

*Desafíos políticos*  
**para el desarrollo**

*Una propuesta de los constructores de Chile*





*Desafíos políticos*  
**para el desarrollo**

*Una visión de los constructores de Chile*



*INTRODUCCIÓN*

*ANTECEDENTES*

## INTRODUCCIÓN



Este año y el próximo los chilenos elegiremos nuevas autoridades y presenciaremos la instalación de un Gobierno que, como todos sus antecesores, sin duda trabajará con ahínco para mejorar las condiciones de vida de los habitantes de esta tierra y avanzar juntos hacia el desarrollo.

Como gremio de los empresarios de la construcción nos sentimos llamados a contribuir a estos objetivos. Así lo hemos hecho siempre y así lo seguiremos haciendo: privilegiando aquello que nos une como sociedad, mirando hacia el futuro y con propuestas inspiradas en el bien común.

Sobre esas bases se construyó también este documento. Un documento que contiene antecedentes, reflexiones y caminos de acción para temas no solo de interés sectorial, sino de preocupación de todas aquellas personas que aspiran a hacer de Chile un mejor país.

**Sergio Torretti Costa**  
**Presidente Cámara Chilena de la Construcción**

### *Aquí hablamos del hogar y del barrio, de las comunas y las ciudades y de la distancia y la unión entre las personas, de sus capacidades para guiar sus destinos y de nuevas oportunidades para cambiarlos por uno mejor.*

La palabra construcción proviene del latín *com-struere* que significa, aproximadamente, "esparcir o lanzar juntos". Una metáfora de pueblos agrícolas que asocia esta actividad con "esparcir semillas" en "unidad con otros", en lo que constituye un trabajo colaborativo del que se espera venga una cosecha que permita a todos vivir mejor.

Construir es sembrar juntos un futuro próspero y afable. Por ende, la construcción importa no solo en tanto actividad económica y por sus características inherentes a esta condición, sino porque en su expresión material va creando los espacios y entornos desde los cuales cada quien puede materializar sus propios sueños.

Así ha sido durante toda la historia de nuestro país. Desde la instalación de las primeras piedras en sus emergentes villas hasta el día de hoy.

Se trata de un proceso que, por cierto, ha experimentado cambios. Muchos cambios. Y los seguirá experimentando. De hecho, hoy cada proyecto enfrenta nuevas

oportunidades y amenazas que surgen desde distintos frentes. Y lo que ayer era bienvenido socialmente, hoy debe encarar la crítica atenta de ciudadanos transformados, cada cual, en un medio de comunicación, merced a las redes sociales y las nuevas tecnologías.

La democratización de los avances tecnológicos está marcando un cambio de época, quizás tan decisivo como el que produjo la revolución industrial respecto de la antigua sociedad rural, pues no solo ha incidido en la forma de hacer negocios, organizar, producir y distribuir bienes y servicios. También han visibilizado nuevas demandas. Desde exigencias por calidad de vida urbana hasta mayor transparencia de la actividad política, pasando por los estándares éticos de las empresas.

Chile ya alcanzó un PIB corregido por poder de compra de US\$ 427.000 millones y un per cápita de casi US\$ 27.000, lo que nos enfrenta a un nuevo momento de nuestra historia, que nos obliga a repensar las formas y propósitos con que nos relacionamos, asumiendo los desafíos de una nación con un alto Índice de Desarrollo Humano, pero que aún mantiene a más de un millón de personas viviendo bajo la línea de la pobreza.

Como sociedad debemos estar atentos a estas dinámicas y cada cual contribuir a responder a los desafíos de un país exitoso en muchos aspectos, pero deficitario en tantos otros.

Por ejemplo, es un imperativo de nuestros tiempos avanzar hacia el ejercicio efectivo –y no solo discursivo– del derecho a vivir bien. De allí la necesidad de formular una política habitacional que, entre otras posibilidades,

permita a los jóvenes arrendar una vivienda mientras deciden en qué lugar arraigarse y a las familias ya consolidadas vender la que ya obtuvieron con un subsidio para adquirir otra mejor. Es decir, una política habitacional centrada en las necesidades de las personas y en su calidad de vida, lo que va indisolublemente ligado no solo con la materialidad de las viviendas sino con las condiciones del entorno.

La ciudad es el espacio que reúne y resume nuestra habitualidad. Donde somos y transcurrimos: del hogar al trabajo, de la familia a la comunidad, de lo privado a lo público. Para muchos, su ciudad es un legítimo motivo de orgullo. Para otros, un paisaje ajeno y violento.

Un primer y crucial paso para revertir este panorama es que se implementen estándares urbanos mínimos en todas las comunas, independiente del nivel socioeconómico de sus habitantes, así como que se fomenten procesos activos de densificación, en especial en torno a la infraestructura de transporte de alto estándar.

Pero los cambios más profundos en este orden de cosas solo se producirán si asumimos que hay que hacer cambios de raíz al actual sistema de planificación urbana, que define y conduce el desarrollo de las ciudades. Ello demanda construir visiones compartidas y de largo plazo respecto de lo que queremos para nuestros barrios, comunas y ciudades y que estas sean la base para una planificación que mire la ciudad en su conjunto y coordine las acciones de todos los agentes que actúan sobre el territorio.

En este contexto, las dinámicas de crecimiento urbano –ya sean por extensión, regeneración o densificación– serían una expresión más de tales acuerdos y no motivos de tensión y conflictos.

