitales regionales y tasa de crecimiento anual  
Fuente: Elaboración propia con datos censales. INE.

<sup>5</sup> Para efectos de este documento, la ciudad será entendida, según la definición del Instituto Nacional de Estadísticas (INE), como una entidad urbana con más de 5.000 habitantes. Asimismo, se aplicará la clasificación de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) sobre los tipos de ciudad:

*Ciudad metropolitana:* corresponde a una aglomeración urbana con más de 500.000 habitantes. En Chile existen tres ciudades metropolitanas, todas con más de 800.000 habitantes. Estas son el Área Metropolitana de Santiago, Área Metropolitana de Concepción y Área Metropolitana de Valparaíso.

*Ciudades intermedias:* se dividen en mayores y menores, las primeras con población entre 100.000 y 499.999 habitantes, y el segundo grupo entre 20.000 y 99.999 habitantes.

*Ciudades pequeñas:* son aquellas con población entre 5.000 y 19.999 habitantes.

<sup>6</sup> En 2012, según la definición planteada, existen 220 ciudades, constituidas por un total de 301 comunas con más de 5 mil habitantes. Esto revela que muchas ciudades están compuestas por más de una comuna. En síntesis, 197 ciudades corresponden a una única unidad comunal, mientras que las restantes 23 ciudades, con el 70% de la población, constituyen sistemas urbanos a partir de dos o más comunas.

### 3| El crecimiento de la población es heterogéneo según la escala de la ciudad<sup>5</sup>

En línea con lo anterior, las ciudades crecen diferenciadamente según el tamaño de población. En concreto, las tres ciudades que corresponden a la tipología de metropolitanas (Área Metropolitana de Santiago, Área Metropolitana de Concepción y Área Metropolitana de Valparaíso), que en conjunto concentran el 50% de la población, crecen a una tasa de expansión anual similar a la del país (1%). Otras veinte ciudades que pertenecen a la categoría de intermedias mayores, concentran el 26% de la población nacional. Estas ciudades experimentaron la mayor tasa de crecimiento anual en el periodo 2002-2012, alcanzando un 2%. Las ciudades intermedias menores y pequeñas suman 69 y 128 unidades territoriales, respectivamente, las que en el mismo orden concentran el 16% y 9% de la población total. La tasa anual de expansión de estas últimas categorías de ciudades fue cercana a cero (0,0 y 0,2%)<sup>6</sup>.

Tipo ciudad	Tasa anual 1992 - 2002	Tasa anual 2002 - 2012
Metropolitana	1,3%	1,0%
Intermedia mayor	2,2%	2,0%
Intermedia menor	1,3%	0,0%
Pequeña	-0,7%	0,2%
<b>Promedio general</b>	<b>1,3%</b>	<b>1,0%</b>

**Cuadro 4: Tasa de crecimiento anual por tipo de ciudad**

Fuente: Elaboración propia con datos de Censos de población. INE.

#### 4| La población chilena envejece

Junto con la desaceleración del crecimiento de la población, se evidencia un marcado proceso de envejecimiento de la misma. Mientras que en 1982 había 26 adultos mayores por cada 100 menores de 15 años, se proyecta que en 2012 la relación será de 63 por cada 100.

Año	Índice de envejecimiento
1982	26
1992	33
2002	44
2012	63

Cuadro 5: Índice de envejecimiento

*Nota: N° de personas de 60 o más años por cada 100 menores de 15. Fuente: Elaboración propia con datos de censos de población y proyecciones, INE.*

El hecho comentado es más evidente al comparar la estructura de edad de la población de los años 1992 y 2012. En las pirámides demográficas se aprecia el mayor peso en el total de la población que han alcanzado las generaciones de mayor edad en desmedro de aquellas más jóvenes.

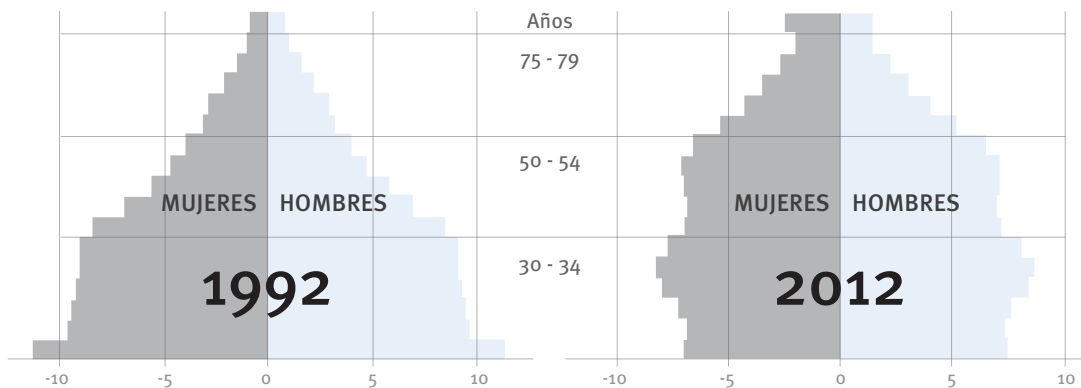


Fig 1: Estructura de la población de Chile

Fuente: Elaboración propia con datos de censos de población INE.

Además del envejecimiento de la población vinculado al aumento de la esperanza de vida, el incremento de hogares unipersonales explica en gran medida el aumento del total de hogares en el país.

## 5| El número de hogares urbanos crece

En el periodo 1982–2012 se han agregado cerca de 2,5 millones de hogares a las zonas urbanas de Chile, es decir, unos 80 mil hogares por año.

Periodo	Crecimiento hogares urbanos	Crecimiento medio anual
1982 - 1992	711.372	71.137
1992 - 2002	823.252	82.325
2002 - 2012	922.707	92.271
<b>1982 - 2012</b>	<b>2.457.331</b>	<b>81.911</b>

**Cuadro 6: Crecimiento de los hogares urbanos (Nº hogares)**

Fuente: Elaboración propia según censos de población INE, y proyección de hogares, MINVU.

## 6| La tasa de crecimiento de los hogares urbanos ha disminuido

La tasa de crecimiento medio anual de nuevos hogares urbanos también experimenta un proceso de ralentización, sin embargo, su nivel es cerca de dos veces el ritmo de expansión de la población.

Periodo	Crecimiento medio anual
1982 - 1992	3,0
1992 - 2002	2,6
2002 - 2012	2,3
<b>1982 - 2012</b>	<b>2,6</b>

**Cuadro 7: Crecimiento de los hogares urbanos (Cifras en %)**

Fuente: Elaboración propia según censos de población INE, y proyección de hogares MINVU.

## 7| El tamaño medio de los hogares también disminuye

El número promedio de personas que integran el hogar ha disminuido. El tamaño medio del hogar pasó de 4,5 a 3,3 integrantes entre 1982 y 2012.

Año	Hogar medio
1982	4,5
1992	4,0
2002	3,6
2012	3,3

**Cuadro 8: Tamaño medio del hogar urbano**

Fuente: Elaboración propia con datos de censos de población y proyecciones, INE.



## capítulo 2

# Vivienda

## VIVIENDA

A nivel nacional existe un aumento constante del parque habitacional, el que se ha mantenido creciendo a una tasa anual del 2,7% en los dos últimos periodos intercensales, aunque con cierta heterogeneidad regional.

Por otra parte, el déficit cuantitativo de vivienda ha disminuido considerablemente en las últimas dos décadas, el que si en los años 90 se manifestaba por la condición de precariedad habitacional (viviendas irrecuperables), hoy pasó a explicarse básicamente por las necesidades de nuevos hogares y núcleos familiares allegados.

### 1| El crecimiento del parque habitacional es heterogéneo entre regiones

A nivel nacional existe un crecimiento constante del parque habitacional, manteniéndose entre los dos últimos periodos intercensales una tasa anual del 2,7%. A nivel de regiones existe mayor heterogeneidad en la evolución de los ritmos de expansión. Cuatro regiones se mantienen estables (Antofagasta, O'Higgins, Metropolitana y Biobío). Cinco regiones tuvieron expansiones en la tasa de crecimiento anual de los dos últimos periodos (Arica-Parinacota, Atacama, Valparaíso, Los Lagos y Magallanes), mientras que seis regiones vieron disminuir su ritmo de expansión anual del parque habitacional (Tarapacá, Coquimbo, Maule, Araucanía, Los Ríos y Aysén).



Región	1992	2002	2012 (preliminar)	Tasa anual 1992 - 2002	Tasa anual 2002 - 2012
Metropolitana	1.286.486	1.643.892	2.096.962	2,5%	2,5%
Valparaíso	409.026	532.641	709.142	2,7%	2,9%
Biobío	415.193	531.385	683.184	2,5%	2,5%
Maule	209.231	278.192	362.971	2,9%	2,7%
Araucanía	193.697	259.939	342.554	3,0%	2,8%
O'Higgins	174.149	232.930	312.014	3,0%	3,0%
Los Lagos	152.527	212.550	300.396	3,4%	3,5%
Coquimbo	133.598	192.587	255.587	3,7%	2,9%
Antofagasta	101.474	126.882	159.173	2,3%	2,3%
Los Ríos	82.430	107.873	138.887	2,7%	2,6%
Tarapacá	43.186	71.326	101.889	5,1%	3,6%
Atacama	62.934	79.012	99.944	2,3%	2,4%
Arica y Parinacota	42.623	52.396	66.761	2,1%	2,5%
Magallanes	41.516	48.335	59.349	1,5%	2,1%
Aysén	21.779	30.012	41.164	3,3%	3,2%
<b>Total general</b>	<b>3.369.849</b>	<b>4.399.952</b>	<b>5.729.977</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,7%</b>

Cuadro 9: Viviendas según censo y tasa de crecimiento anual

Fuente: Elaboración propia con datos censales, INE.

## 2| Disminución significativa del déficit habitacional en las últimas décadas

El déficit cuantitativo de vivienda ha disminuido desde las 949 mil unidades en 1990 a 495 mil unidades en el año 2011, lo que implica una reducción a una tasa media anual de -3,1% en el periodo, observándose en la última década un proceso de estabilización en el número de requerimientos<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Cabe notar que en la última encuesta CASEN se presenta un aumento del déficit habitacional. Esto se puede explicar, entre otros aspectos, por los efectos que el terremoto del año 2010 tuvo sobre el parque habitacional.

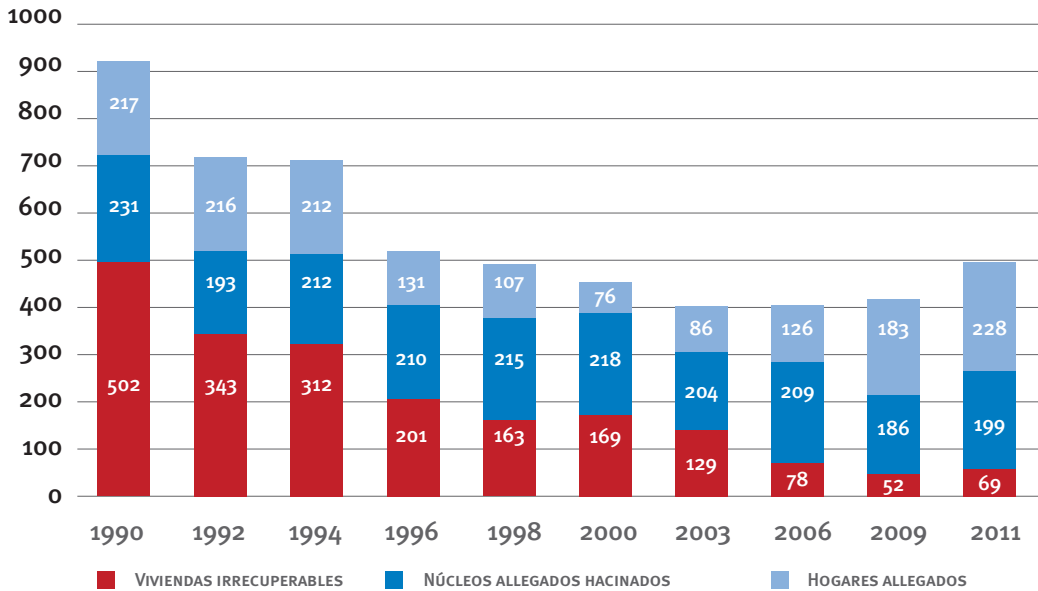


Fig 2: Evolución del déficit cuantitativo de vivienda por componente (Cifras en miles)  
Fuente: Encuestas CASEN, Ministerio de Desarrollo Social.

Asimismo, la realidad del déficit de viviendas en Chile ha cambiado significativamente en las últimas décadas. Las viviendas irrecuperables<sup>8</sup>, que en un principio explicaban ampliamente el déficit habitacional, hoy ya no son su componente principal, sino los hogares y núcleos familiares allegados, que hoy representan cerca del 86% del déficit habitacional. En efecto, el número de viviendas irrecuperables cayó desde cerca de 500 mil en 1990 a 69 mil en 2011. Esto equivale a un ritmo de decrecimiento promedio anual de -9% entre dichos años.

<sup>8</sup> Aquellas que no tienen las condiciones materiales y/o de tipología compatibles con los mínimos estándares para habitarlas.

Periodo	Tasa anual de Crecimiento
1990 - 2000	-10,3%
2000 - 2011	-7,8%
<b>1990 - 2011</b>	<b>-9,0%</b>

Cuadro 10: Viviendas irrecuperables, variación de la tasa anual  
Fuente: Elaboración propia en base a encuestas CASEN.

<sup>9</sup> Corresponde al ratio entre el número total de viviendas y la población. Su magnitud es diferente a la del tamaño medio del hogar, por cuanto existen viviendas que no se encuentran habitadas.

La estable expansión del número de viviendas en el país contrasta con la disminución de la tasa de crecimiento de la población, y se sitúa sobre el crecimiento de los hogares. Así, se evidencia una tendencia que avanza hacia la disminución del número de personas por vivienda, pasando de 3,9 en 1992 a solo 2,9 en 2012<sup>9</sup>.

Por otra parte, si bien existe una reducción generalizada del número de personas por vivienda, existe también heterogeneidad en la media nacional, y son Antofagasta, Arica-Parinacota y la Región Metropolitana las regiones que tienen el mayor nivel en este indicador.

Región	1992	2002	2012 (preliminar)
Arica y Parinacota	4,1	3,6	3,2
Tarapacá	3,8	3,3	2,9
Antofagasta	4,0	3,8	3,4
Atacama	3,6	3,2	2,9
Coquimbo	3,8	3,1	2,8
Valparaíso	3,4	2,9	2,4
Metropolitana	4,1	3,7	3,2
O'Higgins	4,0	3,3	2,8
Maule	4,0	3,3	2,7
Biobío	4,2	3,5	2,9
Araucanía	4,0	3,3	2,6
Los Ríos	4,0	3,3	2,6
Los Lagos	4,0	3,3	2,6
Aysén	3,6	3,0	2,4
Magallanes	3,4	3,1	2,7
<b>Promedio general</b>	<b>3,9</b>	<b>3,4</b>	<b>2,9</b>

**Cuadro 11: Personas por vivienda según región**

Fuente: Elaboración propia con datos censales, INE.

### 3| Vivienda en capitales regionales

Al igual que en el país, el conjunto de ciudades capitales regionales también presentó estabilidad en el nivel de expansión anual del parque habitacional entre los dos últimos periodos, con una tasa de crecimiento similar a la nacional (2,7% anual).

La estabilidad agregada en el ritmo de expansión anual de viviendas esconde también una importante heterogeneidad. La mayoría de las ciudades capitales regionales muestra disminuciones en el ritmo anual de crecimiento del parque habitacional entre los dos últimos periodos intercensales.

Sistema	1992	2002	2012 (preliminar)	Tasa anual 1992 - 2002	Tasa anual 2002 - 2012
Santiago (41 comunas)	1.217.890	1.548.833	1.961.528	2,4%	2,4%
Valparaíso (5 comunas)	210.038	260.468	350.553	2,2%	3,0%
Concepción (11 comunas)	194.433	248.098	313.834	2,5%	2,4%
La Serena	61.792	98.256	139.521	4,7%	3,6%
Temuco - Padre Las Casas	57.568	82.741	114.752	3,7%	3,3%
Puerto Montt - Puerto Varas	36.633	58.889	95.612	4,9%	5,0%
Antofagasta	53.584	73.691	94.835	3,2%	2,6%
Rancagua - Machalí	50.385	68.479	91.540	3,1%	2,9%
Iquique - Alto Hospicio	35.666	60.312	87.152	5,4%	3,7%
Talca - Maule	45.581	65.699	82.348	3,7%	2,3%
Arica	40.106	50.197	63.652	2,3%	2,4%
Valdivia	29.464	39.961	54.374	3,1%	3,1%
Copiapó - Tierra Amarilla	28.029	39.122	50.723	3,4%	2,6%
Punta Arenas	31.709	37.213	46.083	1,6%	2,2%
Coyhaique	10.977	15.753	22.896	3,7%	3,8%
<b>Total</b>	<b>2.103.855</b>	<b>2.747.712</b>	<b>3.569.403</b>	<b>2,7%</b>	<b>2,7%</b>

Cuadro 12: Viviendas y tasa anual de crecimiento según capital regional

Fuente: Elaboración propia con datos censales, INE.

El número de personas por vivienda, al igual que lo visto para el caso de las regiones en conjunto, tiende a disminuir. Sin embargo, la media del conjunto de capitales es mayor que en el país. En concreto, el número de personas por vivienda en las capitales regionales ha decaído menos que en el resto de ciudades del país.

Sistema	1992	2002	2012 (preliminar)
Arica	4,2	3,7	3,3
Iquique - Alto Hospicio	4,2	3,6	3,2
Antofagasta	4,2	3,9	3,6
Copiapó - Tierra Amarilla	4,0	3,6	3,4
La Serena - Coquimbo	3,9	3,3	3,0
Valparaíso (5 comunas)	3,6	3,1	2,7
Santiago (41 comunas)	4,1	3,7	3,2
Rancagua - Machalí	4,2	3,5	3,0
Talca - Maule	4,1	3,3	2,8
Concepción (11 comunas)	4,3	3,6	3,1
Temuco - Padre Las Casas	4,2	3,7	3,0
Valdivia	4,1	3,5	2,8
Puerto Montt - Puerto Varas	4,2	3,5	2,8
Coyhaique	3,9	3,1	2,5
Punta Arenas	3,6	3,2	2,8
<b>Promedio</b>	<b>4,0</b>	<b>3,6</b>	<b>3,1</b>

**Cuadro 13: Personas por vivienda según capital regional**

Fuente: Elaboración propia con datos censales, INE.

#### 4 | Dinámica habitacional

En el periodo 2002-2011, ingresaron más de un millón de permisos de edificación de viviendas a las zonas urbanas, lo que equivale a cerca de 129 mil permisos de edificación de vivienda promedio anual. En el mismo periodo, un 37% de estos permisos correspondió a departamentos.

Región	Nº casas	Nº deptos.	casas (%)	deptos. (%)
Arica-Parinacota	4.911	5.573	46,8	53,2
Tarapacá	5.115	10.883	32,0	68,0
Antofagasta	27.244	17.941	60,3	39,7
Atacama	15.852	4.388	78,3	21,7
Coquimbo	35.529	10.478	77,2	22,8
Valparaíso	65.863	51.911	55,9	44,1
Metropolitana	224.242	275.192	44,9	55,1
O'Higgins	48.809	4.884	90,9	9,1
Maule	44.299	5.254	89,4	10,6
Biobío	133.505	29.319	82,0	18,0
Araucanía	51.697	8.243	86,2	13,8
Los Ríos	12.834	864	93,7	6,3
Los Lagos	53.820	1.782	96,8	3,2
Aysén	7.301	79	98,9	1,1
Magallanes	4.813	475	91,0	9,0
<b>Total</b>	<b>735.834</b>	<b>427.266</b>	<b>63,3</b>	<b>36,7</b>

Cuadro 14: Unidades de vivienda autorizadas según tipo por región (2002-2011)

Fuente:Elaboración en base a estadísticas de edificación INE - MINVU.

Este aumento del número de departamentos sobre el de casas ha hecho cambiar el escenario habitacional. Hoy por cada 100 casas existen 60 departamentos.

Región	Depto/Casa 2002	Depto/Casa 2003-2011
Arica-Parinacota	0,11	1,45
Tarapacá	0,20	2,51
Antofagasta	0,11	0,74
Atacama	0,03	0,30
Coquimbo	0,04	0,34
Valparaíso	0,22	0,82
Metropolitana	0,31	1,29
O'Higgins	0,14	0,11
Maule	0,05	0,13
Biobío	0,09	0,23
Araucanía	0,06	0,17
Los Ríos	0,05	0,07
Los Lagos	0,05	0,04
Aysén	0,02	0,01
Magallanes	0,03	0,09
<b>Total</b>	<b>0,18</b>	<b>0,61</b>

**Cuadro 15: Relación departamentos/casas**

*Nota: Por cada casa hay x departamentos.*

Fuente: Elaboración en base a censo 2002 y estadísticas de edificación INE - MINVU.

## 5 | El número de viviendas crece más rápido que el de hogares

En el periodo 1982-2011 la tasa de crecimiento del número de viviendas fue mayor que la tasa de crecimiento de los hogares. Esto es consistente con la reducción del déficit habitacional y con la edificación de segundas viviendas.

Año	Vivienda urbana	Vivienda rural	Total
1982	2.083.888	426.089	2.509.977
1992	2.785.226	660.804	3.669.849
2002	3.739.148	584.623	4.380.822
2011	4.875.917	705.959	5.581.876

**Cuadro 16: Unidades de vivienda según año**

*Nota: Se utiliza para año 2011 información de precenso, que permite desagregación urbano - rural.*  
Fuente: Elaboración propia en base censos y precenso 2011, INE.

En promedio, entre el año 1982 y 2011 se han incorporado en las zonas urbanas alrededor de 100 mil unidades de viviendas por año.

Periodo	Urbana	Rural	Total
1982 - 1992	70.134	23.472	115.987
1992 - 2002	95.392	-7.618	71.097
2002 - 2011	126.308	13.482	133.450
<b>1982 - 2011</b>	<b>96.277</b>	<b>9.651</b>	<b>105.928</b>

**Cuadro 17: Promedio de unidades de vivienda incorporadas por año según periodo**

*Nota: Se utiliza para año 2011 información de precenso, que permite desagregación urbano - rural.*  
Fuente: Elaboración propia en base censos y precenso 2011, INE.

Lo anterior se ha concretado con un crecimiento anual del 3% de viviendas urbanas en el mismo periodo.

Periodo	Urbana	Rural	Total
1982 - 1992	2,9	4,5	3,9
1992 - 2002	3,0	-1,2	1,8
2002 - 2011	3,0	2,1	2,7
<b>1982 - 2011</b>	<b>3,0</b>	<b>1,8</b>	<b>2,8</b>

**Cuadro 18: Tasa anual de crecimiento de viviendas según periodo (%)**

Fuente: Elaboración propia en base censos y precenso 2011, INE.



capítulo 3

# Desarrollo económico y humano



3

Desarrollo económico  
y humano

## DESARROLLO ECONÓMICO Y HUMANO

El proceso de desarrollo urbano es un fenómeno inducido por factores económicos y humanos, entre otros. Chile es un país de ingreso medio y está entre los países que han logrado un alto desarrollo humano. Desde la década de 1980 se ha producido una serie de cambios en estos ámbitos, cuya revisión es pertinente en el contexto de la formulación de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano.

### 1| Indicadores de progreso económico y humano

#### Chile ha tenido un importante desarrollo económico y humano

El desarrollo económico se suele asimilar al producto interno bruto (PIB) por habitante. En esta dimensión Chile ha mostrado un sostenido progreso. La tasa de crecimiento anual del PIB per cápita (PPC) fue de 3,6% entre 1982 y 2011.

Periodo	Tasa crecimiento PIB Total	Tasa crecimiento PIB per cápita
1982 - 1992	5,7%	4,0%
1992 - 2002	4,6%	3,3%
2002 - 2011	4,2%	3,6%
<b>1982 - 2011</b>	<b>5,0%</b>	<b>3,6%</b>

**Cuadro 19: Tasa de crecimiento del PIB total y PIB per cápita según periodo**

*Nota 1: Valores según moneda del año 2011.*

*Nota 2: PPC o PIB per cápita es la relación entre el ingreso total de un país y el número de habitantes en un año determinado.*

Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Hacienda - DIPRES e INE.

El ingreso promedio de la población también ha experimentado incrementos importantes. Según cifras de la Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (CASEN) el ingreso medio de la población aumentó 2,6% anual entre 1990 y 2011.

Año	Por hogar	Por persona
1990	544.035	155.875
2003	691.562	220.249
2011	782.953	265.322

**Cuadro 20: Ingreso promedio (Cifras en \$ del año 2011)**

Fuente: Encuestas CASEN, Ministerio de Desarrollo Social.

<sup>10</sup> Este indicador considera que dentro del desarrollo de una sociedad existen aspectos adicionales al incremento del ingreso, como son la expectativa de vida y acceso a la educación, entre otros.

Atendido que el desarrollo humano es más amplio que la dimensión económica, desde el año 1980 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) estima el Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>10</sup>. Para el caso de Chile, este indicador ha mejorado desde 1980, tal como se aprecia en el Cuadro 21. En la última versión del informe (2011), Chile se ubica en la posición 44, con un IDH “muy alto”, aunque todavía bajo la media de los países de su misma categoría.

Año	Chile	Media de países con IDH muy alto	América Latina y el Caribe
1980	0,630	0,766	0,582
1990	0,698	0,810	0,624
2000	0,749	0,858	0,680
2011	0,805	0,889	0,731

**Cuadro 21: Evolución del Índice de Desarrollo Humano (IDH)**

Fuente: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, 2012.

## 2| Distribución del ingreso

### El desarrollo económico es heterogéneo entre regiones

El PIB per cápita de la región de Antofagasta –el más alto en Chile– es nueve veces el PIB per cápita de la región de la Araucanía –el más bajo en Chile–.

Región	PIB per cápita 2009
Arica-Parinacota	2,9
Tarapacá	10,0
Antofagasta	17,3
Atacama	6,8
Coquimbo	3,4
Valparaíso	4,1
Metropolitana	5,9
O'Higgins	4,6
Maule	3,0
Biobío	3,4
Araucanía	1,9
Los Ríos	2,7
Los Lagos	2,7
Aysén	3,8
Magallanes	4,9

Cuadro 22: PIB per cápita (Cifras en millones de \$)

Fuente: Banco Central, Año base 2008.

## La distribución del ingreso en Chile es desigual

Las mediciones disponibles sobre distribución del ingreso muestran que Chile es el país con el peor coeficiente de Gini de todos los países de la OCDE, seguido por México.

	Antes de impuestos y transferencias	Después de impuestos y transferencias
OCDE	0,457	0,314
Chile	0,526	0,494
México	0,494	0,476

**Cuadro 23: Coeficiente de Gini a fines de la década del 2000 (late-2000s)**

*Nota: Donde 1= perfecta desigualdad, 0 = perfecta igualdad.*

Fuente: Estadísticas OCDE 2012 (Income distribution - Inequality, en <http://stats.oecd.org>).

## Desigualdad en el ingreso y segregación residencial

La desigualdad en el ingreso tiene una expresión física en el territorio, que conforma situaciones de segregación residencial.

El primer antecedente a consignar es que en Chile no existe un indicador oficial de segregación residencial. Sin embargo, existen aproximaciones que son de utilidad para ilustrar este fenómeno. Así, por ejemplo, con el propósito de facilitar el proceso de selección y priorización de barrios para el Programa de Recuperación de Barrios, desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se desarrolló una metodología de focalización territorial que busca identificar áreas de interés para la gestión pública, en base a las condiciones de vulnerabilidad de la población.

Estas áreas se denominan Zonas Prioritarias y constituyen una buena aproximación para ilustrar la segregación residencial, por cuanto consideran territorios delimitados que son afectados por procesos de exclusión social, deterioro físico en el barrio y las viviendas, vulnerabilidad social y desconexión con su contexto urbano mayor.

De acuerdo a esta metodología, en Chile existen cerca de 90 Zonas Prioritarias, en las que se han constatado niveles deficientes en una serie de variables tanto físicas como sociales. Ello motivó la intervención en más de 260 barrios en los últimos años, estableciéndose una línea de trabajo permanente para abordar esta problemática desde el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

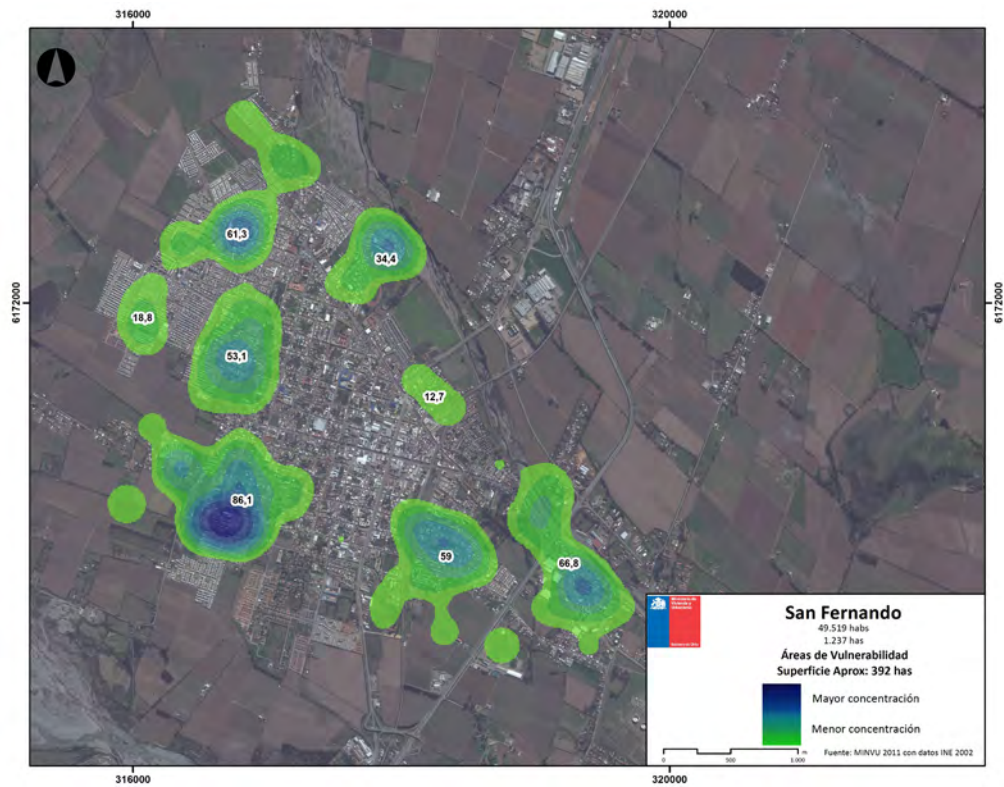
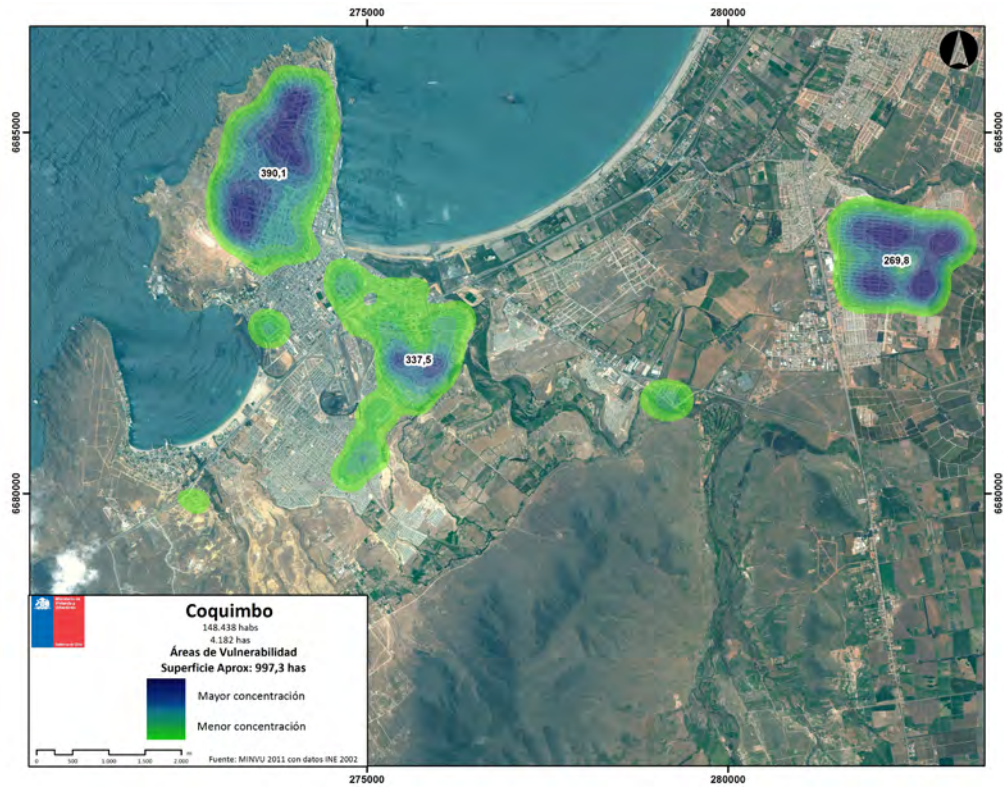


Fig 3: Ejemplo de Zonas Prioritarias en cuatro ciudades  
 Nota: Las áreas azules indican la mayor concentración de condiciones de vulnerabilidad.  
 Fuente: Área de Estudios, Secretaría Ejecutiva de Desarrollo de Barrios, 2012.

<sup>11</sup> Reporte “Estudio de Guetos en Chile”, ATISBA, 2010.

Complementariamente a la evidencia anterior, el año 2010 se estimó, a partir de una muestra de ciudades representativa del 67% de la población nacional, que un 15% de la población (cerca de 1,7 millones de personas) habitaba en guetos<sup>11</sup>, esto es, áreas homogéneas con importante proporción de pobreza en el contexto de la ciudad, de insuficiente cobertura de servicios y de baja accesibilidad.

### 3| Inversión en zonas urbanas

La inversión en ciudad es un agregado que permitiría evaluar el esfuerzo nacional en la construcción de ciudades, su tendencia, y evaluar si predominan las economías o deseconomías de escala. Lamentablemente, en Chile no existe un registro oficial de este agregado.

A continuación se presenta el resultado de un ejercicio compilatorio emprendido por la Comisión de Estudios Habitacionales y Urbanos. Se estima que en promedio se invierten del orden de 230 millones de UF por año, esto es, del orden de 14 UF por habitante<sup>12</sup>. Al excluir de dicha magnitud la inversión privada en vivienda, las concesiones y la infraestructura sanitaria, se concluye que la inversión media per cápita anual es del orden de 4,3 UF.

<sup>12</sup> Para obtener el promedio se excluyó el año 2001.

La mayor parte de la inversión en ciudad corresponde a vivienda, la que asciende en promedio al 69% del total. En tanto que la infraestructura urbana concentra del orden de 28%. El resto de la inversión corresponde a las partidas de obras de ciudad y el programa de barrios, enfocados a la provisión de equipamiento (3%).

En el ámbito de la infraestructura urbana es pertinente notar que se ha dado un cambio importante en la composición de la inversión. Entre 2001 y 2005 por cada peso invertido en Concesiones se invertía \$1,23 en la suma de las partidas MOP y FNDR. En el periodo 2006-2011 el mismo indicador se elevó a \$6, evidenciando la menor preponderancia de las Concesiones en el volumen de inversión en infraestructura urbana.

Tipo	Año						
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
<b>Vivienda</b>	<b>12,1</b>	<b>120,0</b>	<b>116,1</b>	<b>116,6</b>	<b>161,3</b>	<b>165,3</b>	<b>172,6</b>
Pública (1)	12,1	13,5	13,8	14,6	15,0	11,7	13,5
Vivienda	12,0	12,3	13,7	14,4	14,8	11,5	13,2
Reparación	0,1	1,2	0,1	0,1	0,2	0,1	0,3
Privada (2)		106,5	102,4	102,0	146,3	153,7	159,1
Copago Prog. Sociales		13,9	12,1	10,9	11,6	11,8	11,4
Inmobiliaria Sin Subsidio		92,6	90,3	91,1	134,6	141,8	147,7
<b>Infraestructura urbana</b>	<b>27,4</b>	<b>37,1</b>	<b>53,8</b>	<b>64,0</b>	<b>84,5</b>	<b>79,3</b>	<b>69,3</b>
MOP (3)	6,4	7,1	10,4	11,8	13,7	12,3	14,3
Concesiones (4)	2,9	6,2	10,7	19,4	35,0	27,2	16,4
FNDR (5)	8,9	9,4	10,3	10,9	13,9	14,0	15,6
Sanitarias (6)	7,0	11,8	15,7	10,5	6,4	8,2	9,5
Agua potable y alcantar.	3,5	4,7	6,2	3,6	3,2	4,3	4,5
Aguas servidas	2,7	6,4	8,3	6,2	2,6	2,8	4,5
Otros	0,8	0,7	1,2	0,8	0,7	1,2	0,5
<b>Transporte (7)</b>	<b>2,2</b>	<b>2,6</b>	<b>6,7</b>	<b>11,3</b>	<b>15,4</b>	<b>17,5</b>	<b>13,5</b>
Transantiago (8)					0,1	0,9	2,5
Metro (9)	2,2	2,6	6,7	11,3	15,3	16,6	11,0
<b>Obras de ciudad (10)</b>	<b>4,5</b>	<b>3,0</b>	<b>4,0</b>	<b>4,5</b>	<b>6,5</b>	<b>5,4</b>	<b>6,1</b>
<b>Barrios (11)</b>							<b>0,2</b>
<b>Total</b>	<b>44,0</b>	<b>160,0</b>	<b>173,9</b>	<b>185,0</b>	<b>252,2</b>	<b>250,0</b>	<b>248,2</b>

**Cuadro 24: Inversión en ciudad 2000-2011 (Cifras en millones de UF)**

Fuentes: (1) Elaboración en base a información de MOPRE-MINVU. No incluye programas de reconstrucción. (2) Elaboración en base a Informe MACH, CChC (3) Elaboración en base a datos informados por MOP, incluye Inversión en Obras Urbanas y Mandatada. (4) Elaboración en base a datos informados por MOP, incluye solo Inversión Concesionada (No Mandatada). (5) Elaboración en base a datos informados por SUBDERE. Para el año 2011 no se dispone información de FNDR. (6) Elaboración en base a Informe Anual de Coberturas Urbanas de Servicios Sanitarios (SISS). (7) Transporte no considera la inversión que realiza Empresa de Ferrocarriles del Estado (EFE) en áreas urbanas. No obstante, el plan trienal 2008-2010 de EFE asciende a 5,01 millones de UF, de ellos 1,3 millones de UF corresponden a obras de reparación post-terremoto (puentes, vías, SEC y



2007	2008	2009	2010	2011
181,5	194,2	170,6	176,1	178,2
18,6	28,6	35,8	43,3	29,6
17,0	23,2	30,2	38,5	26,2
1,6	5,4	5,6	4,8	3,4
162,9	165,6	134,8	132,8	148,6
14,8	8,8	16,8	30,3	33,1
148,1	156,8	118,0	102,5	115,5
63,7	73,6	73,5	62,1	35,7
21,4	23,3	19,9	19,7	18,9
9,1	7,4	1,8	1,4	2,0
18,2	22,6	26,2	26,1	
5,1	6,3	7,3	5,3	9,8
3,1	4,7	5,9	2,8	4,6
0,9	0,9	1,2	2,4	5,2
1,1	0,7	0,2	0,1	0,0
9,9	14,0	18,3	9,7	5,0
3,9	3,6	4,1	1,6	1,8
6,0	10,5	14,3	8,1	3,2
8,0	9,5	9,9	7,6	8,1
1,3	2,0	2,7	1,3	1,7
254,5	279,4	256,8	247,1	223,7

	Sin información
	Programa no existente al periodo

Estaciones). Del monto restante equivalente a 3,7 millones de UF, se estima que un 73% se vincula con obras de inversión urbana. (8) Elaboración en base a datos informados por SERVIU Metropolitano, incluye inversión en corredores segregados, mantención de infraestructura y conservación de red vial (Obras, Consultorías, Expropiaciones y Diseño). (9) Elaboración en base a datos informados por Metro S.A. Gerencia Planificación y Control de Gestión. Incluye inversión realizada en proyectos de Extensión de Líneas 2, 5 y 1; Construcción y Extensión de Línea 4; Proyecto CBTC y Estación San José de la Estrella. (10) Información en base a datos DPC-MINVU. (11) Información en base a Programa de Recuperación de Barrios-MINVU, inversión real 2006-2010; Ley de Presupuestos 2011.

## 4| Servicios básicos

### La cobertura urbana de agua potable, alcantarillado y el tratamiento de aguas servidas es hoy cercana al 100%

El sector sanitario se caracteriza por contar con operadores que se comportan como monopolios naturales y que prestan servicios en régimen de concesión, de acuerdo a lo dispuesto en la Ley General de Servicios Sanitarios (DFL MOP N° 382/88) y su Reglamento (D.S. MOP N° 1199/04), sujetos a la fiscalización y control de la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS).

Se destaca una alta cobertura, en las áreas urbanas de nuestro país, de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas, con promedios bastante cercanos al 100%.

Región	Cobertura urbana		
	Agua potable	Alcantarillado	Tratamiento aguas servidas
Arica-Parinacota	100,0	99,6	99,5
Tarapacá	100,0	97,4	99,9
Antofagasta	100,0	99,7	100,0
Atacama	99,7	95,7	100,0
Coquimbo	99,9	96,3	97,3
Valparaíso	99,4	92,0	100,0
Metropolitana	100,0	98,8	88,3
O'Higgins	99,4	86,0	100,0
Maule	99,8	95,9	97,3
Biobío	99,6	92,8	100,0
Araucanía	99,8	94,7	100,0
Los Ríos	100,0	92,1	100,0
Los Lagos	100,0	94,4	100,0
Aysén	100,0	94,6	100,0
Magallanes	100,0	98,0	100,0
<b>Total</b>	<b>99,8</b>	<b>96,1</b>	<b>94,2</b>

Cuadro 25: Cobertura de agua potable, alcantarillado y tratamiento de aguas servidas (%)  
Fuente: SISS - Informe anual de coberturas urbanas de servicios sanitarios, año 2011.

### La factibilidad sanitaria sólo está asegurada dentro del territorio operacional

El límite urbano demarca el territorio urbano del rural al interior de una comuna. Sin embargo la superficie urbana definida en los IPT puede ser más extensa que la zona de concesión de la empresa sanitaria.

La formulación y/o modificación de un Plan Regulador Comunal requiere, entre otros aspectos, estar acompañada de un estudio de factibilidad sanitaria para ampliar y dotar de los servicios de agua potable y alcantarillado que guarden relación con el crecimiento proyectado para la comuna de que se trate. Este estudio es elaborado por la entidad interesada (por ejemplo, municipios), para luego ser sometido a consulta a la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), quien coteja que los recursos hídricos existentes sean suficientes para dar servicio a las nuevas zonas de crecimiento urbano planteadas en el instrumento y/o a las densificaciones propuestas. También se verifica la capacidad existente y proyectada de la infraestructura, tanto de agua potable como de aguas servidas.

Con todo, un proyecto urbanístico puede encontrarse, para efectos de obtener servicios sanitarios, bajo tres situaciones:

- Dentro del territorio operacional de una empresa sanitaria.
- Fuera del territorio operacional de una empresa sanitaria y dentro del área urbana.
- Fuera del territorio operacional de una empresa sanitaria y en el área rural.