Este momento que nos ha tocado vivir, en que el masivo acceso a la educación y el mejoramiento de las condiciones materiales de millones de chilenos ha hecho surgir nuevas y urgentes demandas, reclama en paralelo el desarrollo de infraestructura. Ya sea porque en sí misma constituye una de estas demandas o porque es condición necesaria para satisfacer otras importantes y a veces vitales necesidades.

Tal como en materia de urbanismo, se requiere de una mirada de largo plazo sobre la infraestructura, que la convierta en una "política de Estado", ajena a los vaivenes propios de los cambios de gobierno. Luego la tarea no es otra que materializar los tantos proyectos que el país necesita. ¿Cómo? Mediante el trabajo colaborativo del sector público y el privado.

Así tiene que ser porque la inversión anual en infraestructura debería ubicarse cerca del 4% del PIB para acompañar y sostener eficazmente un crecimiento económico en torno al 4%-5%, cifra que es imposible alcanzar solo con los recursos del Estado.

Todo esto desafíos deben abordarse teniendo en cuenta la urgente descentralización administrativa, fiscal y política que Chile requiere y demanda. El nuestro es y debe seguir siendo un país unitario, pero con regiones fuertes y protagonistas de su propio desarrollo, capaces

de elegir sus autoridades, así como de atraer y retener talentos. Sin regiones desarrolladas, Chile jamás llegará a ser un país desarrollado.

Y tampoco lo será si no implementamos políticas activas de inclusión para importantes segmentos de la población, particularmente mujeres, jóvenes que ni estudian ni trabajan e infractores de ley, a todos los cuales se suma una creciente población inmigrante.

Por eso aquí hablamos del hogar y del barrio, de las comunas y las ciudades, de la distancia y la unión entre las personas, de sus capacidades para guiar sus destinos y de nuevas oportunidades para cambiarlos por uno mejor. Porque son temas que están en el centro de nuestra actividad y de nuestras preocupaciones gremiales. Y porque al afrontar las problemáticas que conllevan estamos abordando brechas de desigualdad que con la voluntad y el trabajo de muchos podemos ir cerrando y así sembrar el futuro que todos anhelamos.

## ANTECEDENTES / Un acercamiento en cifras

## VIVIENDA



64%

del total de los hogares del país tiene una casa propia.

15%

disminuyó el déficit habitacional cuantitativo de 2013 a 2015.

400 mil

viviendas nuevas se necesitan para eliminar el déficit cuantitativo.

1 millón

de personas vive en zonas con un entorno urbano crítico en el Gran Santiago.

## CIUDAD



89%

de nuestra población vive en ciudades, uno de los porcentajes más altos del mundo.

4,4 millones

de personas viven en barrios con mala calidad de vida urbana (ICVU 2017).

1 hora

de viaje al día ocupan en promedio las personas de menores niveles de ingresos.

17,3 años

de antigüedad tienen los planes reguladores de las comunas del país con más de 50.000 habitantes.

## CONNECTIVIDAD



13 puestos

bajó Chile en materia de infraestructura en el período 2007-2016.

33%

de los poblados del país están desconectados de la red de vialidad.

44%

de nuestra red de aeropuertos ve superada su capacidad de las zonas de pasajeros en hora punta.

5 de 10

de los principales puertos nacionales verán superada su capacidad de diseño antes del año 2025.

## ANTECEDENTES / Un acercamiento en cifras

### DESCENTRALIZACIÓN



**2%**

del territorio nacional ocupa la Región Metropolitana, pero concentra el 40% de la población nacional.

**99%**

de la población de la Región de Arica y Parinacota vive en la ciudad de Arica. Es ejemplo del centralismo intra regional.

**69%**

de los chilenos se mostraron a favor de que las regiones eligieran sus propias autoridades locales (Encuesta Bicentenario UC 2013).

**60%**

de penetración registra la banda ancha en Chile en comparación con los países OCDE.

### INCLUSIÓN



**8%**

de la población ocupada de inmigrantes trabaja en el sector construcción.

**19%**

de los jóvenes entre 15 y 29 años del país no estudia ni trabaja.

**31,6%**

menos de sueldo recibe una mujer en Chile por hacer el mismo trabajo que un hombre.

**1.063**

infractores de ley han podido reinsertarse laboralmente gracias al programa Cimientos de la CChC.

*CAP. 01*

*VIVIENDA*  
*Una política centrada*  
*en las personas*



*La casa nos protege. Es nuestro más preciado refugio. También es nuestro hogar. Un lugar donde somos unidad y comunión. Donde amamos y construimos familia. Donde soñamos. Por eso queremos nuestra casa. Y por eso duele no tenerla. Tanto como duelen sus carencias y las de su entorno. Por eso este capítulo habla de vivienda. Porque de una buena política habitacional depende mucho más que tener un techo.*