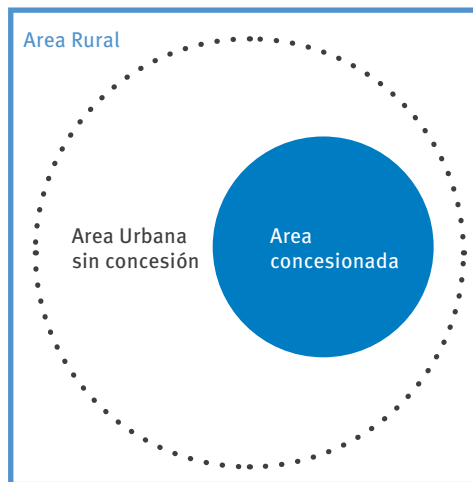


Fig 4: División territorial del servicio sanitario

Fuente: Elaboración propia según SISS.

A nivel nacional se puede constatar que existe una importante porción del área urbana comunal que no está cubierta por el territorio operacional de la empresa sanitaria. En algunos casos se observa, como muestra el cuadro siguiente, que el descalce entre el territorio operacional y las zonas urbanas llega a más del 60% sin cobertura.

Región	Sup. urbana (ha)	Sup. territorio operacional (ha)	Sup. urbana concesión (ha)	Sup. urbana sin concesión %
Arica-Parinacota	2.579	2.319	260	10,1
Tarapacá	5.581	2.798	2.783	49,9
Antofagasta	28.755	5.927	22.828	79,4
Atacama	14.110	5.596	8.514	60,3
Coquimbo	18.935	10.132	8.803	46,5
Valparaíso	44.166	30.563	13.604	30,8
Metropolitana	84.272	76.934	7.338	8,7
O'Higgins	20.183	11.908	8.275	41,0
Maule	19.151	13.597	5.554	29,0
BioBío	53.270	28.233	25.037	47,0
Araucanía	15.456	11.886	3.569	23,1
Los Ríos	6.500	2.387	4.113	63,3
Los Lagos	21.055	12.347	8.709	41,4
Aysén	4.472	2.287	2.186	48,9
Magallanes	4.657	3.012	1.645	35,3
<b>Total</b>	<b>343.142</b>	<b>219.926</b>	<b>123.218</b>	<b>35,9</b>

Cuadro 26: Área urbana, territorio operacional y área urbana sin concesión<sup>13</sup>

*Nota: Los datos son aproximados.*

Fuente: Superintendencia de Servicios Sanitarios, 2012.

## 5| Calidad de vida urbana

El concepto de calidad de vida es ampliamente utilizado en el debate público. No obstante, no existe consenso sobre lo que significa. Así, es posible identificar varias definiciones:

CALIDAD DE VIDA	Fuente
Implica un conjunto de condiciones objetivas y estados subjetivos que hacen posible la satisfacción de necesidades básicas y el desarrollo integral y seguro de los seres humanos en el contexto de un mundo competitivo, crecientemente interconectado y urbanizado.	MINVU (2009)
Se considerará a la calidad de vida urbana como: las condiciones de vida objetivas de la población, generadas a partir de las actuaciones y dinámicas de transformación del espacio urbano inducidas por actores públicos, privados y la sociedad civil.	CChC IEUT PUC (2012)
Es un concepto más amplio que producción económica y estándares de vida. Incluye todo el rango de factores que influyen sobre lo que valoramos en la vida, sobrepasando el ámbito de lo material.	Comisión Stiglitz Sen Fitoussi (2011)
Se trata del conjunto de condiciones necesarias para la felicidad, la satisfacción subjetiva con la vida, del potencial de adaptación o del compromiso básico para mejorar la propia vida.	BID (2008)

Pese a las diferencias en estas definiciones, es posible visualizar que para explorar el concepto de calidad de vida se debe considerar tanto elementos objetivos como subjetivos, asociados a la percepción de las personas respecto de su propio bienestar. A continuación se revisa una serie de antecedentes relacionados con estos dos ámbitos.

### Comunas y barrios con buenas perspectivas, pero con deudas en el espacio público

Un primer elemento a tener en cuenta es la percepción de los ciudadanos de la posible evolución del entorno que habitan. La evidencia disponible da cuenta de una visión positiva de la ciudadanía con respecto a las perspectivas de su comuna y barrio.

<sup>13</sup> La superficie urbana reportada corresponde a las superficies al interior del límite urbano del Plan Regulador Comunal.

EXPECTATIVAS CON EL BARRIO Y COMUNA DE RESIDENCIA	
Su comuna será un lugar más agradable para vivir	67
Su barrio será un lugar más agradable para vivir	65

Cuadro 27: Expectativa ciudadana respecto de su entorno (Cifras en %).  
Fuente: ECVU 2010, MINVU.

La evaluación ciudadana de la calidad del espacio público es mayoritariamente negativa o neutra, con excepción de los parques y plazas. El Cuadro 28 muestra el resultado de índice de calidad estimado para los años 2007 y 2010, donde se constata que solo una de cada cuatro personas evalúa con nota alta la calidad del espacio público. Asimismo se muestra un leve deterioro del indicador entre los años antes indicados.

Año	Índice calidad (%) Percepción alta
2007	25
2010	22

**Cuadro 28: Índice de calidad de los espacios públicos**

*Nota: El complemento para llegar a 100 corresponde a la evaluación media - baja. Esto es 75 y 78 para los años 2007 y 2010, respectivamente. Este índice considera la evaluación de las plazas, parques, espacios para el deporte y lugares para actividades culturales.*

Fuente: ECVU 2007, 2010. MINVU.

Como complemento de lo anterior, es relevante notar que para más del 80% de la población la carencia de áreas verdes y otros espacios públicos es un problema importante<sup>14</sup>.

Tomando en consideración lo anterior, no resulta inesperado observar que las personas se encuentran más satisfechas con la vivienda que con el entorno de la misma. Este es un resultado sistemático obtenido en base a una encuesta aplicada a cuatro sistemas urbanos de Chile<sup>15</sup>.

<sup>14</sup> Según datos de ECVU 2010, MINVU.

<sup>15</sup> Los ámbitos evaluados por la encuesta consideran, para el caso de la vivienda, su tamaño y calidad. En cuanto al entorno, la evaluación comprende la calidad de los servicios (educación, salud y comercio), su estética o belleza, las áreas verdes, la limpieza, seguridad y tranquilidad del sector, y los vecinos.

Ciudad	Índice satisfacción con la vivienda	Índice satisfacción con el entorno
Coquimbo - La Serena	5,4	5,0
Gran Valparaíso	5,6	5,0
Gran Santiago	5,6	5,0
Temuco - Padre Las Casas	5,1	4,6

**Cuadro 29: Índice de satisfacción con la vivienda y su entorno**

*Nota: Escala de 1 a 7, donde 7 equivale a la mejor evaluación.*

Fuente: Elaboración propia con datos de Encuesta Panel de Vivienda, 2010.

### Las familias con hijos enfrentan dificultades para alcanzar una vida social más activa

Las relaciones humanas son otro componente para aproximarse al concepto de calidad de vida. Se aprecia que un porcentaje importante de las personas con hijos no tiene vida social, y menos de la cuarta parte de estas personas señala tener una vida social altamente activa. La interacción con amigos tiene mejor aspecto cuando se consulta a personas sin hijos.

Frecuencia	Con hijos	Sin hijos
Nunca	40	13
1 a 3 veces al mes	38	30
1 vez por semana	22	57

Cuadro 30: Comparte con amigos según si tiene o no hijos (%)

Fuente: Encuesta de Desarrollo Humano, PNUD, 2011.

### El miedo constriñe la calidad de vida

La vida en ciudades pierde atractivo porque se acotan las posibilidades de utilizar los espacios públicos con libertad y con una sensación de seguridad en las viviendas. Así, el aumento de las tasas de victimización es un factor que hace de la vida urbana una pugna entre el deseo de tranquilidad y el temor de ser dañado por terceros.

Tipo delito	2001	2011	Var 2001 2011 (%)	Var anual (%)
Robo con violencia o intimidación	182	321,6	76,7	5,9
Robo con fuerza	686	1.262,0	83,9	6,3

Cuadro 31: Tasa de denuncias 2001 - 2011 (por cada 100 mil habitantes)

Fuente: Subsecretaría de Prevención del Delito, Ministerio del Interior.

Resalta el hecho que el temor de los ciudadanos de ser víctimas de delitos termina por limitar el uso de los espacios públicos y el equipamiento. Es preocupante, por ejemplo, el desuso de ciertas calles, plazas o parques por este riesgo, sobre todo en horario nocturno.

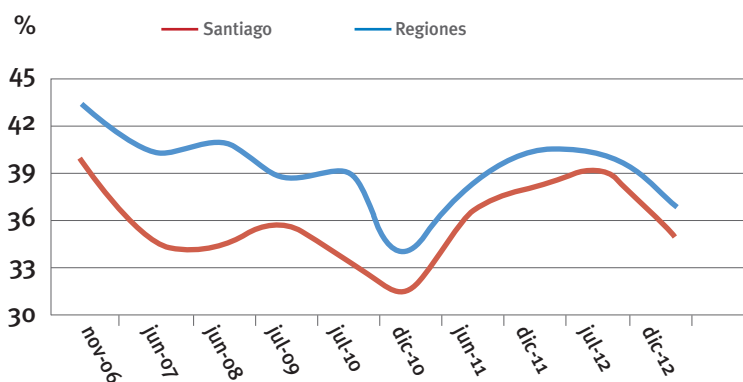
Lugares	Siempre	En la noche
Algunas calles	19,5	61,3
Paraderos	6,2	58,6
Plazas o parques	16,1	52,7
Almacenes	2,8	31,9
Supermercados	1,7	27,7
Centros comerciales	3,3	25,8
Restaurantes	6,5	15,8
Centros deportivos	9,1	15,1
El estadio	17,4	9,2
Discotecas	14,0	5,8

**Cuadro 32: Lugares que evitan las personas por temor a la delincuencia (%)**

Fuente: Encuesta Nacional Urbana de Seguridad Ciudadana (ENU SC 2011) – Ministerio del Interior y Seguridad Pública.

### Los niveles de victimización son mayores en Santiago que en regiones

A pesar de la tendencia descendente en el país, Santiago ha mantenido un nivel de victimización mayor que el resto de regiones.



**Fig 5: Victimization general: Santiago and regions**

*Nota: Porcentajes de hogares urbanos en los que al menos uno de sus miembros ha sido víctima de algún delito.*

Fuente: Encuesta Paz Ciudadana-Adimark.



### Antofagasta y Rancagua-Machalí mejoran significativamente su calidad de vida entre 2002 y 2012

La Cámara Chilena de la Construcción junto con el Instituto de Estudios Urbanos de la Pontificia Universidad Católica de Chile desarrollaron el Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU). Los componentes del ICVU miden condiciones de vida objetivas de la población, agrupadas en torno a seis ámbitos: la condición laboral, ambiente de negocios, condiciones socioculturales, conectividad y movilidad, salud y medio ambiente, y vivienda y entorno, los que se miden por un agregado de 33 variables cuantitativas.

Entre el subconjunto de ciudades estudiadas por la fuente, se indica que aquella con la mejor calidad de vida en 2012 fue Antofagasta, avanzando desde el sexto puesto que alcanzó en el año 2002. Más allá de lo anterior, las ciudades mejor evaluadas según el ICVU 2012 se localizan en el norte y centro del país. Dentro de este grupo se aprecia también un importante avance de Rancagua-Machalí. En contrapartida, Temuco-Padre las Casas e Iquique-Alto Hospicio mostraron caídas considerables en el ranking de 2012, en relación al de 2002.

Ciudad	2002	2012
Antofagasta	6	1
Coquimbo - La Serena	1	2
Rancagua – Machalí	9	3
Gran Santiago	3	4
Gran Concepción	7	5
Iquique - Alto Hospicio	2	6
Gran Valparaíso	5	7
Temuco - Padre las Casas	4	8
Chillán - Chillán Viejo	10	9
Puerto Montt - Puerto Varas	8	10

**Cuadro 33: Ranking según nivel ICVU 2002 y 2012**

*Nota: La fuente presenta cada año tablas independientes y no realiza comparaciones entre ellas, pero hace comparaciones de posiciones en el ranking anual.*

Fuente: CChC - Estudios Urbanos UC - Núcleo de Estudios Metropolitanos.

En las ciudades metropolitanas se aprecia alta heterogeneidad entre comunas. Por ejemplo, el Gran Santiago alberga a las comunas con el mejor y con el peor ICVU 2012. En este caso la comuna con mejor ICVU obtiene un nivel en el indicador 150% superior al de la peor comuna.

El ICVU 2012 revela que a nivel de subcomponentes existen ciudades con importantes rezagos con respecto al promedio. Las condiciones laborales de Temuco-Padre las Casas e Iquique-Alto Hospicio figuran considerablemente detrás del promedio de ciudades estudiadas. En tanto que el ambiente para los negocios en Temuco-Padre las Casas y en Puerto Montt-Puerto Varas está significativamente detrás de la media. Las condiciones de movilidad y conectividad son considerablemente peores en Chillán-Chillán Viejo que en el resto de las ciudades.

Por su parte, las condiciones de salud y medio ambiente son bajas en Chillán-Chillán Viejo y Puerto Montt-Puerto Varas. Finalmente, las condiciones socioculturales, entendidas como las variables que afectan la formación de capital social, tienen un menor nivel en Iquique-Alto Hospicio y Antofagasta.

Es importante destacar que en el ámbito de vivienda y entorno el grupo de ciudades evaluadas parece ser bastante más homogéneo, constatándose pocas diferencias entre ellas respecto de la media.

Posición	Ciudades	Condición Laboral	Ambiente de Trabajo	Condiciones socio-culturales	Conectividad y Movilidad	Salud y Medio Ambiente	Vivienda y Entorno
1	Antofagasta	43,2	41,0	32,5	66,7	57,0	41,2
2	Coquimbo - La Serena	25,7	30,2	51,4	52,2	51,1	50,9
3	Rancagua - Machalí	46,3	28,9	40,8	49,1	56,7	47,4
4	Gran Santiago	36,0	25,6	40,5	70,1	50,7	46,4
5	Gran Concepción	29,4	33,4	46,6	60,2	49,2	44,5
6	Iquique - A. Hospicio	17,4	40,5	28,3	63,5	57,1	39,1
7	Gran Valparaíso	27,9	20,9	39,1	63,5	55,3	40,0
8	Temuco - P. las Casas	15,2	18,8	49,7	49,7	58,5	41,7
9	Chillán - Chillán Viejo	24,1	28,6	48,7	25,6	43,4	36,1
10	Puerto Montt - P. Varas	27,8	19,3	41,8	47,1	41,5	38,4
	<b>Promedio</b>	<b>32,7</b>	<b>27,1</b>	<b>40,1</b>	<b>60,3</b>	<b>52,6</b>	<b>44,6</b>

**Cuadro 34: Subcomponentes de ranking ICVU 2012 (%)**

*Nota: Los valores con fondo gris y azul oscuro indican la mayor distancia negativa y positiva (respectivamente) del índice respecto a la media.*

Fuente: CChC - Estudios Urbanos UC - Núcleo de Estudios Metropolitanos.



capítulo 4

# Transporte urbano

4

Transporte urbano

## TRANSPORTE URBANO

El proceso de desarrollo urbano también es inducido por factores vinculados con los medios de transporte. Los vehículos motorizados han incrementado su preponderancia como medio de transporte de personas y bienes. En la actualidad existen cerca de 3,5 millones de vehículos motorizados, esto es, aproximadamente 0,8 vehículos por hogar, los cuales están creciendo a un ritmo que bordea las 140 mil unidades por año. Esta situación se explica, entre otros aspectos, por la mayor rapidez que garantiza el transporte privado sobre el público.

### 1| El parque de vehículos motorizados aumenta

En el contexto de desarrollo económico y aumento de los ingresos, el número de vehículos motorizados ha intensificado su crecimiento durante los últimos años.

Periodo	Crecimiento total	Crecimiento anual
1992 - 2002	845.254	84.525
2002 - 2010	1.134.906	141.863
<b>1992 - 2010</b>	<b>1.980.160</b>	<b>110.009</b>

Cuadro 35: Crecimiento vehículos motorizados (Unidades)

Fuente: Anuario Parque de Vehículos en Circulación, INE.

Otro hecho a tener en cuenta es que la tasa de crecimiento de los vehículos motorizados duplica la tasa de crecimiento de los hogares.

Periodo	Crecimiento medio anual %
1992 - 2002	5,1
2002 - 2010	5,4
<b>1992 - 2010</b>	<b>5,2</b>

Cuadro 36: Tasa de crecimiento anual vehículos motorizados

Fuente: Elaboración propia en base a Anuario Parque de Vehículos en Circulación, INE.

El nivel de los ingresos está positivamente relacionado con la tasa de motorización. En esta relación Chile se ubica cerca del promedio de motorización para su nivel de desarrollo económico. Así, ante expectativas económicas favorables no se puede esperar que la tasa de motorización cambie su tendencia expansiva.

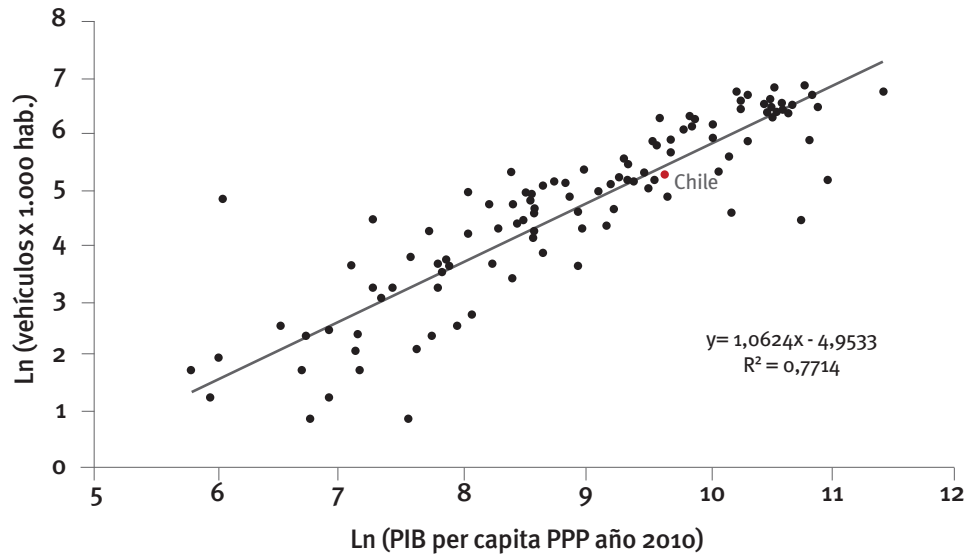


Fig 6: Tasa de motorización y PIB per cápita

Fuente: Elaboración propia con datos del Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional para un grupo de 113 países.

## 2| La participación del transporte motorizado privado es minoritaria

Al desagregar los viajes totales realizados por las personas en las principales ciudades del país, se aprecia que los modos de transporte público y las caminatas concentran conjuntamente la mayor proporción de los viajes. A su vez, cabe notar que en ciudades como Talca, Curicó y Chillán los viajes realizados en bicicleta se encuentran en torno a 10%, cifra alta en comparación con el resto de las ciudades del país.

Ciudad	Año	Viajes motorizados			Viajes no motorizados	
		Transporte privado (%)	Transporte público (%)	Otros (%)	Caminata (%)	Bicicleta (%)
Arica	1998	22	38	5	33	2
Iquique	1998	27	38	5	30	0
Antofagasta	1998	25	48	4	23	0
Copiapó	1998	19	40	6	32	2
La Serena - Coquimbo	1999	15	44	5	34	1
Gran Valparaíso	1999	17	60	5	17	0
Gran Santiago	2006	22	33	5	37	3
Rancagua	2006	32	28	5	30	4
Curicó	2003	19	31	5	33	12
Talca	2003	20	33	3	37	8
Chillán	2003	19	26	5	41	8
Gran Concepción	1999	12	35	17	35	1
Los Ángeles	2004	21	29	10	36	4
Temuco	2002	21	40	4	33	2
Valdivia	2002	23	38	4	33	2
Osorno	2002	20	37	3	37	3
Puerto Montt	2004	29	32	6	33	1
Punta Arenas	2005	33	29	9	28	1

Cuadro 37:  
Número de viajes y  
modos de transporte  
por ciudad  
Fuente: Encuestas de movilidad,  
SECTRA.

### 3| El transporte público pierde participación frente a otros modos

Entre el conjunto de principales modos para transportarse dentro de la ciudad se aprecia que el transporte público es el que presenta la menor tasa de crecimiento, salvo en el caso del Gran Valparaíso.

Un aspecto que puede estar contribuyendo al fenómeno antes indicado es que el transporte privado es en promedio más rápido que el transporte público urbano. Este hecho se encuentra en todas las ciudades que se revisan a continuación, sobre todo en el Gran Santiago, donde la brecha de rapidez relativa es la más favorable para el transporte privado.

Ciudad	Periodo	Variación Nº viajes (Miles)	Transporte privado (%)	Transporte público (%)	Caminata (%)	Bicicleta (%)
Gran Santiago	1991 - 2006	10.103	8,1	2,6	9,6	9,5
Gran Concepción	1989 - 1999	1.013	6,6	2,9	2,2	-0,4
Temuco	1996 - 2002	231	10,2	3,4	13,6	8,8
Rancagua	2000 - 2006	203	10,7	0,8	11,3	7,9
Puerto Montt	1998 - 2004	123	10,5	3,5	8,3	16,2
Valdivia	1996 - 2002	113	7,0	6,3	7,1	1,1
Gran Valparaíso	1986 - 1999	46	2,3	8,2	-5,3	-6,3
Punta Arenas	1998 - 2005	20	1,3	-2,1	5,5	39,5

**Cuadro 38: Aumento del número de viajes y tasa anual de crecimiento por modo de transporte**

*Nota: Las ciudades analizadas son las que cuentan con al menos dos estudios de movilidad en distintos periodos.*

Fuente: Encuestas de movilidad, SECTRA.