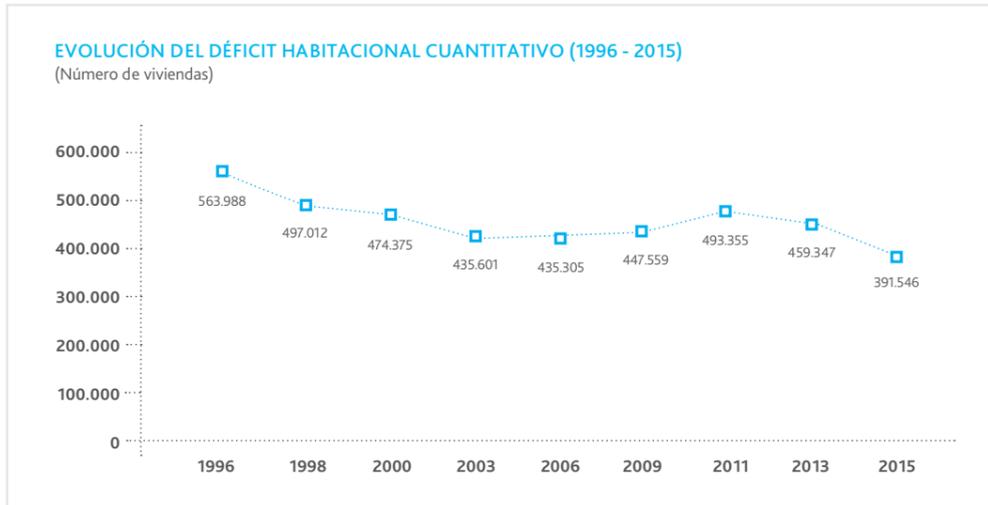
**EL SUEÑO DE LA CASA PROPIA**

El "sueño de la casa propia" ha sido históricamente una de las aspiraciones más sentidas por hombres y mujeres, así como por familias recientes o consolidadas.

En la prosecución de este noble objetivo las políticas habitacionales de los sucesivos gobiernos durante el último cuarto de siglo consiguieron reducir de manera significativa el déficit cuantitativo de viviendas, que equivale al total de nuevas viviendas que se necesita para familias que no poseen una y viven de allegadas o para reemplazar aquellas que presentan un alto grado de precariedad.

Así, la encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional (Casen) de 2015 constató que entre 2013 y 2015 dicho déficit disminuyó 15%. De acuerdo a la misma encuesta, su contracción se concentró especialmente en hogares allegados, que bajaron 21,3%, y en núcleos familiares en situación de hacinamiento (2,5 o más personas por dormitorio de uso exclusivo), que se redujeron 13%.

El porcentaje de familias que vivía en esta última condición bajó de esta forma de 9,3% a 7,2% en el período indicado.



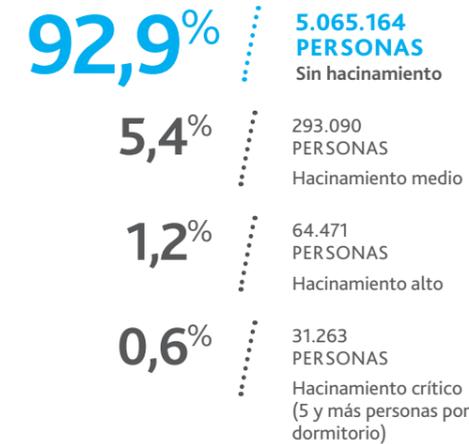
Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 1996-2015.

Por su parte, el déficit cualitativo de viviendas –total de viviendas que necesitan ser mejoradas o recuperadas, incluyendo aquellas que requieren ampliación, mejoramiento o conservación de material, o acceso a servicios básicos– si bien no registró variaciones relevantes a nivel agregado, también presentó disminuciones en lo que respecta a la cantidad de hogares que demandan ser ampliados y a aquellos que requieren conectarse o mejorar su conexión a servicios sanitarios básicos.

Cabe agregar que los énfasis de la política habitacional, sumados al crecimiento económico del país, han sido en buena parte responsables del elevado porcentaje de familias propietarias de una vivienda: 64,6% del total de hogares estimados por la encuesta Casen 2015 y 62,2% de los hogares de menores ingresos.

En solo tres años (período 2013-2015) el déficit cuantitativo de viviendas disminuyó 15%.

**DISTRIBUCIÓN DE HOGARES SEGÚN ÍNDICE DE HACINAMIENTO DE LA VIVIENDA (2015)**  
(Número y porcentaje, hogares)



Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 1996-2015.

## TERMINAR LA TAREA

Con todo, no hay que olvidar que aún mantenemos un déficit cuantitativo de viviendas de interés social que, siempre según la Casen 2015, llegaba a casi 400.000 unidades. Las mayores demandas insatisfechas se registraban en las regiones Metropolitana (207.000), del Biobío (33.677), de Coquimbo (24.421) y de Antofagasta (22.260).

El déficit cualitativo, en tanto, era a nivel nacional tres veces mayor que el cuantitativo. Al 2015 sumaba 1.217.801 viviendas. En este caso, los requerimientos principales se concentraban en las regiones Metropolitana (435.546), del Biobío (131.732), de Valparaíso (128.533) y de La Araucanía (96.680).

Ello hace necesario que el Estado mantenga, como hasta ahora, una activa política de subsidios a la demanda, especialmente focalizados en proporcionar una vivienda a los grupos más desfavorecidos de nuestra sociedad, que hoy viven precariamente en campamentos o allegados y hacinados. Mejorar los procesos de identificación de estas familias y de asignación de subsidios resulta clave para este objetivo.

La focalización del gasto en vivienda podría acortar los plazos para eliminar el déficit habitacional.

## MAGNITUD DEL DÉFICIT HABITACIONAL CUANTITATIVO

Según región (2009-2015)

REGIÓN	2009		2011		2013		2015	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
ARICA Y PARINACOTA	6.426	1,4	9.202	1,9	7.878	1,7	7.420	1,9
TARAPACÁ	12.657	2,8	11.821	2,4	11.095	2,4	11.713	3,0
ANTOFAGASTA	19.838	4,4	29.488	6,0	22.365	4,9	22.260	5,7
ATACAMA	6.795	1,5	9.476	1,9	9.043	2,0	8.355	2,1
COQUIMBO	18.926	4,2	20.002	4,1	16.566	3,6	14.257	3,6
VALPARAÍSO	35.104	7,8	43.492	8,8	38.196	8,3	24.421	6,2
O'HIGGINS	28.056	6,3	19.458	3,9	16.775	3,7	15.377	3,9
MAULE	22.463	5,0	36.514	7,4	24.173	5,3	18.374	4,7
BIOBÍO	41.728	9,3	56.303	11,4	39.544	8,6	33.677	8,6
LA ARAUCANÍA	14.800	3,3	19.808	4,0	14.117	3,1	14.233	3,6
LOS RÍOS	9.626	2,2	5.750	1,2	4.520	1,0	4.498	1,1
LOS LAGOS	13.296	3,0	11.261	2,3	10.540	2,3	8.115	2,1
AYSÉN	2.027	0,5	1.402	0,3	1.277	0,3	662	0,2
MAGALLANES	2.465	0,6	1.875	0,4	1.932	0,4	1.184	0,3
METROPOLITANA	213.352	47,7	217.500	44,1	241.326	52,5	207.000	52,9
<b>TOTAL</b>	<b>447.559</b>	<b>100,0</b>	<b>493.355</b>	<b>100,0</b>	<b>459.347</b>	<b>100,0</b>	<b>391.546</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2009-2015.

## MAGNITUD DEL DÉFICIT HABITACIONAL CUALITATIVO DE VIVIENDA:

Según región (2015)

REGIÓN	Solo requerimiento de materialidad		Solo requerimiento de conservación		Requerimiento de materialidad y conservación	
	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje	Número	Porcentaje
ARICA Y PARINACOTA	5.457	46,1	3.692	31,2	2.696	22,8
TARAPACÁ	5.570	33,3	7.029	42,0	4.129	24,7
ANTOFAGASTA	4.861	16,5	18.144	61,5	6.487	22,0
ATACAMA	8.139	42,4	7.020	36,6	4.030	21,0
COQUIMBO	23.424	39,9	22.337	38,0	12.954	22,1
VALPARAÍSO	33.356	28,2	64.486	54,4	20.627	17,4
O'HIGGINS	37.672	54,5	18.195	26,3	13.252	19,2
MAULE	34.810	44,6	25.017	32,1	18.160	23,3
BIOBÍO	39.733	33,8	59.817	50,9	17.906	15,2
LA ARAUCANÍA	39.975	44,5	31.778	35,3	18.170	20,2
LOS RÍOS	12.976	49,0	10.637	40,2	2.876	10,9
LOS LAGOS	29.443	45,7	28.278	43,9	6.705	10,4
AYSÉN	2.782	40,5	3.326	48,4	760	11,1
MAGALLANES	2.178	40,4	2.807	52,1	405	7,5
METROPOLITANA	131.033	34,1	198.396	51,7	54.677	14,2
<b>TOTAL</b>	<b>411.409</b>	<b>37,5</b>	<b>500.959</b>	<b>45,7</b>	<b>183.834</b>	<b>16,8</b>

Fuente: Ministerio de Desarrollo Social, Encuesta Casen 2009-2015.

## DESAFÍOS URGENTES

La imperiosa necesidad de reducir a paso acelerado y con recursos siempre insuficientes el déficit que se fue acumulando a lo largo de los años indujo a las sucesivas administraciones a materializar soluciones habitacionales con un enfoque mayormente cuantitativo.

Y esto provocó severas consecuencias.

La más evidente –como ha señalado incluso la OCDE– es que tales dinámicas, carentes de una planificación integral y coordinada, llevaron a la formación de extensos barrios densamente poblados, empobrecidos, alejados de los centros urbanos y con una nula o muy baja provisión de infraestructura, servicios y equipamiento.

En ellos miles de familias encontraron una vivienda propia, pero, con el pasar de los años, sus casas, edificios y barrios se han convertido en parte de una problemática social de primer orden. Reconstruir o reemplazar estas viviendas y rehabilitar su entorno, impidiendo que este fenómeno se vuelva a repetir en el futuro, es uno de los grandes desafíos que enfrenta la política habitacional. En especial una que ponga en su centro a las personas y su calidad de vida.