Un aspecto que puede estar contribuyendo al fenómeno antes indicado es que el transporte privado es en promedio más rápido que el transporte público urbano. Este hecho se encuentra en todas las ciudades que se revisan a continuación, sobre todo en el Gran Santiago, donde la brecha de rapidez relativa es la más favorable para el transporte privado.

Ciudad	Año Encuesta	Velocidad media (km/hr)		Brecha privado público (km/hr)
		Transporte privado	Transporte público	
San Antonio	2005	29	20	9
Gran Santiago	2006	41	23	18
Rancagua	2006	39	30	9
Curicó	2003	28	17	11
Talca	2003	29	21	8
Chillán	2003	27	19	8
Los Ángeles	2004	28	23	5
Temuco	2002	26	22	4
Valdivia	2002	29	24	5
Osorno	2002	30	22	8
Puerto Montt	2004	28	20	8
Punta Arenas	2005	26	22	4

**Cuadro 39: Velocidad media en principales ciudades de Chile**  
Fuente: Encuestas de movilidad, SECTRA.



## capítulo 5

# Ocupación del territorio



## OCUPACIÓN DEL TERRITORIO

### 1| Usos de suelo en el contexto territorial

#### El territorio urbano e industrial ocupa una porción menor del territorio nacional

El 0,3% de la superficie continental de Chile está cubierto por áreas urbanas e industriales. Es interesante notar también que si el universo de suelo urbanizable fuera la suma del suelo urbano e industrial, agrícola y forestal, la superficie urbana sería equivalente a 7,2%.

Uso	ha	%
Urbano e industrial	248.003	0,3
Agrícola	3.414.510	4,5
Otros (ver nota)	71.947.127	95,2
<b>Total país*</b>	<b>75.609.640</b>	<b>100,0</b>

#### Cuadro 40: Usos de suelo

*Nota: Incluye suelo fiscal, áreas protegidas y suelo rural sin uso.*

*\*Corresponde a superficie de Chile continental.*

Fuentes: MBN, CONAF, IGM.

### 2| Dinámicas de expansión urbana y de suelo rural

#### El territorio urbano e industrial desacelera su crecimiento

En el periodo 1993 y 2011, la superficie urbana ocupada de las capitales regionales de Chile creció a una tasa promedio anual de 2,7%. Este nivel de crecimiento está muy influenciado por la expansión del periodo 1993-2003, en el cual el crecimiento anual de la superficie ocupada en las capitales regionales fue de 3,3%, mientras que entre 2003 y 2011 disminuyó a 1,8% anual.

Año	ha
1993	84.914
2003	117.685
2011	136.022

#### Cuadro 41:

#### Superficie urbanizada en capitales regionales

*Nota: Superficie urbana consolidada estimada en las 15 capitales regionales de Chile.*

Fuente: MINVU.

Ciudad	Área urbanizada
Área Metrop. Santiago	67.823
Área Metrop. Valparaíso	13.780
Área Metrop. Concepción	13.658
La Serena – Coquimbo	6.008
Puerto Montt - P. Varas	5.039
Rancagua	4.215
Temuco	4.142
Talca	3.741
Antofagasta	3.320
Iquique - Alto Hospicio	3.010
Punta Arenas	2.852
Valdivia	2.769
Arica	2.470
Copiapó	2.428
Coyhaique	767
<b>Total</b>	<b>136.022</b>

#### Cuadro 42: Área urbanizada en capitales regionales

*Nota: el área urbanizada corresponde a la medición de la superficie urbana consolidada observada mediante imágenes de satélite del año 2011. La estimación aborda la medición de la continuidad de la ocupación urbana, información que se encuentra en continuo proceso de precisión y actualización.*

Fuente: MINVU.

## El territorio con destino agrícola y forestal aumenta

La superficie agrícola y forestal aumentó a una tasa anual de 2,1% entre 1997 y 2007<sup>16</sup>. Cabe notar que las regiones de Arica-Parinacota y Tarapacá muestran significativos incrementos de superficie entre observaciones.

<sup>16</sup> En base a los censos agrícolas.

Ciudad	Área urbana	Área urbanizada
Arica-Parinacota	5.229	4.932
Tarapacá		51.513
Antofagasta	1.779	1.021
Atacama	12.275	16.214
Coquímbo	39.559	60.864
Valparaíso	110.754	128.747
Metropolitana	92.568	100.768
O'Higgins	202.412	268.526
Maule	512.330	606.297
Biobío	926.561	1.017.930
Araucanía	482.480	601.406
Los Ríos	238.558	253.341
Los Lagos		94.267
Aysén	175	38.147
Magallanes	126	109
<b>Total</b>	<b>2.624.806</b>	<b>3.244.082</b>

### Cuadro 43: Superficie agrícola y forestal

*Nota 1: La superficie agrícola corresponde a plantaciones de frutales, hortalizas, vides y forestales.*

*Nota 2: Entre los censos 1997 y 2007, los parques nacionales, reservas nacionales y monumentos naturales tuvieron distintas clasificaciones de usos de suelo, debidas a mejoras que introdujo Conaf en los sistemas de registro de este patrimonio.*

Fuente: Censos agrícolas 1997 y 2007, ODEPA - Ministerio de Agricultura.

Por otra parte, al observar la tendencia de las distintas ocupaciones de suelo según uso agrícola y forestal, la superficie destinada a hortalizas ha tendido a disminuir desde mediados de la década pasada, mientras que los cultivos agrícolas y plantaciones forestales, de mayor demanda internacional, tienden a aumentar su superficie.

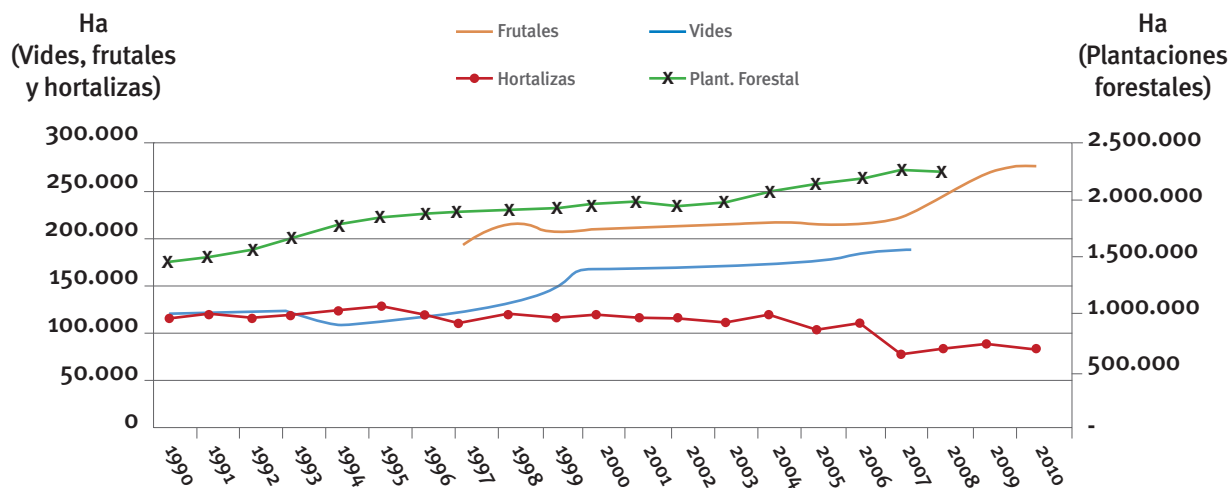


Fig 7: Superficie agrícola y forestal por año

Nota: Las series son incompletas por ausencia de información según fuente. La información registrada está basada en consultas, estudios y estimaciones coordinados entre la Oficina de Estudios y Política Agraria (ODEPA) y el Instituto Nacional de Estadísticas (INE).

Fuente: Elaboración propia con datos ODEPA.

### 3| Protección de áreas naturales

#### El territorio protegido por ley representa una significativa porción del territorio de Chile

En Chile el territorio protegido por el Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas del Estado (SNASPE) equivale al 19,3% de la superficie nacional continental. Por otra parte, existe un 0,6% de superficie declarada como Santuario de la Naturaleza<sup>17</sup>. Finalmente, también está el territorio protegido por la Ley Indígena. Este último es relevante en algunas regiones, como por ejemplo en la Araucanía, donde equivale al 15% de la superficie regional<sup>18</sup>.

<sup>17</sup> Consejo de Monumentos Nacionales (CMN).

<sup>18</sup> Superficie corresponde a Títulos de Merced de la región.

Cabe notar que la proporción del territorio protegido en Chile es levemente superior al promedio protegido en Latinoamérica y el Caribe (17%).

Región	SNASPE (ha)	Sant. de la Nat. (ha)	Total protegido (ha)	Territorio protegido (%)
Arica-Parinacota	369.638	31	369.669	21,9
Tarapacá	384.833	26.357	411.190	9,7
Antofagasta	352.498	12.451	364.949	2,9
Atacama	150.297	2	150.299	2,0
Coquimbo	13.080	51	13.131	0,3
Valparaíso	41.770	2.121	43.891	2,7
Metropolitana	2.859	58.234	61.093	4,0
O'Higgins	38.273	35	38.308	2,3
Maule	5.894	1.788	7.682	0,3
Biobío	133.498	12.975	146.473	4,0
Araucanía	287.898	-	287.898	9,0
Los Ríos	21.437	4.877	26.314	1,4
Los Lagos	871.942	307.545	1.179.487	24,3
Aisén	4.326.728	17.650	4.344.378	40,0
Magallanes	7.614.592	-	7.614.592	57,6
<b>Total</b>	<b>14.615.237</b>	<b>444.118</b>	<b>15.059.355</b>	<b>19,9</b>

Cuadro 44: Superficie de áreas silvestres protegidas

Nota: Cuadro no incluye territorio indígena

Fuentes: MBN; CMN.

#### 4| Propiedad fiscal

La superficie de propiedad fiscal representa una significativa porción del territorio de Chile

El 51% del territorio nacional es de propiedad fiscal. Más del 80% del total del suelo fiscal se concentra en cinco regiones, de los extremos norte y sur del país.

Región	Superficie fiscal total (ha)	Superficie fiscal región (%)	Superficie fiscal regional sobre el total (%)
Arica-Parinacota	1.214.167	72,0	3,1
Tarapacá	3.852.144	91,2	10,0
Antofagasta	9.124.577	72,4	23,6
Atacama	4.982.956	66,3	12,9
Coquimbo	30.121	0,7	0,1
Valparaíso	58.792	3,6	0,2
Metropolitana	183.601	11,9	0,5
O'Higgins	43.559	2,7	0,1
Maule	54.993	1,8	0,1
Biobío	142.317	3,8	0,4
Araucanía	325.434	10,2	0,8
Los Ríos	37.489	2,0	0,1
Los Lagos	1.638.083	33,7	4,2
Aysén	7.911.139	72,9	20,5
Magallanes	9.052.131	68,4	23,4
<b>Total</b>	<b>38.651.503</b>	<b>51,1</b>	<b>100,0</b>

Cuadro 45: Superficie fiscal por región

Fuente: Elaboración propia con datos de MBN, julio 2012.

### La mayor parte del suelo fiscal se concentra fuera de las zonas urbanas

El análisis del suelo fiscal refleja una escasa presencia de este tipo de territorio a nivel urbano. Sin embargo, a nivel de ciudades capitales, Arica reúne la mayor proporción de suelo fiscal urbano, con 15,7% de la superficie al interior del límite urbano.

Área Urbana	Superficie urbana (ha)	Suelo fiscal urbano (ha)	Suelo fiscal urbano (%)
Arica	4.696,4	738,5	15,7
Antofagasta	9.785,2	1.440,2	14,7
Iquique - Alto Hospicio	5.262,8	505,4	9,6
Punta Arenas	2.865,3	208,8	7,3
Gran Concepción	81.551,0	3.430,0	4,2
Temuco	13.765,9	351,3	2,6
Talca	3.308,5	73,9	2,2
Gran Valparaíso	43.663,0	764,9	1,8
Puerto Montt	8.898,0	120,1	1,3
Rancagua	4.468,9	59,0	1,3
Coyhaique	1.024,3	12,5	1,2
Valdivia	5.797,5	54,3	0,9
La Serena - Coquimbo	12.178,4	27,1	0,2
Copiapó	4.179,9	4,1	0,1
Gran Santiago	116.257,1	86,7	0,1
<b>Total</b>	<b>317.702,2</b>	<b>7.876,8</b>	<b>2,5</b>

**Cuadro 46: Superficie fiscal en ciudades capitales regionales**

*NOTA: Dato obtenido a partir de inmuebles fiscales ubicados al interior del área urbana definida por el respectivo IPT.*

Fuente: Elaboración propia con datos de MBN, agosto 2012.





6

Patrimonio arquitectónico  
y urbano

capítulo 6

# Patrimonio arquitectónico y urbano

## PATRIMONIO ARQUITECTÓNICO Y URBANO

### 1| La protección del patrimonio está bajo el resguardo de la Ley de Monumentos Nacionales (LMN) y lo definido en la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)

El Consejo de Monumentos Nacionales (CMN), organismo dependiente del Ministerio de Educación (MINEDUC), tiene por función identificar y proteger el patrimonio nacional, aunque sin recursos asociados<sup>19</sup>, determinando las categorías de Monumento Histórico, Zona Típica, Santuario de la Naturaleza, Sitio Arqueológico y Monumento Público. En total existen 1.282 monumentos o zonas protegidas a nivel nacional.

<sup>19</sup> La protección del patrimonio en Chile comenzó el año 1925, cuando se formuló la primera Ley sobre Monumentos Nacionales que, en un principio, solo consideró al patrimonio arquitectónico. Posteriormente, en el año 1970, se modificó la legislación y se incorporó la declaratoria de zonas, sitios, localidades, barrios o poblaciones, de manera de cautelar el patrimonio urbano en una mirada de conjunto y territorio.

Región	Muebles	Inmuebles			Total	%
	MH M	MH I	SN	ZT		
Arica-Parinacota	2	24	1	1	28	2,2
Tarapacá	6	60	3	4	73	5,8
Antofagasta	18	54	1	8	81	6,4
Atacama	2	31	1	1	35	2,8
Coquimbo	5	43	1	4	53	4,1
Valparaíso	30	100	12	20	162	12,7
Metropolitana	133	226	7	39	405	31,9
O'Higgins	2	55	0	11	68	5,3
Maule	8	33	5	8	54	4,3
Biobío	13	43	3	2	61	4,5
Araucanía	70	26	0	0	96	7,6
Los Ríos	12	17	1	4	34	2,6
Los Lagos	12	43	3	6	64	5,1
Aysén	0	14	2	1	17	1,3
Magallanes	7	42	0	2	51	0,4
<b>Total</b>	<b>320</b>	<b>811</b>	<b>40</b>	<b>110</b>	<b>1.282</b>	<b>100,0</b>

Cuadro 47: Monumentos Nacionales declarados por decreto MINEDUC

Nota: MH M: Monumentos Históricos Muebles; MH I: Monumentos Históricos Inmuebles; SN: Santuario de la Naturaleza; ZT: Zona Típica.

Fuente: CMN. Información actualizada a diciembre de 2012.

<sup>20</sup> Artículo 60º, Inciso II, Ley General de Urbanismo y Construcciones.

Por su parte, la LGUC prevé un rango de protección del patrimonio local en dos categorías: Zonas de Conservación Histórica (ZCH) e Inmuebles de Conservación Histórica (ICH). Estas definiciones quedan reflejadas en los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) y su protección se materializa a través de normas urbanísticas y de la supervisión de las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo<sup>20</sup>. En la actualidad existen 2.917 ICH y 186 ZCH. En muchos casos (72), estas declaratorias coinciden con las Zonas Típicas de la LMN y llega a traslaparse hasta en un 100% de su superficie.

Región	Inmueble de Conservación Histórica ICH	Zona de Conservación Histórica ZCH	TOTAL	(%) Región sobre total
Arica-Parinacota	59	1	60	2,4
Tarapacá	0	0	0	0,0
Antofagasta	76	15	91	3,1
Atacama	33	6	39	1,6
Coquimbo	97	26	123	4,9
Valparaíso	1.058	11	1.069	31,6
Metropolitana	1.105	63	1168	34,2
O'Higgins	158	26	184	6,4
Maule	7	1	8	0,3
Biobío	135	19	154	6,8
Araucanía	18	13	31	1,2
Los Ríos	43	0	43	2,2
Los Lagos	94	3	97	3,9
Aysén	0	0	0	0,0
Magallanes	34	2	36	1,4
<b>Total</b>	<b>2.917</b>	<b>186</b>	<b>3.103</b>	<b>100</b>

**Cuadro 48: Patrimonio en Planes Reguladores Comunes**

Fuente: División de Desarrollo Urbano, MINVU.  
Información actualizada a diciembre de 2012.

Cabe mencionar que el Programa de Puesta en Valor del Patrimonio ejecutado por la Subsecretaría de Desarrollo Regional (SUBDERE), a través de los Gobiernos Regionales y con apoyo técnico del MOP, propone complementar la recuperación y protección de áreas y sitios patrimoniales del país.

Se estima que del total de inmuebles protegidos bajo las categorías de Monumentos Históricos Inmuebles o Inmuebles de Conservación Histórica, sólo el 9,2% podría formar parte de este programa de Estado.

## 2| Parte importante del patrimonio es de propiedad privada

Se estima que la gran mayoría del patrimonio protegido en los planes reguladores comunales corresponde a titularidades de personas naturales y personas jurídicas de derecho privado. A modo de ejemplo, de los 34 ICH de la comuna de Antofagasta, 20 poseen este tipo de titularidad. En el caso de Arica, 46 de 59 están en propiedad de privados.

Asimismo, dentro de la categoría de Monumentos Históricos Inmuebles, el 59% es de propiedad privada.

capítulo 7

# Medio Ambiente



7

Medio  
Ambiente

## MEDIO AMBIENTE

### 1| Planes de prevención y de descontaminación ambiental

**La incorporación de las normas de calidad ambiental ha permitido fijar estándares y límites de contaminación para el aire, agua y suelo**

La superación de estos límites da paso a la declaración de zonas saturadas o latentes, que según sea el caso obliga a formular planes de prevención o descontaminación, diseñados para recuperar los niveles que señalan tanto las normas primarias como secundarias de calidad ambiental, según lo dispuesto en la Ley 19.300 y sus modificaciones (principalmente, Ley 20.417).

**La contaminación del aire llega a niveles sobre la norma en un 8% de las comunas del país**

En este ámbito aún existen importantes desafíos para la reducción de emisiones. Las fuentes contaminantes<sup>21</sup> aún no cumplen satisfactoriamente con las normas primarias y secundarias establecidas por la ley, por eso el Ministerio del Medio Ambiente ha incorporado nuevas estrategias de alcance nacional, como el Programa de Aire Limpio, de enfoque preventivo, dirigido a contribuir en el cumplimiento de las normas de calidad ambiental (Informe del Estado de Medio Ambiente, 2011).

<sup>21</sup> Se clasifican en móviles, fijas y fugitivas, y abarcan principalmente los sectores industrial, energético, residencial y transporte.

Al año 2011, de las 346 comunas de nuestro país, 26 mostraron índices de latencia o saturación del aire diaria y/o anual a raíz de las emisiones concentradas de material particulado (MP10) y/o dióxido de azufre (SO<sub>2</sub>). De estas localidades, 14 cuentan con decreto de declaración de zonas latentes o saturadas, nueve tienen planes vigentes de prevención o de descontaminación, mientras otras cuatro están en proceso de elaboración de estos planes.

Si bien no todas las comunas cuentan con información de la fracción más fina (y la más dañina para la salud humana) del material particulado (MP 2,5 e inferior)<sup>22</sup>, se estima que 31 del total de 346 comunas superaban el límite máximo en la normativa vigente anual<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Material particulado de tamaño inferior a 2,5 micrones.

<sup>23</sup> Norma de calidad del aire para PM 2,5, vigente desde enero de 2012.

<b>Zona declarada</b>	Con plan vigente	9
	Con plan en elaboración	4
	Sin plan en elaboración	1
<b>Zona sin declarar</b>	Con solicitud	4
	Sin solicitud	8

**Cuadro 49: Zonas saturadas o latentes por MP10, SO<sub>2</sub>, según declaración**

Fuente: DDU - MINVU, 2011.

<sup>24</sup> Estudio “Levantamiento, Análisis, Generación y Publicación de Información Nacional Sobre Residuos Sólidos de Chile”, en libro Informe del Estado del Medio Ambiente 2011, Ministerio del Medio Ambiente.

### La producción de residuos sólidos por habitante puede llegar a más de 2 kg/día

El año 2009 se produjeron alrededor de 17 millones de toneladas de residuos sólidos. De ellos, unos 7 millones corresponden a residuos municipales, los que se componen de 48% de materia orgánica<sup>24</sup>. Por otra parte, por persona se produce cerca de 1,1 kg/día.

En términos regionales, la mayor producción de basura de origen residencial por persona corresponde a las regiones de Arica-Parinacota y Tarapacá. A nivel de comunas se tiene, por ejemplo, que Vitacura produce 2,09 kg/día de residuos por persona.

Región	Producción total (Ton/año) 2009	Producción per cápita (Kg/día) 2009
Arica-Parinacota	114.489	1,7
Tarapacá	189.806	1,7
Antofagasta	196.289	1,0
Atacama	103.433	1,0
Coquimbo	220.860	0,9
Valparaíso	587.600	0,9
Metropolitana	2.807.247	1,1
O'Higgins	239.833	0,8
Maule	359.862	1,0
Biobío	645.875	0,9
Araucanía	425.234	1,2
Los Ríos	147.563	1,1
Los Lagos	369.925	1,2
Aysén	44.918	1,2
Magallanes	64.669	1,1
<b>Total</b>	<b>6.517.603</b>	<b>1,1</b>

**Cuadro 50: Residuos residenciales por región**  
Fuente: Primer Reporte sobre Manejo de Residuos Sólidos, CONAMA, 2010.

## Se ha constatado que los niveles de ruido en ciertas comunas están sobre la norma internacional

En las ciudades no solo se genera contaminación ambiental o por residuos sólidos. El ruido es otro factor de polución, generado principalmente por los medios de transporte de personas y bienes y por el desarrollo de ciertas actividades productivas.