## ENTORNO URBANO SANTIAGO\*

ZONAS	Población		Superficie	
	[habts]	[%]	[km2]	[%]
Zonas con Entorno Urbano Críticos	1.048.904	18,3	68	9,2
Zonas con Entornos Urbanos Intermedios	3.404.639	59,4	509	69,1
Zonas con Entornos Urbanos Destacables	1.278.173	22,3	160	21,7

Fuente: CChC / CIT-UAI

## ENTORNO URBANO TEMUCO\*

ZONAS	Población		Superficie	
	[habts]	[%]	[km2]	[%]
Zonas con Entorno Urbano Críticos	55.586	17,6	4	7,4
Zonas con Entornos Urbanos Intermedios	212.556	67,3	39	77,8
Zonas con Entornos Urbanos Destacables	47.690	15,1	7	14,8

Fuente: CChC / CIT-UAI

\*Nota: El estudio "Reconocimiento del Entorno Urbano" fue elaborado por la Cámara Chilena de la Construcción y el Centro de Inteligencia Territorial (CIT) de la Universidad Adolfo Ibáñez (UAI). Para la elaboración, y en una primera etapa, se evaluaron todas las manzanas del Gran Santiago y del Gran Temuco en tres dimensiones - disponibilidad de infraestructura urbana, accesibilidad a equipamiento y medio ambiente - y luego se agruparon en la medida en que comparten un entorno urbano similar.

**NUEVAS DEMANDAS**

Una política habitacional para el Chile del siglo XXI debe, además, hacerse cargo de nuevas demandas, más propias de un país con una creciente población de adultos mayores y de clase media que de la nación que se esforzaba por salir de la pobreza hace solo unas cuantas décadas.

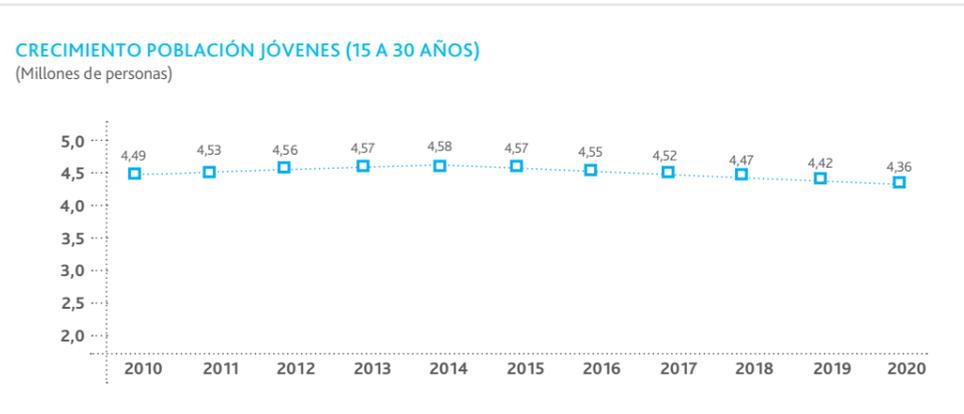
Demandas que, en parte por efecto de este mismo proceso, han cambiado y se han diversificado.

Por ejemplo, los jóvenes de hoy tienen aspiraciones muy distintas a los jóvenes de ayer. Su ciclo de vida es muy diferente que el de sus padres, su conexión y exposición a otras realidades es infinitamente mayor –lo que modifica sus propios estándares– y sus expectativas en cuanto a la formación de sus familias son muy diversas.

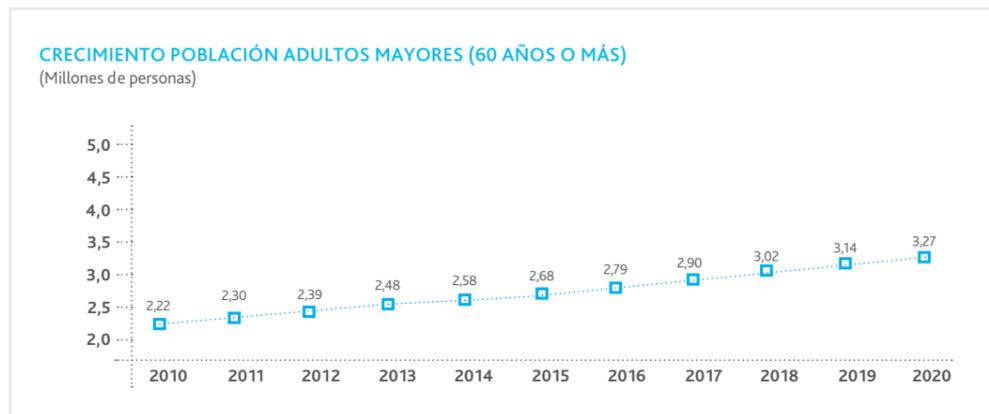
En la práctica, esto se traduce en que, en términos de la "oferta habitacional", la política pública debe ser capaz de ofrecer un nuevo equilibrio. Que incluya en su

formulación desde las características de las familias –ahora menos numerosas– hasta las cualidades de las viviendas, pasando por factores tan relevantes como emplazamiento, condiciones del entorno y acceso a bienes y servicios públicos y privados, así como a adecuados medios de transporte.

De esta forma no solo se estaría respondiendo a una demanda más rigurosa, exigente e instruida. También se contribuiría a profundizar el ejercicio del derecho a elegir de las personas, las que tendrían más y mejores opciones para materializar sus proyectos de vida.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.



Fuente: Instituto Nacional de Estadísticas.

Cambios económicos y demográficos crean nuevos desafíos habitacionales y urbanos.

**POLÍTICA FLEXIBLE**

Necesidades y aspiraciones de los chilenos del siglo XXI – así como las actuales carencias de quienes algún día fueron los felices propietarios de una vivienda nueva– importan, por ende, la generación de nuevos modelos de gestión y la puesta al día y/o la creación de instrumentos legales, normativos y reglamentarios.

Mantener políticas de producción en serie de viviendas, sin considerar el entorno donde se localizan o cómo este responde a las necesidades de las familias, no es consistente con los profundos cambios que hemos vivido en los últimos decenios.

Una política habitacional del siglo XXI debe ser capaz de generar los incentivos adecuados para superar la entrega de un "techo", avanzando hacia una mayor consideración por las aspiraciones de quienes habitarán las nuevas casas y las transformarán en sus hogares.

Se requiere, en consecuencia, una política habitacional flexible, que ofrezca una amplia gama de posibilidades, diseñadas considerando el ciclo de vida de las personas y de las familias. Una política habitacional que, dado lo anterior, tendría que transitar gradualmente de instrumentos que apuntan a la cantidad y a la propiedad a otros que se focalicen en la calidad y promuevan la movilidad social.

La política habitacional debe ofrecer opciones acordes al ciclo de vida de las personas.

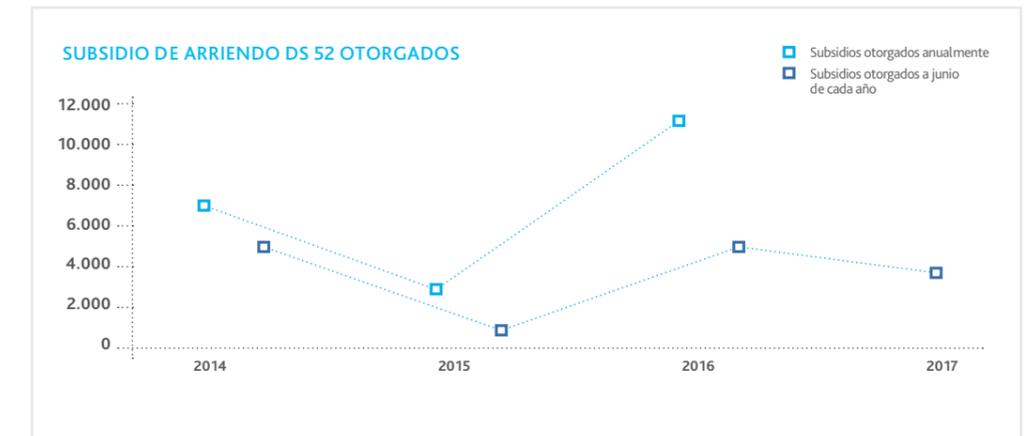
**EL ARRIENDO COMO OPCIÓN**

Por ejemplo, cabría potenciar una política de subsidios que apoye no solo la adquisición, sino también el arriendo de una vivienda. Principalmente tratándose de personas y familias en situación de vulnerabilidad transitoria y de jóvenes que aún no están en condiciones de establecerse definitivamente o que debieran contar con libertad para moverse incluso a otras ciudades, si ello fuera necesario, para encontrar un trabajo.

Este subsidio podría estar asociado a un sistema de administración colectiva de los inmuebles. Esto es que privados construyan edificios de departamentos para arriendo, debiendo cumplir estándares de servicio –como una adecuada mantención de los bienes comunes– a cambio de un pago directo del Estado, el que además se comprometería a mantener una tasa de ocupación mínima.

Con ello se facilitaría no solo la integración social, sino que se garantizarían condiciones de mantención de las viviendas, así como una mejor localización de las mismas.

Una nueva alianza público-privada podría ofrecer y mantener viviendas para arriendo.



El "Subsidio de arriendo de vivienda" se inició en 2014 para entregar una solución habitacional provisoria a familias no propietarias. Hasta fines del año 2015 estuvo dirigido a familias jóvenes (jefes de hogar entre 18 y 30 años), pertenecientes hasta el tercer quintil de vulnerabilidad. Luego, su cobertura se amplió hasta el 70% de la población más vulnerable. No obstante, el número de subsidios entregados no supera las 12.000 unidades anuales.

**IMPULSO A LA MOVILIDAD SOCIAL**

En tanto, aquellas personas y familias más consolidadas que ya han obtenido un subsidio, que con este apoyo adquirieron una casa propia y cuya condición económica ha ido mejorando en el tiempo, debieran tener la posibilidad de entregarla como parte de pago para que –con el respaldo de un nuevo subsidio acotado y un crédito hipotecario– puedan adquirir una mejor vivienda, en barrios mejor equipados y mejor ubicados de acuerdo a sus necesidades.

Esto impulsaría no solo la movilidad social. Generaría un stock de viviendas que, utilizando subsidios ya existentes, también podrían ser reparadas –y los barrios rehabilitados– para redestinarse a los sectores vulnerables, como son quienes viven en campamentos o a grupos de inmigrantes que comparten, con suerte, poco más que una pieza.

Al mismo tiempo, una iniciativa de este tipo permitiría desarrollar proyectos de renovación urbana para el emplazamiento de nuevas viviendas sociales en mejores condiciones.

Hoy, en cambio, por no existir una política como la mencionada, nos encontramos ante la paradoja de que, aun habiendo un importante déficit de viviendas, ya el año 2011 se estimó un total de casi 4.000 viviendas sociales sin ocupantes, lo que equivalía a una inversión pública desaprovechada de nada menos que \$ 50.000 millones, según datos de ese año del Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

Por ello, es quizás más importante que nunca conocer y comprender las actuales necesidades de los chilenos y de las familias. No basta solo con consideraciones de pobreza o vulnerabilidad monetaria, también se deben comprender y atender a sus preferencias y aspiraciones.