Estudios realizados en las comunas de Santiago, Providencia y Antofagasta demuestran que los límites máximos de los niveles de ruido son sobrepasados en gran parte de la superficie comunal, tal como se presenta en el cuadro siguiente. El cálculo se realiza sobre los valores máximos recomendados por la OCDE y Unión Europea (UE), que son 65 dBA y 55 dBA para día y noche, respectivamente.

Periodo	Santiago	Providencia	Antofagasta
Diurno	54	32	42
Nocturno	60	64	78

Cuadro 51: Superficie urbana sobre el máximo de ruido recomendado por OCDE o UE (Cifras en %)

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe del Estado del Medio Ambiente, 2011, Ministerio del Medio Ambiente.

## 2| Evaluación Ambiental Estratégica en el desarrollo urbano

En la modificación de la Ley de Bases del Medio Ambiente (Ley 20.417), de enero de 2010, se estipula que todos los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT) deben realizar una Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), con el objetivo de incorporar explícitamente consideraciones ambientales en su formulación.

En síntesis, este procedimiento comprende un análisis estratégico, desde el inicio del proceso de elaboración del IPT, identificando objetivos ambientales y evaluando alternativas de diseño del instrumento, además de considerar la participación de actores públicos relevantes y de la ciudadanía en general.

Este proceso se inicia por medio de un acto administrativo dictado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo o por la municipalidad, mediante el cual se informa al Ministerio del Medio Ambiente sobre los objetivos territoriales y ambientales, los criterios de desarrollo sustentable y los órganos de la Administración del Estado que serán convocados a participar en la etapa de diseño del IPT.

Luego, culminado el proceso de diseño del IPT, se elabora un Informe Ambiental, que sintetiza los alcances del instrumento, los resultados de la evaluación de las alternativas y sus efectos en el territorio, cómo fueron considerados los criterios de sustentabilidad y de qué forma se logran los objetivos ambientales propuestos. Este informe es evaluado y sometido a consulta entre los organismos del Estado convocados al proceso, y se expone para el conocimiento y observaciones de la ciudadanía.

Actualmente está en etapa final la elaboración del Reglamento para la EAE, que detalla este procedimiento, con lo que se espera facilitar y hacer más eficiente dicho proceso.



Sin perjuicio de la EAE a la que son sometidos los IPT, la Ley de Bases del Medio Ambiente mantiene el requerimiento establecido a los proyectos inmobiliarios, los que deben ingresar al sistema de evaluación ambiental una Declaración de Impacto Ambiental (DIA) o un Estudio de Impacto Ambiental (EIA), según corresponda, complementando con ello las exigencias ambientales sobre el desarrollo urbano establecidas en el IPT respectivo.

### 3| Eficiencia energética y construcción sustentable

Especialmente a partir del año 2010, luego que Chile se integrara a la OCDE, el país asumió una serie de compromisos en materia ambiental.

Parte de ello se materializó en la renovación de instituciones ligadas a este ámbito, como son los Ministerios de Energía y de Medio Ambiente (MMA). También se crearon la Oficina de Cambio Climático del MMA, la Superintendencia del Medio Ambiente, los Tribunales Ambientales, la Agencia Chilena de Eficiencia Energética y el Centro de Energías Renovables, además de la Comisión Interministerial de Desarrollo de Políticas de Eficiencia Energética.

Estos organismos tienen la responsabilidad de velar porque las acciones o planes en nuestro país apunten al desarrollo sustentable de nuestras ciudades. En este contexto, la incorporación de niveles de eficiencia energética en el proceso de desarrollo urbano es uno de los desafíos presentes.

En este sentido, un primer avance en Chile fue la adopción de medidas definidas en el Plan de Acción de Eficiencia Energética<sup>25</sup>, que permitirá una reducción de la demanda energética cercana a las 41.500 tercalorías al año 2020. En términos de desarrollo urbano, este desafío está ligado principalmente a la definición de nuevos estándares de edificación.

Entre las iniciativas implementadas a la fecha en el país en materia de construcción sustentable destacan:

- Reglamentación de los estándares de construcción de viviendas, mediante modificaciones a la OGUC, que incorpora nuevas exigencias en materia acústica y térmica.
- Incentivo a la utilización de energías renovables no convencionales, estableciendo franquicia tributaria a las empresas constructoras para la instalación de sistemas solares térmicos. Hoy, 3.600 viviendas han utilizado este beneficio, por un costo total aproximado para el Estado de UF 80.000.
- Desarrollo de proyectos piloto en las regiones de Coquimbo, Metropolitana y Biobío, para incorporar sistemas solares térmicos para agua caliente sanitaria en más de 300 nuevas viviendas sociales en proyectos del programa Fondo Solidario de Vivienda.
- Creación del Subsidio de Reacondicionamiento Térmico de viviendas existentes, destinado a familias del primer y segundo quintil de ingresos de la población.

Sin perjuicio de la importancia de estas iniciativas, aún hay un amplio camino por recorrer, en especial en lo relativo a una mayor integralidad de las acciones en esta materia.

<sup>25</sup> Guía para el sector público y privado en la línea de considerar las acciones necesarias para cumplir con la meta de eficiencia energética al año 2020, esto es, la reducción de un 12% en la demanda energética del país.





## capítulo 8

# Institucionalidad y planificación

## INSTITUCIONALIDAD Y PLANIFICACIÓN

### 1| Estructura normativa e institucional

La normativa aplicable al desarrollo urbano es extensa y muy dispersa, incluyendo una abundante regulación sectorial que tiene incidencia, directa o indirecta, en el desarrollo urbano. En efecto, en el Anexo II, punto 1.2, se presenta un listado con las leyes orgánicas constitucionales, leyes simples, decretos con fuerza de ley, decretos leyes y decretos supremos que rigen el desarrollo urbano. Este listado, sin ser completamente exhaustivo, suma cerca de 30 cuerpos normativos.

En materia institucional existen numerosos órganos de la Administración Pública –central, desconcentrada y/o descentralizada– dotados de funciones específicas. Así, se distinguen diversos Ministerios y otros órganos de la Administración del Estado con competencias en la materia, que en conjunto suman varias decenas.

A nivel regional, la Administración del Estado se estructura a partir de las funciones de los Intendentes Regionales y de los Gobiernos Regionales (GORE). Estos últimos son los organismos encargados de la administración superior de la región. Están constituidos por el Intendente y por el Consejo Regional (CORE).

Los GORE están dotados de diversas atribuciones jurídicas relacionadas con el desarrollo de la región, especialmente en materias como la planificación urbana. De hecho, los CORE tienen por función aprobar el Plan Regional de Desarrollo Urbano (PRDU), y también el Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano (PRI o PRM) propuestos por la SEREMI de Vivienda y Urbanismo. En cuanto a la planificación comunal, el CORE debe aprobar los Planes Reguladores Comunales (PRC) y los Planes Seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un PRI o por un PRM. Asimismo, deben pronunciarse sobre los PRC y Planes Seccionales de comunas que, formando parte de un territorio normado por un PRI o por un PRM, hayan sido objeto de un informe técnico desfavorable de la SEREMI de Vivienda y Urbanismo.

A nivel local, corresponde a las Municipalidades las funciones relacionadas con el desarrollo comunal, entre ellas, la planificación urbanística de la comuna, lo que se realiza principalmente a través del PLADECO y del PRC.

En particular, a la Dirección de Obras Municipales (DOM) le corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones establecidas en el PRC, así como la normativa de carácter general de la LGUC y su Ordenanza General (OGUC), tales como: aprobar las obras de urbanización y construcción en la comuna, aprobar la subdivisión, loteo o urbanización de terrenos en las áreas urbanas, supervigilar el crecimiento urbano por densificación y las aperturas de nuevas vías de tránsito público en subdivisiones o loteos existentes, que son todas acciones que requieren permiso de la respectiva DOM. Asimismo, a las Municipalidades les corresponde pronunciarse respecto del PRI que confeccione la respectiva SEREMI de Vivienda y Urbanismo; informar las concesiones que la DIRECTEMAR otorgue respecto de terrenos de playa o riberas de mar, de ríos y de lagos navegables ubicados en áreas urbanas; ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural; y desarrollar las acciones necesarias para la rehabilitación y saneamiento de poblaciones deterioradas o insalubres.

Más allá de esta descripción, existe bastante consenso respecto de las deficiencias de nuestra institucionalidad, la que es constantemente cuestionada por ser fragmentada, reactiva, centralizada y con mecanismos deficientes de participación, lo

que en definitiva impide que pueda responder a los fenómenos que le corresponde enfrentar y, en consecuencia, dificulta el buen gobierno de las ciudades.

CARACTERÍSTICAS DE LA INSTITUCIONALIDAD CHILENA EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO SITUACIÓN HISTÓRICA
Fragmentada
Reactiva
Centralista
Informativa

## 2| Estado actual de la planificación urbana

La planificación urbana se plasma en los IPT que, según su ámbito de acción, son los siguientes:

- Plan Regional de Desarrollo Urbano: Fija los roles de los centros urbanos, sus áreas de influencia recíproca, relaciones gravitacionales, metas de crecimiento, etc.
- Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano: Regula el desarrollo físico de las áreas urbanas y rurales de diversas comunas que, por sus relaciones, se integran en una unidad urbana. Cuando esa unidad sobrepasa los 500.000 habitantes, le corresponde la categoría de área metropolitana para los efectos de su planificación. Fija los límites de extensión urbana de la intercomuna.
- Plan Regulador Comunal: Fija los límites urbanos –en concordancia con los límites de extensión urbana del PRI si los hubiere–, regula el uso del suelo o zonificación al interior de esta área, define la localización del equipamiento comunitario, jerarquización de la estructura vial, densidades y requisitos de estacionamientos, entre otros.

En los casos en que, para la aplicación del PRC, se requiera de estudios más detallados, ellos se hacen mediante Planos Seccionales, en que se fijan con exactitud los trazados y anchos de calles, zonificación detallada, las áreas de construcción obligatoria, de remodelación, conjuntos armónicos, terrenos afectados por expropiaciones, etc.

- Plan Seccional: En los casos en que no exista PRC, se pueden aprobar Planes Seccionales, aplicando el procedimiento establecido para la aprobación de los PRC. Asimismo, según lo dispuesto en el artículo 72 de la LGUC, las comunas que cuenten con PRC vigente podrán modificarlo, para fijar “zonas de remodelación” con nuevas características de ocupación, mediante la aprobación de Planes Seccionales de acuerdo a los procedimientos de excepción establecidos en los artículos 2.1.39 y 2.1.40 de la OGUC.

- Límite Urbano: Corresponde a las áreas urbanas de centros poblados, delimitadas mediante línea imaginaria que las diferencia del área rural, en las que, a diferencia de los PRC, no se establecen normas urbanísticas para su desarrollo, aplicando solo aquellas normas generales establecidas en la OGUC. La aprobación de un Límite Urbano se somete al mismo procedimiento contemplado para un PRC y requiere adicionalmente un informe de la Secretaría Regional Ministerial de Agricultura respectiva.

### Cobertura nacional al año 2012

El estado de los instrumentos de planificación vigentes en Chile es el siguiente:

Instrumento	Vigentes (N°)
Plan Regional de Desarrollo Urbano	4
Plan Regulador Intercomunal	19
Plan Regulador Comunal	237

**Cuadro 52: Instrumentos de Planificación Territorial vigentes**

Fuente: División de Desarrollo Urbano - MINVU.

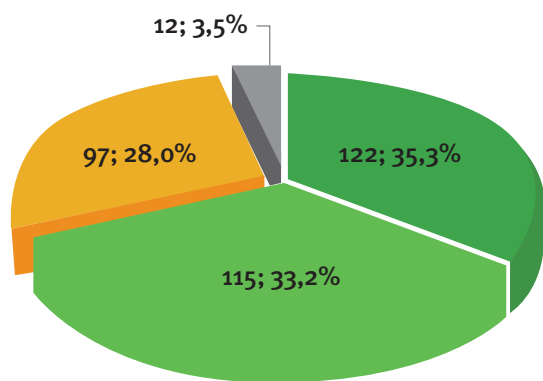
Desde el año 2002 a la fecha, la cobertura nacional de planificación ha aumentado considerablemente. En la escala regional, hoy se encuentran vigentes los PRDU de las regiones de Antofagasta, Coquimbo y O'Higgins, en tanto que existen otros cuatro planes en diferentes instancias de aprobación (Arica-Parinacota, Atacama, Los Lagos y Magallanes). Todos los demás alcanzaron la etapa de proyecto terminado, sin embargo no continuaron con la etapa de aprobación y serán insumos para el desarrollo de los futuros Planes de Ordenamiento Territorial (PROT) de los Gobiernos Regionales.

En la escala intercomunal, actualmente existen 19 PRI vigentes. De estos, 8 se están actualizando con modificaciones de diversa magnitud. Adicionalmente se registran 20 nuevos PRI en diferentes etapas de formulación y aprobación. Es interesante notar que la mitad de los PRI vigentes se han aprobado en el periodo 2002-2011, lo que demuestra que el interés de llevar adelante la planificación intercomunal es una tendencia relativamente reciente, en la que ha sido relevante el apoyo del programa IPT MINVU desde esa fecha.

Vigente			En formulación	
Región	PRI	Publicación D.O.	Región	PRI
Antofagasta	PRI Costero	16/12/2004	Tarapacá	PRI Costero
Atacama	PRI Costero*	21/08/2001	Antofagasta	PRI Oasis Andinos
Valparaíso	PRI Gran Valpo. (PREMVAL)*	01/03/1965	Atacama	PRI Provincia Copiapó
	Satélite Costero Norte*	17/08/1996	Coquimbo	PRI Provincia Elqui
	Valle Auco	16/06/2004		PRI Valle Limarí
	Satélite Costero Sur	24/04/2006	Valparaíso	PRI Alto Aconcagua
O'Higgins	PRI Rancagua	24/12/2010		PRI Cabildo - Petorca
	PRI Río Claro	24/12/2010		PRI Satélite Quillota
	PRI Lago Rapel	20/12/1977	O'Higgins	PRI Tinguiririca
	PRI Cachapoal*	07/03/1990	Maule	PRI Talca y Aledañas
	PRI Secano Costero	04/09/2010		PRI Curicó y Aledañas
Maule	PRI Colbún*	20/02/1987		PRI Linares y Aledañas
	PRI Cauquenes*	02/10/2003	Araucanía	PRI Araucanía Centro
Biobío	PRMC Gran Concepción	23/01/2003	Los Lagos	PRI Llanquihue Hinterland P. Montt
	PRI Chillán - Chillán Viejo	30/06/2007		PRI Chonchi - Dalcahue - Curaco
Araucanía	PRI Villarrica - Pucón*	1978	Aysén	PRI Coyhaique - P. Aysén
Metropolitana	PRMS Res 20*	04/11/1994		PRI Cisnes - Lago Verde
	PRMS Res 39	12/12/1997		PRI Lago G. Carrera
	PRMS Res 76	24/10/2006	Magallanes	PRI P. Arenas - Río Verde
* Vigente en Actualización				PRI Natales - T. del Paine

Cuadro 53: Estado de los Planes Reguladores Intercomunales en Chile  
Fuente: División de Desarrollo Urbano, MINVU.

En la escala comunal se aprecia una gran cobertura de planes reguladores comunales. De las 346 comunas, actualmente 237 comunas (68,5%) tienen un PRC vigente, aunque es importante notar que de estas, 115 comunas están actualizando su PRC con modificaciones de diversa magnitud. Adicionalmente se registran 97 nuevos PRC en diferentes etapas de formulación y aprobación. Eso deja solo a 12 comunas de todo Chile (3,5%) que hoy no tendrían un PRC y tampoco lo están formulando.



- VIGENTE
- VIGENTE EN FORMULACIÓN
- EN FORMULACIÓN
- SIN PRC

Fig 8:  
Planes Reguladores Comunales  
según estado, total país

Fuente: División de Desarrollo Urbano - MINVU.



Región	Comunas (N°)	PRC vigente	PRC en formulación	Cobertura PRC vigente (%)	Cobertura PRC vigente + formulación (%)
Arica-Parinacota	4	2	0	50,0	50,0
Tarapacá	7	3	3	42,9	85,7
Antofagasta	9	8	1	88,9	100,0
Atacama	9	6	3	66,7	100,0
Coquimbo	15	9	6	60,0	100,0
Valparaíso	38	36	2	94,7	100,0
Metropolitana	52	36	16	69,2	100,0
O'Higgins	33	29	4	87,9	100,0
Maule	30	10	20	33,3	100,0
Biobío	54	40	12	74,1	96,3
Araucanía	32	16	15	50,0	96,9
Los Ríos	12	11	1	91,7	100,0
Los Lagos	30	21	6	70,0	90,0
Aysén	10	3	5	30,0	80,0
Magallanes	11	7	3	63,6	90,9
<b>Total</b>	<b>346</b>	<b>237</b>	<b>97</b>	<b>68,5</b>	<b>96,5</b>

**Cuadro 54: Cobertura de Planes Reguladores Comunales vigentes y en formulación por región**

*Nota: Información a septiembre de 2012.*

Fuente: División de Desarrollo Urbano - MINVU

También es interesante notar que 87 modificaciones o nuevos PRC se han publicado en el Diario Oficial en el periodo 2002–2011, lo que demuestra la activación del interés comunal por planificar sus territorios en tiempos relativamente recientes, y también que ha habido apoyo del Programa IPT MINVU desde esa fecha.

De hecho, a pesar que los PRC son instrumentos de competencia comunal, un porcentaje mayoritario –54% de los PRC vigentes o vigentes en actualización, y un 77% de los PRC en formulación– se ha formulado o actualizado gracias al Programa IPT del MINVU desde el año 2002, lo que da cuenta de una gran dependencia técnica y financiera, en este ámbito, con el nivel central.

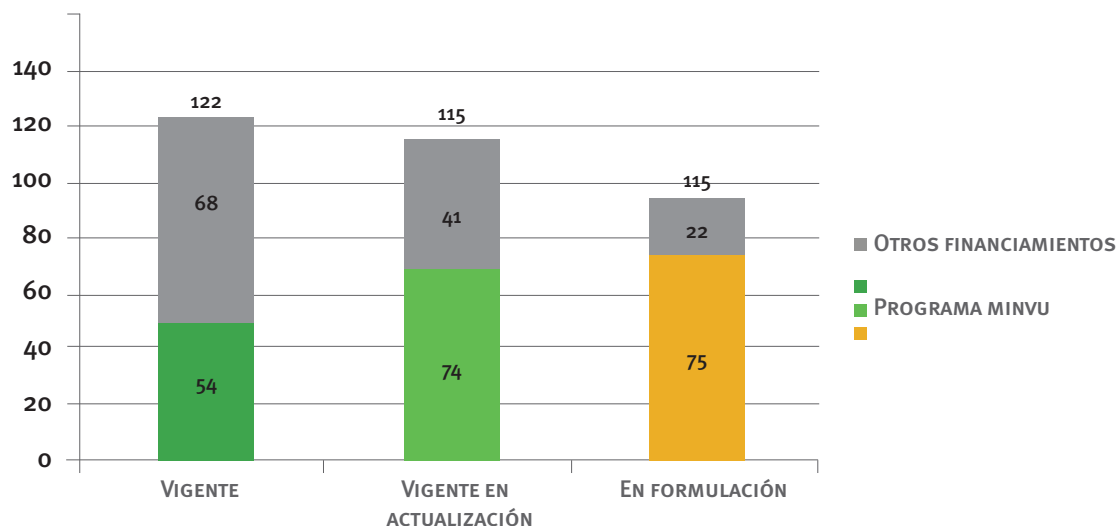


Fig 9: Incidencia del Programa MINVU (2002 – 2012)  
Fuente: División de Desarrollo Urbano - MINVU

### 3| Dificultades en los procesos de tramitación

Sin perjuicio de las estadísticas indicadas anteriormente, el proceso de tramitación de los IPT ha presentado históricamente dificultades que arrojan como resultado plazos extensos de aprobación.

#### Tiempos de tramitación y aprobación de Planes Reguladores Comunes

Según una muestra de 45 PRC de diversas comunas de Chile que se han desarrollado con financiamiento del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, el tiempo promedio de formulación (elaboración y aprobación) fue de seis años.

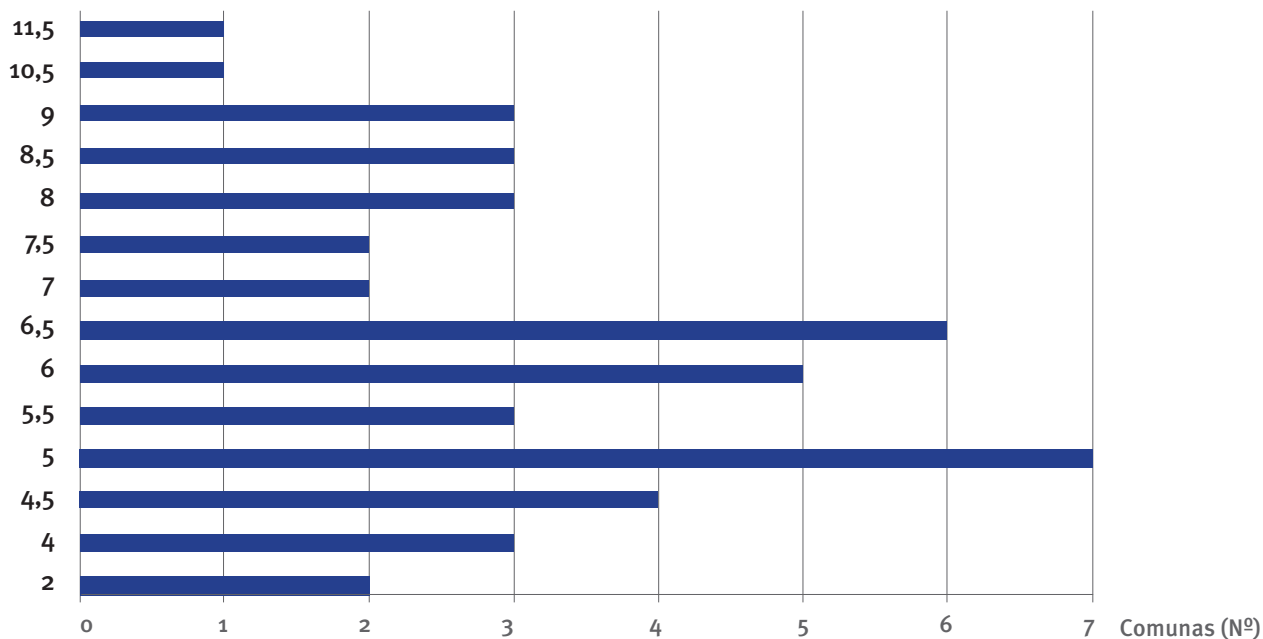


Fig 10: Tiempos de elaboración y tramitación de los Planes Reguladores Comunales (45 PRC del Programa IPT del MINVU a abril de 2012)  
Fuente: Programa de Actualización de Instrumentos de Planificación Territorial (MINVU).