**¿QUÉ LE PREOCUPA A LA GENTE?**



La vivienda es el mayor patrimonio de muchas familias y debe ser clave para su desarrollo.

**MÁS POSIBILIDADES DE ELEGIR**

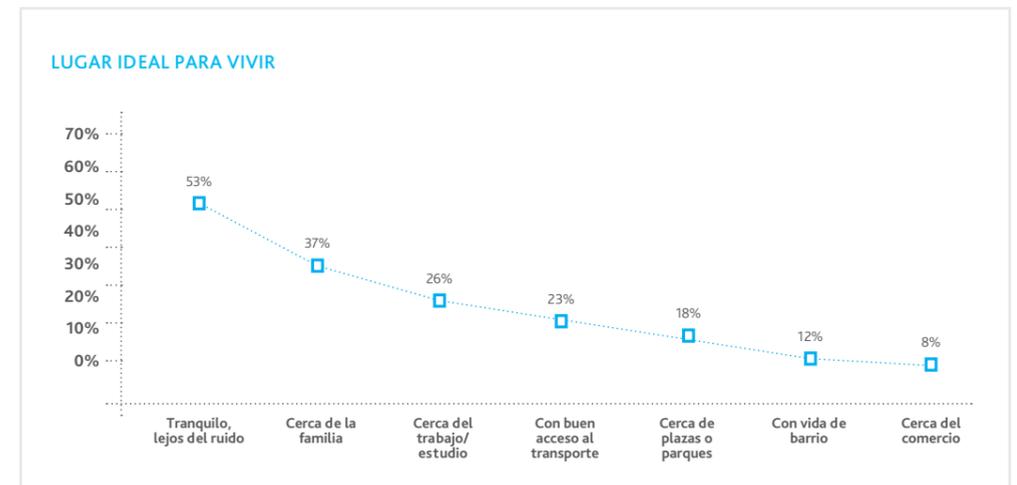
Para poder enfrentar estos desafíos se requiere un cambio en los lineamientos que inspiran la política pública, así como en la forma de hacer, gestionar e informar lo que se hace.

Desde hace años que la ciudadanía cuestiona el accionar de sus líderes si considera que éstos no dan respuesta a sus requerimientos o estiman que no son lo suficientemente transparentes. Por lo mismo, el Estado debe adecuarse a este nuevo escenario, lo que en materia de vivienda significa mantener una mayor cercanía con los ciudadanos, en especial cuando se trata del principal patrimonio de las familias.

Una forma de llevar esto a la práctica sería permitiendo adaptaciones locales a la política habitacional –asociadas a una valoración diferenciada de los subsidios–, de manera de acercar a las personas decisiones respecto de tipología de los inmuebles, materialidad y tamaño, entre otras, adecuadas además a las zonas geográficas en que habitan.

En definitiva, se trata de generar nuevas conversaciones y acuerdos sociales –entre autoridades, ciudadanos y empresas– para ayudar a concretar el “sueño de la casa propia”, para que esta y su entorno respondan a sus necesidades y expectativas y para que más temprano que tarde podamos decir que somos unos pocos países que ha logrado poner fin a su déficit habitacional.

La política habitacional podría entregar mayores posibilidades de elección a las comunidades.



Fuente: Vivir hasta los 100. Icare 2017 – GfK Adimark.

*CAP. 02*

*CIUDAD*  
*Hacia una nueva*  
*convivencia urbana*



*Afuera de nuestras casas, el mundo. Un mundo que se organizó en caseríos, en villas, en ciudades. También en comunas, en intercomunas, en áreas metropolitanas. En un entramado creciente y complejo. Pero responsable, en buena parte, de enormes progresos para la humanidad. Como país, nuestro desafío –desarrollado en este capítulo– es hacerlo más acogedor. Más amable y vivible. Para nosotros y para las nuevas generaciones.*

### CIUDADES QUE ATRAEN

La moderna antropología enseña que las circunstancias naturales en que habitamos, como clima, territorio o emplazamiento, definen buena parte de nuestra cultura, visión de mundo, modos de adaptación y conducta. No es extraño entonces que las masivas migraciones hacia las ciudades registradas a fines del siglo XIX e inicios del XX a medida que los países se incorporaban a la revolución industrial –y protagonizadas por millones de personas que se desplazaban en busca de mejores condiciones de vida y oportunidades laborales– hayan provocado cambios sociales, políticos, culturales y económicos de primer orden.

Tales cambios fueron responsables de un progreso y bienestar sin precedentes en la historia de la humanidad. Pero también trajeron consigo nuevas problemáticas, como hacinamiento y marginalidad.

Surgió así la acuciante necesidad política y social de rediseñar las ciudades, expandir sus límites y construir viviendas y barrios para la creciente población, lo que a su vez llevó a extender caminos, calles, avenidas, carreteras –además de las redes de alcantarillado, agua potable y energía eléctrica– y a emplazar servicios e instituciones de diversa índole. Estas dinámicas variaron entre un país y otro, pero aun cuando se les pudiera considerar en muchos casos insuficientes, atrajeron nuevas olas migratorias, en desmedro de ciudades más pequeñas y del mundo rural.