Por otra parte, información reportada por el Informe CURBA señalaba que, a junio de 2011, los PRC que aún se encontraban en proceso de elaboración y/o tramitación registraban también plazos excesivos, sin que se conozca todavía el tiempo que resta para su publicación en el Diario Oficial.

### Años

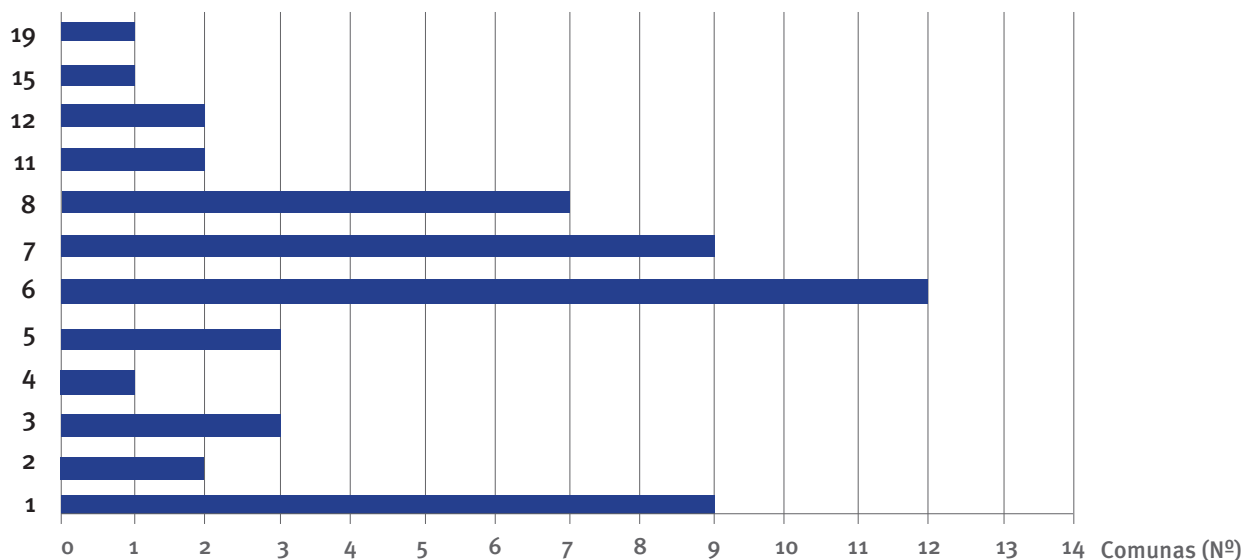


Fig 11: PRC actualmente en elaboración y/o tramitación según años del proceso  
Nota: Comunas de más de 50 mil habitantes a junio de 2011.  
Fuente: Informe de Cambios Urbanos (CURBA).

## 4| Análisis del programa de actualización de IPT del MINVU

El programa de actualización de IPT con financiamiento del MINVU considera un total de 270 iniciativas, distribuidas en PRDU, PRI y PRC.

De estos 270 IPT, 18 se encuentran actualmente en ejecución (elaboración del plan), 51 ya están vigentes, mientras que los 201 restantes están en proceso de aprobación.

Los principales problemas que han enfrentado los 201 instrumentos en proceso de aprobación se concentran en tres fases:

### **Proyecto IPT terminado sin iniciar proceso aprobatorio**

Se identificó un total de 52 planes, cuyo trámite de aprobación no se ha iniciado por alguno de los siguientes motivos:

- Se requiere adecuación o ajustes de IPT de nivel superior (29 casos).
- El municipio no continuará el trámite de aprobación por verse afectado con la nueva división político-administrativa o porque la propuesta genera menoscabos (pérdida subsidios rurales por ejemplo) (18 casos).

### **Evaluación ambiental del instrumento**

Se identificó un total de 54 planes que ingresaron al Sistema de Evaluación Ambiental y que permanecen en esa situación. El principal conflicto de estos casos radica en el cambio de los criterios originales de evaluación ambiental que se aplicaron en la elaboración de los IPT. Esto surge tras la modificación a la Ley de Bases del Medio Ambiente. En este sentido, la situación de estos IPT es la siguiente:

- Los IPT deben reiniciar el proceso según procedimiento de la EAE (40 casos).
- Los IPT ya presentan avances en la EAE (11 casos).
- Algunos IPT fueron retirados del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (3 casos).

### **Tramitación a cargo del municipio**

Se identificaron 63 instrumentos cuyo trámite de aprobación municipal (según artículo 2.1.11. OGUC) se ha extendido. El retraso corresponde principalmente a la necesidad municipal de priorizar otros ámbitos de su gestión. No obstante, la mayoría de ellos (56 casos) plantea interés en continuar con el proceso a futuro, sobre todo luego de realizar los ajustes requeridos por la EAE.

## 5| Riesgo natural en la planificación

Chile se encuentra emplazado en una de las zonas con mayor liberación de energía del planeta. La convergencia de las placas de Nazca y Sudamericana genera en el territorio de nuestro país una alta concentración de volcanes y sismos de gran magnitud.

### **Alta concentración de volcanes en el territorio nacional**

Chile es el segundo país a nivel mundial con mayor concentración volcánica. En el territorio nacional existen 2.000 volcanes, de los cuales 500 se consideran

geológicamente activos, incluidos los dos más activos de Sudamérica; Villarrica y Llaima, ambos en la Región de la Araucanía.

Según datos de SERNAGEOMIN, el 30% del territorio nacional está en un área de influencia directa de un volcán activo, y hasta un 50% del territorio podría verse afectado en alguna forma.

En Chile se produce una erupción significativa cada ocho a diez años. Desde el siglo XVI a la fecha se han documentado 413 erupciones.

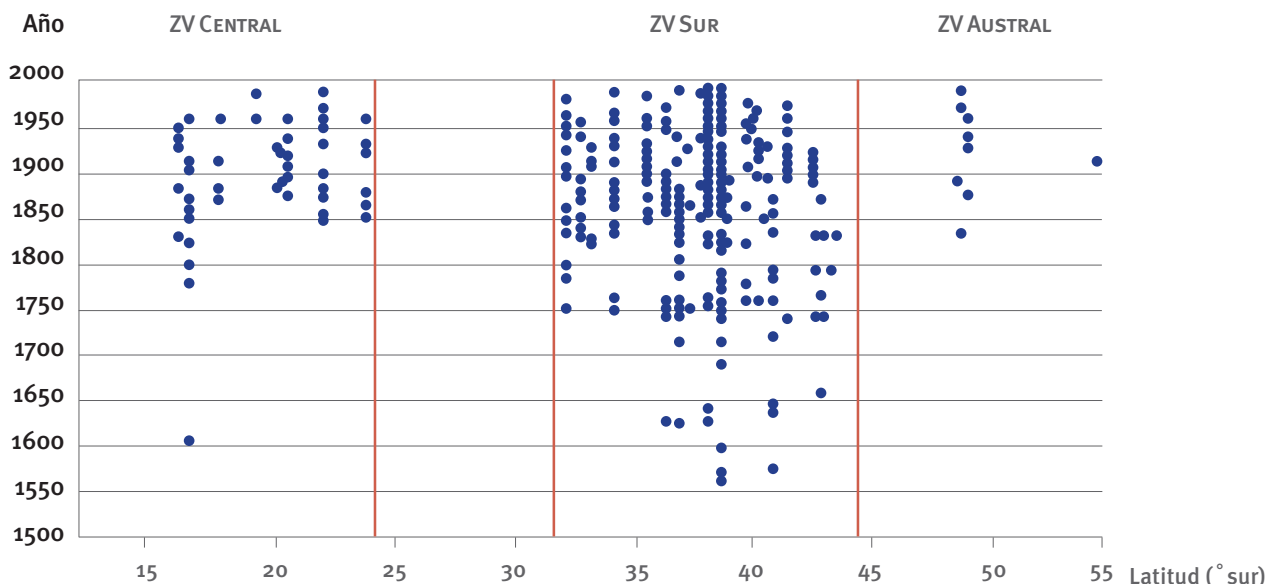


Fig 12: Eventos volcánicos en Chile entre los años 1558 y 1999

Nota: ZV = Zona volcánica

Fuente: Observatorio Vulcanológico de Los Andes del Sur, OVDAS 2009, en UNESCO, 2010.

### Alta concentración de actividad sísmica

Chile concentra uno de los más altos niveles de actividad sísmica del mundo. En el país se registra diariamente un promedio de 200 sismos entre perceptibles e imperceptibles.

En los últimos cinco siglos se ha generado un terremoto de magnitud superior a 8 grados en la escala de Richter en alguna parte del territorio nacional, destacando el de 1960, el más fuerte registrado en el mundo con una magnitud de 9,5 grados. Este evento afectó a un 27% del total de la población nacional.

Por su parte, el terremoto del 27 de febrero de 2010 fue el sexto más grande de la historia: alcanzó 8,8 grados en la escala de Richter, con una zona de fractura de 630 km, que afectó a más del 60% de la población del país. Como consecuencia de este sismo, también se produjo un tsunami.

### Alta exposición a la amenaza de tsunami

Todo el borde costero de Chile se encuentra expuesto de manera constante a la amenaza de tsunami.

El 52,9% de los tsunamis registrados en el mundo se han generado en Chile.

Estos son eventos naturales extremos y poco frecuentes. De hecho, para que un sismo tenga potencial tsunamigénico, debe presentar una magnitud superior a 6,5 grados en la escala Richter, hipocentros superficiales menores a 60 km y epicentros oceánicos cercanos a la línea de costa.

### Gran recurrencia de amenazas hidrometeorológicas

Tomando en consideración la magnitud e impacto del evento, son los terremotos y tsunamis los más devastadores en términos de víctimas y pérdidas económicas, pero son los eventos hidrometeorológicos los más recurrentes en el país (UNESCO, 2010).

Estos fenómenos pueden producirse por intensas precipitaciones concentradas en cortos periodos, las cuales generan inundaciones y deslizamientos. Estas pueden ser bastante extremas, considerando que la altitud del territorio varía entre 0 y 5.000 msnm en apenas 300 km de ancho promedio.

Desastre	Fecha	Población afectada	%
Terremoto*	27-feb-10	2.671.556	17,8
Terremoto	08-jul-71	2.348.973	26,4
Terremoto*	21-may-60	2.003.000	27,2
Terremoto	03-mar-85	1.482.275	12,4
Inundación	01-jul-65	375.000	5,0
Temporal	01-jul-84	242.345	2,1
Inundación	24-may-02	221.842	1,5
Inundación	12-jun-00	139.667	0,9
Inundación	17-jul-87	116.364	1,0

Cuadro 55 : Mayores desastres naturales en Chile según población afectada (1900 – 2012)

*Nota: \* Incluye tsunamis.*

Fuente: EM-DAT: The OFDA/CRED International Disaster Database.

### Riesgos naturales e instrumentos de planificación territorial

Como quedó en evidencia en los puntos anteriores, Chile es un país sujeto a riesgos naturales. Esta expresión combina las amenazas de origen natural y la vulnerabilidad de la población.

En el ámbito de la planificación del territorio, la identificación de los riesgos naturales es un factor básico para la generación de los IPT. Sin embargo, la inexistencia de estadísticas oficiales sobre el riesgo natural en las diversas localidades del país genera que los IPT no consideren este factor en forma sistemática.

Después del terremoto y tsunami del 27 de febrero de 2010 el programa de reconstrucción del MINVU así como SUBDERE y SERNAGEOMIN canalizaron financiamiento para estudios de riesgo y para la adecuación de los IPT, en el sentido de incorporar el riesgo natural en las zonas afectadas.

A modo de ejemplo, el programa de reconstrucción del MINVU, mediante el financiamiento de 52 estudios de riesgo o modificaciones de instrumento propiamente tales, está apoyando a 65 comunas afectadas por el terremoto y/o tsunami, lo que permite la actualización de los Planes Reguladores Comunales en función del riesgo natural.

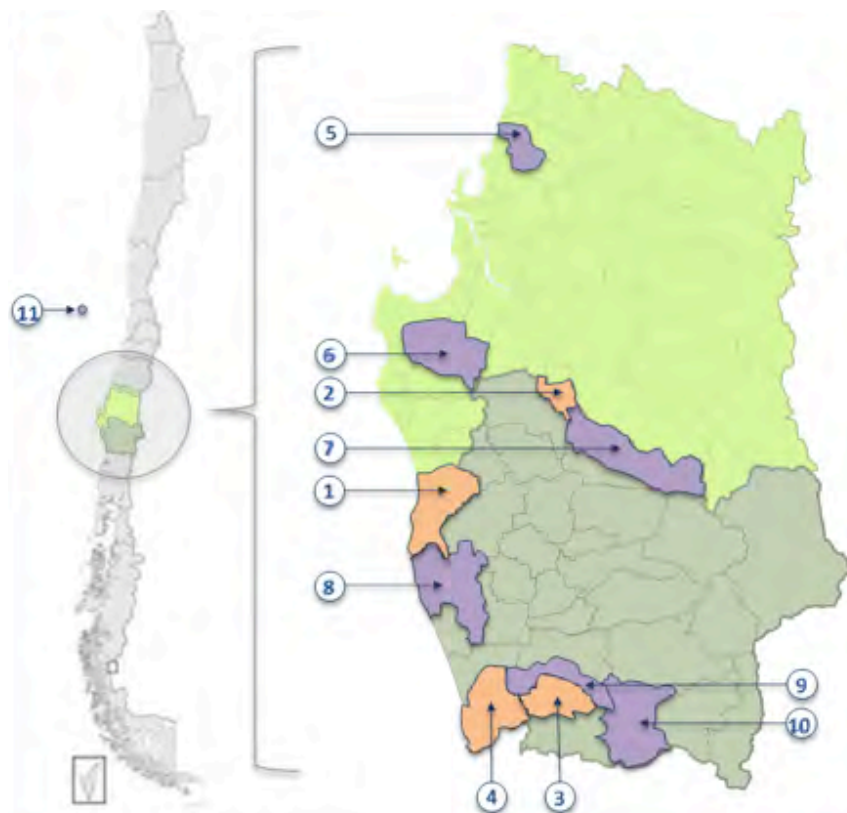
Ámbito	Nº
Modificación IPT	21
Estudios de riesgo	10
Estudios de riesgo y modificación de IPT	21
<b>Total</b>	<b>52</b>

**Cuadro 56: Modificación de IPT y estudios de la cartera de reconstrucción del MINVU**

Fuente: División de Desarrollo Urbano - MINVU 2012.

A lo anterior se agrega el apoyo de SUBDERE a los Gobiernos Regionales afectados por desastres naturales, mediante el financiamiento en el periodo 2010-2012 de otros cinco estudios de riesgos naturales, incluidos un Estudio de Riesgos de Sismos y Maremoto para las comunas costeras de la región del Biobío, y otro para las comunas costeras de las regiones de O'Higgins y del Maule.

Parte de estos estudios derivaron en la modificación de instrumentos de planificación mediante un mecanismo de excepción, contemplado en el artículo 27 de la Ley 16.282, de Sismos y Catástrofes, que posibilita plazos expeditos para su aprobación.



PRC Nuevos	
<b>Región del Biobío</b>	1. Tirúa - Quidico D.O. 29.08.12
<b>Región de la Araucanía</b>	2. Renaico (Tijeral) D.O. 28.07.12
	3. Gorbea D.O. 24.07.12
	4. Toltén (Qeule y V.O'Higgins) D.O. 08.09.12
Modificaciones PRC	
<b>Región del Biobío</b>	5. Coelemu
	6. Curanilahue
<b>Región de la Araucanía</b>	7. Collipulli
	8. Carahue D.O. 04.01.13
	9. Pitrufquén D.O. 12.01.13
	10. Villarica
<b>Región de Valparaíso</b>	11. Juan Fernández

Fig 13:  
Planes Reguladores  
Comunales tramitados con  
artículo 27 de la Ley de  
Catástrofes  
Fuente: División de Desarrollo  
Urbano - MINVU 2013



Anexo 1

# Ciudades de Chile

## CIUDADES DE CHILE

### 1| Número de ciudades sobre 5.000 habitantes y su población 2012 por región

Región	Nº Ciudades	Población total
Arica y Parinacota	1	210.920
Tarapacá	2	289.717
Antofagasta	5	531.753
Atacama	8	290.581
Coquimbo	11	692.261
Valparaíso	23	1.722.761
Metropolitana	12	6.683.852
O'Higgins	29	865.959
Maule	23	955.073
Biobío	37	1.948.396
Araucanía	30	907.333
Los Ríos	11	363.887
Los Lagos	23	766.220
Aisén	2	80.329
Magallanes	3	155.501
<b>Total</b>	<b>220</b>	<b>16.464.543</b>

Fuente: Elaboración propia con cifras Censos de Población y Vivienda 1992 y 2002, INE, y cifras preliminares de Censo de Población y Vivienda 2012, INE.

## 2| Población 1992, 2002 y 2012 en ciudades sobre 5.000 habitantes

Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
Metropolitana	Santiago (41 comunas)	4.954.147	5.716.232	6.293.414
Biobío	Concepción (11 comunas)	828.843	902.853	958.722
Valparaíso	Valparaíso (5 comunas)	757.903	816.179	930.217
Coquimbo	La Serena - Coquimbo	242.325	324.800	412.586
Antofagasta	Antofagasta	227.065	289.477	346.126
Araucanía	Temuco - Padre Las Casas	244.050	304.556	339.664
Maule	Talca - San Clemente - Maule - Penciahue	229.652	263.956	286.141
Tarapacá	Iquique - Alto Hospicio	149.958	217.833	278.251
O'Higgins	Rancagua - Machalí	210.443	242.323	276.527
Los Lagos	Puerto Montt - Puerto Varas	154.913	206.541	266.060
Biobío	Los Ángeles - Nacimiento	166.343	192.281	213.728
Arica y Parinacota	Arica	168.633	184.914	210.920
Biobío	Chillán - Chillán Viejo	165.004	183.790	204.180
Atacama	Copiapó - Tierra Amarilla	111.695	141.545	171.945
Valparaíso	Quillota - La Calera - Hijuelas - La Cruz	137.240	153.643	170.955
Maule	Curicó - Rauco - Sarmiento - Romeral	122.262	140.474	164.353
Los Ríos	Valdivia	122.251	140.520	154.097
Los Lagos	Osorno	128.196	145.302	153.797
Antofagasta	Calama	121.827	137.144	138.109
Magallanes	Punta Arenas	113.820	118.241	131.067

Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
Valparaíso	San Antonio - Cartagena - Santo Domingo - Las Cruces - Las Brisas	95.282	110.567	114.330
Metropolitana	Melipilla	80.303	93.850	110.132
Coquimbo	Ovalle	84.787	98.368	104.855
Maule	Linares	77.286	83.396	87.371
Valparaíso	Los Andes - San Esteban	60.906	73.510	80.142
O'Higgins	San Fernando	56.003	63.665	73.598
Valparaíso	San Felipe	54.281	63.862	71.847
Los Ríos	La Unión - Río Bueno	71.663	71.593	68.225
Metropolitana	Paine	37.172	49.498	64.913
Metropolitana	Talagante	44.686	59.549	64.490
Valparaíso	Limache - Olmué	47.282	52.955	61.205
Aysén	Coyhaique	42.952	49.489	57.830
O'Higgins	Rengo	43.148	50.560	56.173
Atacama	Vallenar	47.267	48.369	52.147
Biobío	San Carlos	48.221	50.012	51.247
Araucanía	Angol	45.951	48.548	50.910
Araucanía	Villarrica	35.664	45.436	50.706
Araucanía	Pitufquén - Freire	42.627	47.003	48.703
O'Higgins	Santa Cruz - Palmilla	39.755	43.492	47.621
O'Higgins	San Vicente de Tagua Tagua	34.988	40.108	44.047
Los Lagos	Castro	29.896	39.351	43.306
Valparaíso	Quintero - Las Ventanas	27.178	33.845	43.022
Maule	Constitución	40.368	46.293	41.036

Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
Maule	San Javier	35.395	37.878	40.709
Los Lagos	Ancud	37.577	39.762	40.678
Maule	Cauquenes	40.176	41.227	40.094
Maule	Molina	35.197	38.163	40.055
Maule	Parral	37.999	37.698	39.142
O'Higgins	Chimbarongo	30.292	32.180	35.394
Araucanía	Lautaro	29.147	32.201	34.941
Biobío	Arauco	29.736	34.790	34.562
Metropolitana	Isla de Maipo - La Islita	20.156	25.638	33.416
Valparaíso	La Ligua	27.187	31.864	33.001
Araucanía	Victoria	32.830	33.552	32.890
Biobío	Curanilahue	33.669	31.948	32.737
Los Ríos	Panguipulli	30.053	32.912	32.617
Los Lagos	Calbuco	27.214	31.023	32.531
Metropolitana	El Monte	21.775	26.577	32.318
Biobío	Cañete	29.026	31.463	32.125
Araucanía	Nueva Imperial	27.731	29.793	30.807
Coquimbo	Illapel	29.069	30.397	30.440
O'Higgins	Graneros	22.161	25.734	30.324
Coquimbo	Monte Patria - El Palqui	28.549	30.247	29.983
Valparaíso	El Quisco - El Tabo - Algarrobo	15.575	24.165	28.916
Biobío	Mulchén	30.024	29.060	28.540
Maule	Longaví	27.806	27.856	28.505

Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
Metropolitana	Curacaví	19.046	24.044	28.167
Maule	Teno	23.538	25.367	28.137
Biobío	Cabrero - Monte Águila	21.496	25.229	28.090
Biobío	Laja - San Rosendo	28.694	26.343	26.815
Coquimbo	Vicuña	21.303	23.665	26.029
O'Higgins	Requínoa	18.996	21.973	25.911
Araucanía	Vilcún	20.667	22.348	25.701
Coquimbo	Salamanca	22.463	23.034	25.635
Los Lagos	Quellón	15.093	21.556	25.496
Biobío	Coihueco	22.586	23.552	25.147
Valparaíso	Casablanca	16.417	21.748	24.955
Antofagasta	Tocopilla	25.119	23.968	24.942
Araucanía	Carahue	25.342	25.575	24.869
Biobío	Lebu	24.771	25.013	23.787
O'Higgins	San Francisco de Mostazal	18.143	21.266	23.371
Araucanía	Collipulli	22.699	22.381	23.289
Valparaíso	Llailay	20.292	21.391	22.641
Aysén	Puerto Aysén	18.885	22.111	22.499
Araucanía	Loncoche	23.485	23.201	22.060
Araucanía	Pucón	14.097	20.635	21.923
O'Higgins	Las Cabras - Punta Diamante	17.502	19.982	21.793
Valparaíso	Nogales - El Melón	18.596	21.621	21.773
Biobío	Bulnes	19.638	20.567	20.693

Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
O'Higgins	Doñihue - Lo Miranda	14.571	16.968	20.672
Biobío	Yumbel	20.469	20.454	20.376
Los Lagos	Purranque	20.129	20.814	20.320
Los Ríos	San José de la Mariquina	17.578	17.955	19.791
Biobío	Los Álamos	16.886	18.535	19.715
Valparaíso	Cabildo	17.450	19.033	19.572
Maule	Colbún	16.851	17.618	19.096
Los Ríos	Paillaco	18.142	19.107	19.033
Maule	Retiro	19.539	18.327	18.769
Los Ríos	Los Lagos	18.373	20.117	18.732
O'Higgins	Pichidegua	16.560	17.581	18.571
Magallanes	Puerto Natales	17.155	18.823	18.507
Coquimbo	Los Vilos	15.271	17.072	18.453
O'Higgins	Nancagua	14.316	15.604	18.448
O'Higgins	Coltauco	14.864	16.188	18.296
Maule	Sagrada Familia	16.698	17.381	17.764
Maule	Yerbas Buenas	15.448	15.960	17.689
Biobío	Yungay	15.172	16.674	16.941
Araucanía	Traiguén	20.451	19.179	16.862
Metropolitana	Tiltil	12.647	14.603	16.558
Los Lagos	Llanquihue	14.699	16.504	16.463
Araucanía	Curacautín	17.892	16.861	16.461
Los Lagos	Los Muermos	16.878	16.772	16.456

Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
Biobío	Quillón	14.361	15.023	16.392
Los Lagos	Frutillar	12.916	15.135	16.338
Atacama	Diego de Almagro - El Salvador	27.462	18.227	16.301
Atacama	Caldera	11.673	13.305	16.070
Araucanía	Cunco	18.116	18.800	16.005
Los Ríos	Lanco	13.434	14.666	15.848
Biobío	Coelemu	16.602	16.024	15.662
Los Lagos	Mauñín - Carelmapu	17.070	15.621	15.610
Biobío	San Ignacio	16.395	16.084	15.549
O'Higgins	Chépica	14.047	13.939	15.528
Maule	Villa Alegre	15.106	14.628	15.308
Valparaíso	Putendo	12.757	14.462	15.175
Araucanía	Teodoro Schmidt	14.325	15.323	14.882
O'Higgins	Malloa	12.134	12.867	14.589
Valparaíso	Santa María	11.462	12.717	14.524
Metropolitana	San José de Maipo	11.421	12.822	14.217
Araucanía	Gorbea	14.655	15.215	14.148
O'Higgins	Peumo	12.762	13.902	14.121
Los Lagos	Chonchi	10.640	12.483	14.104
Valparaíso	Catemu	11.287	12.017	13.913
Los Ríos	Futrono	13.755	14.899	13.895
Coquimbo	Combarbalá	14.391	13.531	13.785
Atacama	Chañaral	13.856	13.303	13.546



Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
O'Higgins	Olivar	10.712	12.189	13.449
Biobío	Huépil	11.989	12.746	13.410
O'Higgins	Quinta de Tilcoco	10.688	11.328	13.397
Biobío	Santa Bárbara	11.993	13.073	13.387
Los Lagos	Río Negro	15.927	14.732	13.363
Los Lagos	Dalcahue	7.780	10.679	13.254
Valparaíso	Calle Larga	9.662	10.069	13.113
Antofagasta	Taltal	10.926	10.307	12.975
O'Higgins	Pichilemu	10.463	12.151	12.866
Maule	Río Claro	12.490	12.568	12.761
Biobío	Quirihue	11.101	11.388	12.749
O'Higgins	Codegua	9.269	10.632	12.699
Araucanía	Galvarino	14.102	12.635	12.687
Metropolitana	María Pinto	8.644	10.261	12.483
Biobío	El Carmen	14.071	12.780	12.274
Araucanía	Purén	13.952	12.965	11.934
Los Lagos	Fresia	12.969	12.620	11.623
Tarapacá	Pozo Almonte	6.209	9.407	11.466
Araucanía	Saavedra	14.258	13.995	11.357
Coquimbo	Andacollo	12.272	10.411	11.116
Los Lagos	Puyehue	10.934	10.829	10.927
O'Higgins	Peralillo	9.017	9.735	10.897
Biobío	Ñiquén	12.923	11.417	10.822

Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
Araucanía	Cholchol	8.838	9.854	10.694
Biobío	Pinto	8.874	9.767	10.659
Biobío	San Nicolás	9.332	9.596	10.628
Araucanía	Toltén	11.916	11.201	10.612
Araucanía	Lonquimay	8.937	10.014	10.366
Araucanía	Renaico	9.108	9.206	10.357
Coquimbo	Punitaqui	8.793	9.553	10.236
Valparaíso	Petorca	9.291	9.475	10.104
Los Lagos	San Pablo	11.078	10.137	10.081
Biobío	Quilleco	10.466	10.327	9.854
Maule	Hualañé	9.315	9.720	9.852
Maule	Curepto	12.276	10.712	9.626
Araucanía	Lumaco	12.221	11.335	9.610
Biobío	Tirúa	8.663	9.646	9.606
Antofagasta	Mejillones	5.886	8.034	9.601
Los Ríos	Lago Ranco	10.370	10.034	9.579
O'Higgins	Placilla	7.763	8.179	9.449
Valparaíso	Rinconada	5.622	6.722	9.433
Biobío	Negrete	8.303	8.588	9.405
Coquimbo	Canela	10.319	9.420	9.143
Biobío	Florida	10.379	10.889	9.035
Maule	Chanco	9.504	9.423	8.996
Atacama	Huasco	7.311	7.952	8.976

Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
Los Lagos	Puerto Octay	10.778	10.171	8.883
Los Lagos	Hualaihué	7.872	8.210	8.702
Maule	San Rafael	7.052	7.631	8.487
Metropolitana	San Pedro	6.762	8.069	8.480
Los Lagos	Quemchi	8.180	8.553	8.367
Biobío	Pemuco	8.494	8.788	8.342
Los Lagos	Quinchao	9.112	8.932	8.173
Araucanía	Ercilla	8.739	9.131	8.112
Maule	Pelarco	7.740	7.270	7.883
O'Higgins	Marchihue	6.137	6.833	7.365
Araucanía	Los Sauces	9.004	7.603	7.169
Los Ríos	Máfil	7.127	7.147	6.992
Araucanía	Perquenco	5.853	6.425	6.991
Valparaíso	Panquehue	5.961	6.543	6.979
Araucanía	Curarrehue	5.864	6.802	6.898
O'Higgins	Coinco	5.763	6.368	6.754
Maule	Licantén	6.047	6.732	6.660
Maule	Pelluhue	5.328	6.134	6.639
O'Higgins	Lolol	6.083	6.142	6.594
Los Lagos	San Juan de la Costa	9.587	8.782	6.523
Atacama	Freirina	5.222	5.809	6.367
Biobío	Alto Biobío	5.277	6.189	6.247
Valparaíso	Zapallar	4.368	5.532	6.136

Región	Ciudad	Población		
		1992	2002	2012
O'Higgins	Paredones	6.832	6.656	6.094
Biobío	Ránquil	6.162	5.657	5.969
Magallanes	Porvenir	5.014	4.891	5.927
O'Higgins	Litueche	5.440	5.531	5.906
Valparaíso	Isla de Pascua	2.767	3.765	5.806
Araucanía	Melipeuco	5.267	5.578	5.725
O'Higgins	Navidad	5.380	5.301	5.505
Biobío	Contulmo	6.739	5.809	5.487
Biobío	Ninhue	6.390	5.737	5.270
Metropolitana	Alhué	3.973	4.389	5.264
Atacama	Alto del Carmen	4.668	4.695	5.229
Biobío	Treguaco	5.663	5.120	5.217
Los Lagos	Queilén	4.999	5.145	5.165
Los Ríos	Corral	5.733	5.321	5.078
Biobío	Cobquecura	6.285	5.579	5.027
Valparaíso	Papudo	3.826	4.535	5.002

*Nota: La composición de ciudades presentada no refleja necesariamente el total de población para cada ciudad. La precisión de los datos por ciudad será mayor una vez que se disponga de los datos de población del Censo 2012 con niveles de desagregación mayor que la comuna.*

Fuente: Elaboración propia con cifras Censos de Población y Vivienda 1992 y 2002, INE, y cifras preliminares de Censo de Población y Vivienda 2012, INE.

Anexo 2

# Marco institucional del desarrollo urbano

## MARCO INSTITUCIONAL DEL DESARROLLO URBANO

El marco legal e institucional que actualmente regula el ordenamiento urbanístico de nuestros centros poblados constituye uno de los elementos principales del diagnóstico que servirá de base a las propuestas de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano. Su análisis permite comprender el papel que desempeñan los diversos órganos de la Administración Pública con competencia en la materia, no solo respecto a sus funciones y atribuciones, sino también al grado de coordinación con otros organismos públicos y privados relevantes.

A continuación se revisarán las siguientes materias:

- Normas constitucionales
- Normativa legal y reglamentaria aplicable
- Institucionalidad específica vinculada al desarrollo urbano
- Política subyacente a la legislación sobre planificación territorial, urbanismo y construcciones.

### 1| Normas constitucionales

#### 1.1. Bases constitucionales de la institucionalidad

El Capítulo I de la Constitución Política de la República de Chile (CPR) consagra las bases de la institucionalidad, entre las que cabe destacar, en este análisis, las siguientes:

#### **Estado unitario, con administración descentralizada y/o desconcentrada**

El Estado de Chile es unitario, lo que significa que existe un solo centro de decisiones políticas dado por los órganos del Gobierno Central. En este contexto, los individuos obedecen a una autoridad, viven bajo un régimen constitucional y son regidos por una legislación común que abarca todo el territorio nacional. Lo anterior no obsta a que este territorio se divida en 15 regiones, 54 provincias y 346 comunas, y que su administración sea funcional y territorialmente descentralizada o desconcentrada. De este modo, se combina la unidad del Estado, como principio básico articulador del poder político, con la descentralización o desconcentración administrativa como instrumento de gestión administrativa, descartándose la posibilidad de seguir modelos de Estado compuesto de tipo federal.

La desconcentración supone la radicación permanente de competencias de un órgano superior –centralizado o descentralizado– en otro inferior, pero manteniéndolas dentro de la misma persona jurídica. Por su parte, en la descentralización –funcional o territorial– el servicio se presta por una persona jurídica pública, creada por el Estado, pero distinta de él, con patrimonio propio y cierta autonomía respecto del poder central.

En Chile existe un gran número de órganos administrativos descentralizados, con personalidad jurídica propia, tales como Gobiernos Regionales, Municipalidades, servicios públicos descentralizados, empresas estatales y fondos o patrimonios de afectación. Junto a estos se encuentran todos los demás órganos de la Administración estatal sin personificación, estén o no desconcentrados – por ejemplo, a través de las correspondientes Secretarías Regionales de los Ministerios–, que se engloban jurídicamente bajo la personalidad jurídica del Estado Fisco, y aquellos órganos autónomos especiales a los que se les ha dotado del máximo nivel de autonomía en atención a la importancia de sus funciones (Contraloría General de la República, Banco Central, etc.).

## Principios de legalidad y juridicidad

Los artículos 6 y 7 de la CPR se refieren específicamente a los principios que conforman el Estado de Derecho. En particular, a la sujeción de todas las autoridades –cualquiera sea su naturaleza– a la Carta Fundamental y a las leyes. En efecto, el artículo 6 obliga a todos los órganos del Estado a “someter su acción a la Constitución y a las normas dictadas conforme a ella”. Por su parte, el artículo 7 indica que “los órganos del Estado actúan válidamente previa investidura regular de sus integrantes, dentro de su competencia y en la forma que prescriba la ley”, por lo que, bajo sanción de nulidad de derecho público y responsabilidad, “ninguna magistratura, ninguna persona ni grupo de personas pueden atribuirse, ni aun a pretexto de circunstancias extraordinarias, otra autoridad o derechos que los que expresamente se les hayan conferido en virtud de la Constitución o las leyes”.

### 1.2. Derechos fundamentales vinculados con el desarrollo urbano

El artículo 19 de la CPR consagra los derechos constitucionales, entre los que cabe destacar los siguientes:

#### Derecho de propiedad y función social de la propiedad

El artículo 19 N° 24 de la CPR asegura a todas las personas “El derecho de propiedad en sus diversas especies sobre toda clase de bienes corporales e incorporales”. Más allá del alcance del contenido esencial del dominio, lo que cabe destacar en este análisis es la forma en que la Constitución reconoce la posibilidad de limitar el derecho de propiedad en los siguientes términos: “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”.

El sustento constitucional de la normativa urbanística se encuentra, precisamente, en este concepto de “función social de la propiedad”, que permite imponer limitaciones y obligaciones a los propietarios de inmuebles, con el objeto de garantizar un adecuado desarrollo urbano, materia de utilidad pública que autoriza el establecimiento, siempre por ley, de dichas limitaciones. Asimismo, el artículo 19 N° 24 de la CPR va más allá de la posibilidad de “limitar” la propiedad, reconociendo en su inciso tercero la posibilidad de “privar” del dominio “en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador”. En cuanto al propietario expropiado, este “podrá reclamar de la legalidad del acto expropiatorio ante los tribunales ordinarios y tendrá siempre derecho a indemnización por el daño patrimonial efectivamente causado”.

#### Libertades y derechos individuales

El artículo 19 de la CPR establece una serie de libertades y derechos individuales. Para efectos de este resumen, son importantes los derechos políticos, entre los que destaca el derecho de asociación política, de reunión, de petición (Nos 13, 14 y 15); también los derechos sociales como la igual protección de la ley en el ejercicio de los derechos, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación, el derecho a la protección de la salud, la libertad de emitir opinión y la de informar sin censura previa, la libertad de trabajo y su protección (Nos 3, 8, 9, 12 y 16); los derechos económicos, tales como la igualdad en materia tributaria, el derecho a desarrollar cualquiera actividad económica que no sea contraria a la moral, al orden público o a la seguridad nacional, respetando las normas legales que la regulen, la

no discriminación arbitraria en el trato que deben dar el Estado y sus organismos en materia económica, la libertad de adquirir el dominio de toda clase de bienes, y la no afectación de los derechos en su esencia ni imponer condiciones, tributos o requisitos que impidan su libre ejercicio (Nos 20, 21, 22, 23 y 26).

### 1.3. Principio de reserva legal y potestad reglamentaria

La actual Constitución Política de la República, a diferencia de su antecesora, contempla en su artículo 63 un catálogo cerrado y taxativo de las únicas materias que deben ser objeto de regulación por ley. De ello resulta que el constituyente ha trazado una prohibición cuyo destinatario es doble: por una parte, respecto de la ley para que se abstenga el legislador de regular materias no previstas en el artículo 63 de la CPR; y por otra, respecto de las demás normas jurídicas diversas a la ley y de inferior jerarquía, para que los órganos respectivos no se ocupen de materias reservadas solo a la ley. Por su parte, la potestad reglamentaria, en consideración a la ley, puede ser de dos tipos, a saber: potestad autónoma y de ejecución. La primera es aquella que tiene el Presidente de la República para regular toda materia que no sea propia de ley y que se deba regular. En cambio la de ejecución es aquella que tiene por objeto poner en movimiento un precepto legal con estricta sujeción a lo que este disponga.

## 2| Normativa legal y reglamentaria aplicable

La normativa aplicable al desarrollo urbano es extensa y muy dispersa y abarca normas constitucionales, leyes orgánicas constitucionales, leyes simples, decretos con fuerza de ley, decretos leyes y decretos supremos, que no se limitan exclusivamente a normativas propias del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, sino que incluye abundante regulación sectorial que tiene incidencia, directa o indirecta, en el desarrollo urbano. A modo de ejemplo y sin la intención de hacer un catálogo cerrado ni ordenado por importancia, se puede señalar que actualmente el desarrollo urbano se rige por los siguientes cuerpos normativos:

- Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza General
- Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades
- Ley Orgánica Constitucional sobre Gobiernos y Administración Regional
- Ley N° 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado
- Ley N° 19.300, de Bases Generales del Medio Ambiente
- Código Sanitario
- Código de Aguas
- Código de Minería
- Ley N° 19.537 sobre Copropiedad Inmobiliaria
- Ley N° 19.865, sobre Financiamiento Urbano Compartido
- D.F.L. N° 2, de 1.959, sobre viviendas económicas
- D.L. N° 3516, sobre División de Predios Rústicos
- D.L. N° 2.552, sobre Viviendas Sociales.
- D.L. N° 1305, Estructura del MINVU, Funciones y Atribuciones
- D.S. N° 397, de 1977, Reglamento Orgánico de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo
- D.S. N° 355, de 1976, Reglamento Orgánico de los Servicios de Vivienda y Urbanización
- D.S. N° 386, de 1981, Reglamento Orgánico del Ministerio de Bienes Nacionales
- D.F.L. N° 850, de 1997, Ley Orgánica del Ministerio de Obras Públicas y Ley de Caminos



- D.L. N° 2186, Ley Orgánica de Procedimiento de Expropiaciones
- Ley N° 8.946 sobre Pavimentación Comunal
- Ley N° 20.499, Regula Cierre de Calles
- Ley N° 18.059, que asigna al Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones el carácter de organismo rector nacional de tránsito y le señala atribuciones
- Ley N° 17.288, de Monumentos Nacionales
- Ley N° 19.657, sobre Concesiones de Energía Geotérmica
- Ley N° 20.220, sobre el Sistema Eléctrico
- Ley N° 20.423, del Sistema Institucional para el Desarrollo del Turismo
- Ley N° 19.253, Establece Normas sobre Protección, Fomento y Desarrollo de los Indígenas y Crea la Corporación Nacional de Desarrollo Indígena
- D.S. N° 236, de 2008, que aprueba el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la OIT
- D.F.L. N° 340, Ley de Concesiones Marítimas
- Ley N° 20.249, Crea Espacio Costero Marino de los Pueblos Originarios
- Ley N° 19.542, de Puertos
- D.L. N° 1.939, de Bienes del Estado.

### 3| Institucionalidad específica vinculada al desarrollo urbano

En materia urbanística existen numerosos órganos de la Administración Pública –central, desconcentrada y/o descentralizada– dotados de funciones específicas. Para comprender correctamente el papel que desempeñan estos órganos y cómo se coordinan o relacionan entre ellos, resulta necesario mencionar dichas competencias.

#### 3.1. Estructura vertical-funcional del Estado.

Se distinguen diversos Ministerios y otros órganos de la Administración del Estado con competencias en la materia:

##### **Ministerio de Vivienda y Urbanismo**

Uno de los principales órganos administrativos relacionados con el desarrollo urbano es el Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), tanto a nivel central como regional. Históricamente, al MINVU se le ha identificado por su rol en materia de vivienda, especialmente por su objetivo de disminución del déficit habitacional, sin perjuicio de que su foco también está puesto en la recuperación de barrios con deterioro habitacional y/o urbano y en asegurar el desarrollo de las ciudades, promoviendo su planificación y la inversión en infraestructura para la conectividad y en espacios públicos que fomenten la integración social.

En términos específicos, a nivel central las competencias en materia urbanística están radicadas, principalmente, en la División de Desarrollo Urbano. Su misión, en términos generales, es estudiar y definir las políticas nacionales que orientan el desarrollo urbano y territorial y establecer, a partir de ellas, las normas que rigen el urbanismo y la construcción. Para esos efectos debe mantener permanente coordinación con las Secretarías Regionales Ministeriales, así como con otros servicios que intervienen en el proceso de crecimiento y desarrollo de los asentamientos urbanos, como también velar por el cumplimiento de las políticas, normas y programas pertinentes, emitiendo instrucciones para la elaboración de los Instrumentos de Planificación Territorial y para la aplicación de las disposiciones de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) y su Ordenanza General (OGUC).

A nivel regional, las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo (SEREMI V. y U.) son los organismos desconcentrados regionalmente y tienen como misión principal concretar la política nacional de vivienda, urbanismo y equipamiento en su área territorial, para lo cual cumplen funciones de planificación, programación, evaluación, control y promoción. En cuanto al desarrollo urbano, cuentan con una Unidad o Departamento de Desarrollo Urbano e Infraestructura, cuyas funciones específicas están establecidas en el artículo 11 del D.S. N° 397, de 1977, Reglamento Orgánico de las Secretarías Ministeriales de Vivienda y Urbanismo.

Por último, los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU) son instituciones autónomas del Estado, relacionadas con el gobierno a través del MINVU, con personalidad jurídica de derecho público, con patrimonio distinto del Fisco y de duración indefinida. No obstante, la autonomía de los SERVIU está restringida por las instrucciones que con carácter de obligatorias les impartan expresamente el Ministro, el Subsecretario y el Secretario Ministerial respectivo. Los SERVIU son los organismos ejecutores de las políticas, planes y programas que disponga desarrollar el MINVU y, como tales, no tienen facultades de planificación.

#### **Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT), Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA) y Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL)**

El Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones (MTT) tiene como principales funciones proponer las políticas nacionales en materias de transportes y telecomunicaciones y ejercer la dirección y control de su puesta en práctica; supervisar las empresas públicas y privadas que operen medios de transportes y comunicaciones; coordinar y promover el desarrollo de estas actividades y controlar el cumplimiento de las normas pertinentes.

Atendida su directa vinculación con el desarrollo urbano, cabe mencionar especialmente a la Secretaría de Planificación de Transporte (SECTRA), organismo técnico especializado, responsable del proceso de planificación del sistema de transporte urbano de las ciudades del país asesorando a las autoridades nacionales y regionales en la decisión y gestión de la inversión de los proyectos e iniciativas que dicho proceso genere. Formula y propone planes maestros, programas y proyectos y establece recomendaciones para el desarrollo, operación y gestión de los sistemas de transporte urbano, bajo un enfoque multimodal. Esta labor se extiende al ámbito interurbano mediante desarrollos metodológicos y la implementación de modelos de análisis multimodal.

Por otra parte, la Subsecretaría de Telecomunicaciones (SUBTEL) cumple un rol relevante, al ser la encargada de otorgar las concesiones para la distribución de señales de comunicaciones, mediante antenas o cables, tanto en el área rural como al interior de las ciudades. Mediante el respectivo contrato, las empresas concesionarias pueden intervenir el espacio público con sus redes e instalaciones.

#### **Ministerio de Obras Públicas, Coordinación de Concesiones y Superintendencia de Servicios Sanitarios**

El Ministerio de Obras Públicas (MOP) tiene a su cargo la infraestructura pública de carácter fiscal que esté bajo su tuición. Es responsable de la aplicación de la Ley de Concesiones y del Código de Aguas. Puede actuar por mandato, como responsable de obras que le encarguen otros Ministerios, lo que incluye a las instituciones o empresas del Estado, las sociedades en que éste tenga participación, los Gobiernos Regionales y las Municipalidades.

Especial mención merece la Coordinación de Concesiones de Obras Públicas, área encargada a nivel ministerial de proveer, preservar y mejorar obras y servicios de infraestructura pública (carreteras, autopistas urbanas, hospitales, cárceles, aeropuertos) en el marco de la asociación público-privada. Mediante el respectivo contrato las empresas concesionarias pueden intervenir el espacio público concesionado.

Por otra parte, cabe mencionar a la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), órgano descentralizado, cuya misión es garantizar a los clientes de los servicios de agua potable y saneamiento de las zonas urbanas que estos corresponden –en cantidad y calidad– a los ofrecidos, que su precio es justo y sostenible en el largo plazo, y que el agua utilizada será tratada para ser devuelta a la naturaleza de forma compatible con un desarrollo sustentable.

#### **Ministerio de Desarrollo Social y Sistema Nacional de Inversiones**

El Ministerio de Desarrollo Social, en conjunto con el Ministerio de Hacienda, es responsable del Sistema Nacional de Inversiones, cuyo objetivo central es velar por la efectividad y eficiencia del uso de los recursos públicos que se destinan a inversión. Los Ministerios, Servicios Públicos, Empresas Estatales, y Gobiernos Regionales y Locales son las entidades inversionistas que deben aplicar las normas, instrucciones, procedimientos y metodologías del Sistema Nacional de Inversiones.

#### **Ministerio del Interior y Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo**

La Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) tiene injerencia directa en materias relacionadas con el desarrollo urbano. Especial relevancia tienen las Divisiones de Desarrollo Regional y la de Municipalidades. La primera asesora técnica y políticamente al Gobierno Central, Gobiernos Regionales y otras instituciones públicas y administra los programas de Desarrollo Regional financiados en forma local o con créditos de organismos multilaterales. Por su parte, la División de Municipalidades fomenta y apoya el fortalecimiento de la institucionalidad municipal, de manera de facilitar la coordinación de los servicios públicos con los municipios y entre estos. Administra el Fondo Común Municipal (FCM) y el Sistema Nacional de Información Municipal (SINIM).

#### **Ministerio de Defensa Nacional**

El Ministerio de Defensa Nacional se relaciona directamente con el ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, en consideración a las atribuciones de la Subsecretaría para las Fuerzas Armadas y la Dirección General de Aeronáutica Civil.

#### **Ministerio del Medio Ambiente y Servicio de Evaluación Ambiental**

Bajo la supervigilancia del Ministerio del Medio Ambiente y como servicio público funcionalmente descentralizado, con personalidad jurídica y patrimonio propio, se encuentra el Servicio de Evaluación Ambiental, cuya misión principal es administrar el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA). En cuanto al desarrollo urbano, el SEIA es muy relevante, atendido el completo listado de proyectos o actividades que deben someterse a su aprobación, entre los cuales se encuentran las obras de infraestructura, los proyectos industriales de explotación de recursos naturales, la intervención en inmuebles o áreas colocadas bajo protección oficial, los proyectos industriales o inmobiliarios que se ejecuten en zonas declaradas latentes o saturadas, por mencionar algunos.

Mención aparte merecen los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT). Hasta el año 2010, los IPT debían someterse al SEIA, lo que se modificó con la Ley N° 20.417, que estableció que los planes regionales de ordenamiento territorial, planes reguladores intercomunales, planes reguladores comunales y planes seccionales, planes regionales de desarrollo urbano y zonificaciones del borde costero, del territorio marítimo y el manejo integrado de cuencas o los instrumentos de ordenamiento territorial que los reemplacen o sistematicen, deben someterse a Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), entendido como el “procedimiento realizado por el Ministerio sectorial respectivo, para que se incorporen las consideraciones ambientales del desarrollo sustentable, al proceso de formulación de las políticas y planes de carácter normativo general, que tengan impacto sobre el medio ambiente o la sustentabilidad, de manera que ellas sean integradas en la dictación de la respectiva política y plan, y sus modificaciones sustanciales”.

### **Ministerio de Bienes Nacionales**

El Ministerio de Bienes Nacionales tiene por misión reconocer, administrar y gestionar el patrimonio fiscal; mantener el catastro gráfico de la propiedad fiscal actualizado; elaborar, en coordinación con las demás entidades del Estado, las políticas destinadas al aprovechamiento e incorporación del territorio fiscal; y regularizar la pequeña propiedad raíz particular. Asimismo, es el encargado de administrar el Sistema Nacional de Coordinación de Información Territorial (SNIT), mecanismo creado para optimizar la gestión de la información geoespacial del país.

### **Ministerio de Agricultura**

Con relación al desarrollo urbano, son relevantes las funciones de las Secretarías Regionales Ministeriales de Agricultura y del Servicio Agrícola y Ganadero relacionadas con la emisión de informes respecto de la fijación o modificación de límites urbanos de los centros poblados que no cuenten con Plan Regulador o de las construcciones industriales, de equipamiento, turismo y poblaciones, fuera de los límites urbanos; relacionadas también con el otorgamiento de autorizaciones, especialmente para subdividir y urbanizar terrenos rurales, en conformidad al artículo 55 de la LGUC, y con la aplicación del D.L. N° 3.516, respecto de la subdivisión de predios rústicos.

### **Ministerio de Educación y Consejo de Monumentos Nacionales**

La mención al Ministerio de Educación está relacionada con uno de sus órganos dependientes que tiene injerencia directa en materias que tienen que ver con el desarrollo urbano: el Consejo de Monumentos Nacionales, organismo técnico encargado de la protección y tuición del patrimonio cultural y natural de carácter monumental.

### **Ministerio de Salud**

Las SEREMI de Salud tienen como función, entre otras, ejecutar las acciones que correspondan para la protección de la salud de la población de los riesgos producidos por el medio ambiente y para la conservación, mejoría y recuperación de los elementos básicos del ambiente que incidan en ella, velando por el debido cumplimiento de las disposiciones del Código Sanitario y de los reglamentos, resoluciones e instrucciones sobre la materia.

### **Ministerio de Economía, Fomento y Turismo y Servicio Nacional de Turismo**

La mención al Ministerio de Economía está relacionada especialmente con la injerencia que tiene el Servicio Nacional de Turismo (SERNATUR) en materias de desarrollo urbano. Entre sus atribuciones está proponer al sector público y promover en el sector privado la construcción, ampliación o mejoramiento de obras de infraestructura y equipamiento que incidan de alguna forma sobre la actividad turística, así como declarar zonas y centros de interés turístico nacional.

### **Ministerio de Minería y Servicio Nacional de Geología y Minería**

El Ministerio de Minería, a través del Servicio Nacional de Geología y Minería (SERNAGEOMIN), elabora estudios de geología en relación con recursos minerales y prevención de riesgos naturales. Entre otras funciones, asesora a la Dirección de Vialidad del MOP, participa en la revisión de Estudios de Impacto Ambiental, asesora al MINVU en materia de riesgos geológicos y remociones en masa y elabora cartas geoambientales orientadas a decisiones públicas.

### **Ministerio de Hacienda y Dirección de Presupuestos**

El Ministerio de Hacienda y la Dirección de Presupuestos tienen injerencia directa en el desarrollo urbano, atendido que son los órganos encargados de velar por la eficiente asignación y uso de los recursos públicos en el marco de la política fiscal, mediante la aplicación de sistemas e instrumentos de gestión financiera, programación y control de gestión, lo que implica formular la Ley de Presupuestos, realizar modificaciones al presupuesto por medio de decretos, elaborar los programas de caja mensuales y registrar el gasto mensual, efectivo y devengado por institución.

## **3.2. Estructura territorial del Estado. Nivel regional**

El nivel regional de la Administración del Estado se estructura de la siguiente manera:

### **Intendentes Regionales**

El gobierno de cada región recae en un Intendente cuya designación es atribución exclusiva del Presidente de la República. Este ejerce sus funciones de acuerdo a las leyes y a las instrucciones del Presidente de la República, de quien es su representante natural e inmediato en el territorio.

### **Gobiernos Regionales**

Los Gobiernos Regionales (GORE) son los organismos encargados de la administración superior de la región. Están constituidos por el Intendente y por el Consejo Regional (CORE). El Intendente no actúa como representante del Presidente de la República, sino que directamente como órgano ejecutivo del GORE.

Los GORE poseen diversas atribuciones jurídicas sobre el desarrollo de la región. La Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (LOCGAR) señala que corresponde a los GORE establecer políticas y objetivos para el desarrollo integral y armónico del sistema de asentamientos humanos en la región; participar en programas y proyectos de dotación y mantenimiento de obras de infraestructura y de equipamiento; fomentar y velar por la protección, conservación y mejoramiento del medio ambiente y por el buen funcionamiento de la prestación de los servicios en materia de transporte intercomunal, interprovincial e internacional; fomentar y

propender al desarrollo de áreas rurales y localidades aisladas en la región, procurando la acción multisectorial en la dotación de la infraestructura económica y social; y resolver, sobre la base de la proposición del Intendente, la distribución de los recursos regionales, como el Fondo Nacional de Desarrollo Regional.

Por su parte, la LGUC confiere a los Gobiernos Regionales la función de aprobar los Planes Regionales de Desarrollo Urbano (PRDU), los Planes Reguladores Metropolitanos (PRM) y los Planes Reguladores Intercomunales (PRI) propuestos por la SEREMI V. y U., aprobar los Planes Reguladores Comunales (PRC) y los Planes Seccionales de comunas que no formen parte de un territorio normado por un PRM o PRI, previamente acordados por las municipalidades, sobre la base del informe técnico que debe emitir la SEREMI V. y U.; y pronunciarse sobre los PRC y los Planes Seccionales de comunas que, formando parte de un territorio normado por un PRM o un PRI, hayan sido objeto de un informe técnico desfavorable de la SEREMI V. y U., solo respecto de aquellos aspectos que hayan sido objetados.

### **3.3. Estructura territorial del Estado. Nivel comunal**

De acuerdo a los artículos 3 y 4 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades (LOCM), corresponde a estas la elaboración, aprobación y modificación del Plan de Desarrollo Comunal; la planificación y regulación de la comuna y la confección del Plan Regulador Comunal; la promoción del desarrollo comunitario; la aplicación de disposiciones sobre transporte y tránsito públicos y sobre construcción y urbanización; y el aseo y ornato de la comuna. Asimismo, pueden desarrollar funciones relacionadas con la salud pública y la protección del medio ambiente, la urbanización y la vialidad urbana, la construcción de vivienda social e infraestructuras sanitarias y la prevención de riesgos y prestación de auxilio en situaciones de emergencia o catástrofes.

En particular, a la Dirección de Obras Municipales (DOM) le corresponde velar por el cumplimiento de las disposiciones de la LGUC, del PRC y de las ordenanzas correspondientes, para cuyo efecto podrá dar aprobación a las subdivisiones de predios urbanos y urbano-rurales y a los proyectos de obras de urbanización y construcción, fiscalizar las obras en uso, aplicar normas ambientales relacionadas con obras de construcción y urbanización, y ejecutar medidas relacionadas con la vialidad urbana y rural.

De acuerdo a la LGUC, a las Municipalidades les corresponde pronunciarse respecto del PRI que confeccione la respectiva SEREMI de V. y U.; informar las concesiones que la DIRECTEMAR otorgue respecto de terrenos de playa o riberas de mar, de ríos y de lagos navegables ubicados en áreas urbanas, y controlar y aprobar la subdivisión, loteo o urbanización de terrenos fiscales en las áreas urbanas. Asimismo, las Municipalidades deben desarrollar las acciones necesarias para la rehabilitación y saneamiento de poblaciones deterioradas o insalubres, en coordinación con los planes de la misma naturaleza y habitacionales del MINVU, pudiendo, además, ejecutar directamente, con cargo a su presupuesto, la compra de terrenos para la erradicación de poblaciones mal emplazadas. De acuerdo a la OGUC, la subdivisión, el loteo, el crecimiento urbano por densificación y las aperturas de nuevas vías de tránsito público en subdivisiones o loteos existentes requerirán del permiso de la respectiva DOM.

### **3.4. Instituciones intersectoriales**

Para enfrentar la intersectorialidad del ordenamiento territorial y el desarrollo urbano, el Estado ha creado diversas instancias de carácter interministerial, entre las que cabe mencionar las siguientes:

- Comité de Ministros de Infraestructura, Ciudad y Territorio
- Comité de Ministros para la Sustentabilidad
- Comisión Nacional de Uso del Borde Costero.

#### 4| Política subyacente a la legislación sobre planificación territorial, urbanismo y construcciones

Actualmente en Chile la Política Nacional de Desarrollo Urbano no es explícita, sino que subyace en la legislación que regula las construcciones, la planificación y la formación de las ciudades. De dicha legislación se pueden extraer los siguientes principios:

- El suelo puede ser de dominio público o privado. La propiedad privada es un derecho establecido en la Constitución, la que a su vez reconoce la función social de la propiedad. Dicha función social debe sujetarse a las leyes, conforme a principios constitucionales específicos.
- Para su mejor administración en el territorio se distinguirán dos áreas, el área urbana (o urbanizable) y el resto del territorio, que se denominará área rural (o no urbanizable). En el área rural no estará permitido generar nuevas urbanizaciones y solo podrán levantarse construcciones que complementen las actividades rurales o la vivienda del propietario del terreno rural. La subdivisión del suelo estará limitada a terrenos de al menos 0,5 ha.
- El desarrollo urbano de las ciudades y pueblos se regirá por un Plan Regulador, compuesto de memoria explicativa, estudio de factibilidad de agua potable y alcantarillado, ordenanza local y planos. Estos últimos graficarán el límite urbano de la ciudad o del área urbana; las calles, plazas, parques y demás espacios públicos; y las distintas áreas o zonas en que se dividirá el territorio urbano de acuerdo a normas urbanísticas específicas.
- En la ordenanza del plan se establecerán las reglas urbanísticas que deberán cumplir las construcciones respecto de su emplazamiento, su tamaño máximo y las actividades que podrán desarrollarse en ellas. Junto con regular el tamaño de las construcciones, los planes reguladores podrán establecer la densidad o cantidad máxima de viviendas que podrán contemplarse en cada sector. Los planes reguladores no podrán contener otro tipo de disposiciones.
- Previo a su aprobación, los planes reguladores deberán someterse a una evaluación ambiental en la cual se verificarán los aspectos medioambientales considerados en su formulación. El Plan Regulador será aprobado por la Municipalidad respectiva, mediante un proceso público. La aprobación corresponderá a un Concejo Comunal cuyos miembros serán elegidos por los vecinos mediante votación.
- En caso de ciudades con más de una comuna existirá un Plan Regulador Intercomunal (PRI), que aprobará el respectivo Gobierno Regional. En

estos casos los Planes Reguladores Comunales deberán sujetarse a lo dispuesto en el plan intercomunal, en lo que respecta a la vialidad y parques de carácter intercomunal, las instalaciones de infraestructura de nivel intercomunal y el límite urbano de la ciudad. El PRI será aprobado por un Consejo Regional cuyos miembros serán elegidos por los concejales de las municipalidades de la región.

- Los proyectos de construcción de mayor envergadura o que contemplen procesos que puedan contaminar el medio ambiente también deberán someterse a una evaluación ambiental previa a su ejecución.
- Todas las construcciones deberán cumplir normas específicas y obtener un permiso de la autoridad municipal antes de su ejecución. En las áreas urbanas las construcciones ubicadas en terrenos particulares, además, deberán cumplir las normas urbanísticas fijadas en el respectivo plan regulador.
- Las viviendas económicas estarán sujetas a diversas excepciones respecto de las normas de los planes reguladores y de las restricciones para construir en el área rural, en orden a facilitar su construcción.
- El Estado asegura el derecho de las familias de escasos recursos para contar con una vivienda económica. Tal objetivo se enfrentará mediante instrumentos financieros de subsidio a la demanda. El Estado no construirá por cuenta propia ni adquirirá terrenos para el emplazamiento de tales viviendas.
- En todo el territorio nacional los caminos y las vías públicas que los conectan serán fijados por el Ministerio de Obras Públicas, sin sujetarse a los trazados que estuvieren dispuestos en los planes reguladores.
- El Gobierno Central cumplirá el rol de regulador (fijar las reglas que regulan el sistema) y de supervisor de su funcionamiento. En el caso de las obras públicas y caminos además elaborará y aprobará los proyectos de construcción. La responsabilidad del Estado respecto del desarrollo urbano será ejercida por el mismo Ministerio, que se encargará de la provisión de viviendas para los sectores de menos recursos.
- Los terrenos de borde costero del océano, ríos y lagos son de la nación toda y sobre ellos solo pueden levantarse construcciones bajo el régimen de concesiones otorgadas por la autoridad naval.
- Las instalaciones en el espacio público de las ciudades no estarán reguladas por normas de tipo urbanístico. Las instalaciones de servicios responderán a reglas de carácter económico que busquen el menor costo para los usuarios del respectivo suministro. Distintos órganos del Gobierno Central otorgarán permisos para intervenir el espacio público, de acuerdo a regulaciones propias.
- Las instalaciones de infraestructura en todo el territorio nacional no estarán reguladas por normas de tipo urbanístico, sin embargo de manera previa a su ejecución deberán someterse a evaluación ambiental.
- Las propiedades tanto urbanas como rurales deberán pagar un impuesto o contribución al Estado, en contraprestación a la labor de este



respecto de la mantención de los espacios e instalaciones públicas. Se excluirán de dicho impuesto las viviendas económicas de menor valor. Los impuestos serán de carácter nacional, no habrá impuestos regionales. Los impuestos no tendrán destino específico sino que este se decidirá anualmente mediante una Ley de Presupuestos del sector público.

- La mantención de los espacios públicos corresponderá a las Municipalidades, a los Gobiernos Regionales y a los Ministerios de Vivienda y Urbanismo y de Obras Públicas, según sus respectivos ámbitos de acción.
- La formación de los espacios públicos de las ciudades corresponderá a los proyectos de construcción que se contemplen en terrenos privados, salvo que se trate de iniciativas del Estado que serán financiadas por este. Al interior de las ciudades los proyectos de construcción deberán ceder las porciones de terreno que coincidan con los trazados viales dispuestos en el plan regulador. Dichos trazados tendrán un período de vigencia determinado, transcurrido el cual caducará la señalada obligación de cesión y se podrá construir sobre ellos.
- Toda nueva urbanización al interior de una ciudad deberá contemplar calles, áreas verdes y terrenos para equipamiento, que pasarán a ser públicos (mediante cesión gratuita) cuando se terminen las construcciones.
- Tanto la mantención de los espacios públicos (iluminación, áreas verdes, aseo) como la provisión de equipamiento urbano básico (educación, salud, seguridad, deporte, cultura) serán de cargo del Estado.
- El Estado podrá declarar que determinadas construcciones o sectores, por su valor patrimonial cultural, son de valor para toda la sociedad, por lo que sus propietarios no los podrán intervenir ni demoler sin autorización previa de un Consejo estatal. Dicha declaratoria no estará sujeta a compensación.





Con el objetivo de apoyar la discusión regional y cívica en torno a la nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano, se ha elaborado este documento, que revisa la evidencia referida a las ciudades de Chile. Corresponde a un compendio base, cuyos contenidos han sido relevados en virtud de la importancia que tienen para aproximarse a las características de lo urbano en Chile. De cierta manera este documento establece una matriz de variables para analizar el fenómeno, pero es finalmente el lector quien está llamado a construir su propio diagnóstico.

**Rodrigo Pérez Mackenna**  
Ministro de Vivienda y Urbanismo  
y Bienes Nacionales

Marzo 2013



Al servicio  
de las personas  
y las naciones