En Chile, el proceso migratorio alcanzó su fase cúlmine entre los años '40 y '60 del siglo pasado, llegando a explicar poco más del 40% del crecimiento poblacional de Santiago en ese período y consolidándola como la ciudad más poblada del país. Lo anterior se expresó, primero, en la expansión de esta hacia su territorio circundante y en el proceso de renovación y densificación observado en décadas recientes, fenómeno que se repite –aunque con desfases temporales– en las principales ciudades del país.

Hoy el 89% de nuestra población vive en ciudades, lo que nos posiciona como una nación altamente urbanizada en el contexto internacional. En todo caso, un análisis más en detalle si bien confirma esta primacía urbana, en particular de las capitales regionales, también evidencia un poblamiento heterogéneo, con alta concentración de población en el valle central, grandes centros urbanos en la zona norte y extensos territorios casi deshabitados en la zona austral.

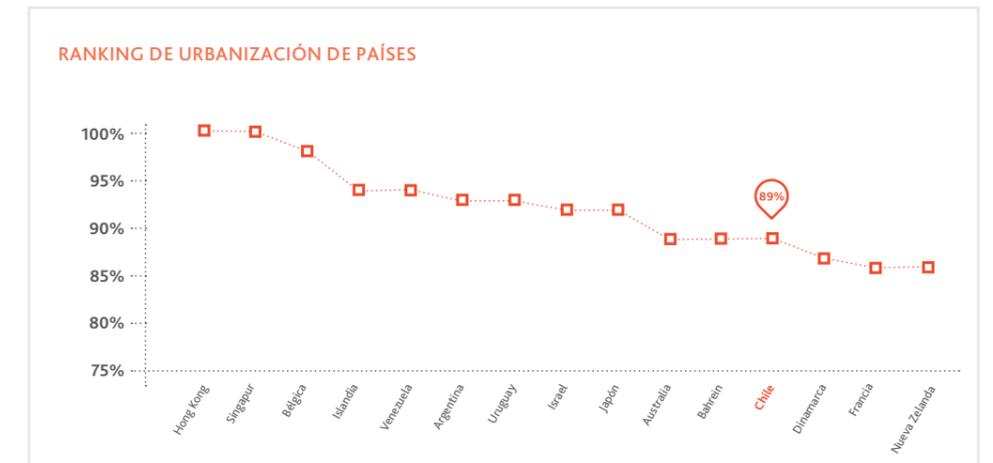
Cabe destacar además que, aun cuando Chile muestra en las últimas décadas una clara ralentización en su tasa de crecimiento poblacional, la presión por crecimiento y desarrollo de nuestras ciudades no ha disminuido. La formación de nuevos hogares y la disminución del número de habitantes promedio por vivienda, la creciente inmigración extranjera y una mayor movilidad social y habitacional vinculada al aumento de los ingresos, han

seguido y seguirán generando una demanda creciente por nuevas viviendas, especialmente en zonas bien localizadas.

Claro que ahora las personas ya no solo demandan un “techo”. Aspiran a sentirse parte del desarrollo del país mediante el mejoramiento sustancial de su entorno, particularmente de sus barrios y comunas.

Esto representa al menos un doble desafío para la política pública. Por un lado, debe ser capaz de revertir significativos déficits en materias de infraestructura, equipamiento, espacios públicos y áreas verdes que afectan a extensas zonas del territorio y a numerosos grupos humanos. Y, por otro, debe crear condiciones para que exista el espacio necesario que permita habilitar estos bienes y servicios, así como para la provisión de viviendas de calidad y bien localizadas.

Chile es un país altamente urbanizado: el 89% de la población nacional viven en ciudades.



Fuente: Banco Mundial, 2013.

**DEL CONFLICTO A LOS CONSENSOS**

Por definición, las ciudades son espacios acotados, en donde la proximidad física entre los individuos genera las condiciones y oportunidades necesarias para el intercambio y el conocimiento. De ahí que sea connatural a su propia existencia que existan múltiples visiones –así como intereses y propuestas– sobre el uso del suelo.

De esta superposición surgen fricciones y conflictos, como los que con creciente frecuencia podemos ver en nuestras ciudades, incluso no tratándose de las principales áreas metropolitanas del país.

Así encontramos a propietarios y usuarios actuales del territorio –típicamente de sectores ya consolidados– que promueven que se “congele” la oferta de espacios circundantes, preocupados por los impactos en su calidad de vida que pudiera provocar la llegada de nuevos habitantes. Mientras, en la otra vereda, los potenciales interesados en acceder a dichas áreas aspiran a que estas amplíen su capacidad de acoger a nuevas familias.

Enfrentadas a tal escenario, no pocas veces las autoridades optan por restringir el acceso a suelo normado, limitando la altura y la densidad de las construcciones, lo que encarece el precio de las viviendas.

Esta dinámica conlleva una profunda contradicción, pues son las propias autoridades las que, al tomar decisiones solo con criterios locales y que en el largo plazo no son beneficiosas para el conjunto de la sociedad, afectan las posibilidades de éxito de las políticas públicas que buscan una mayor integración y acceso a bienes y servicios de calidad, objetivos que debieran ser transversalmente compartidos.

Una situación similar ocurre cuando existe suelo urbano donde está permitido construir viviendas, pero que no cuenta con cobertura de servicios sanitarios, lo que hace inviable su utilización. Según la Superintendencia

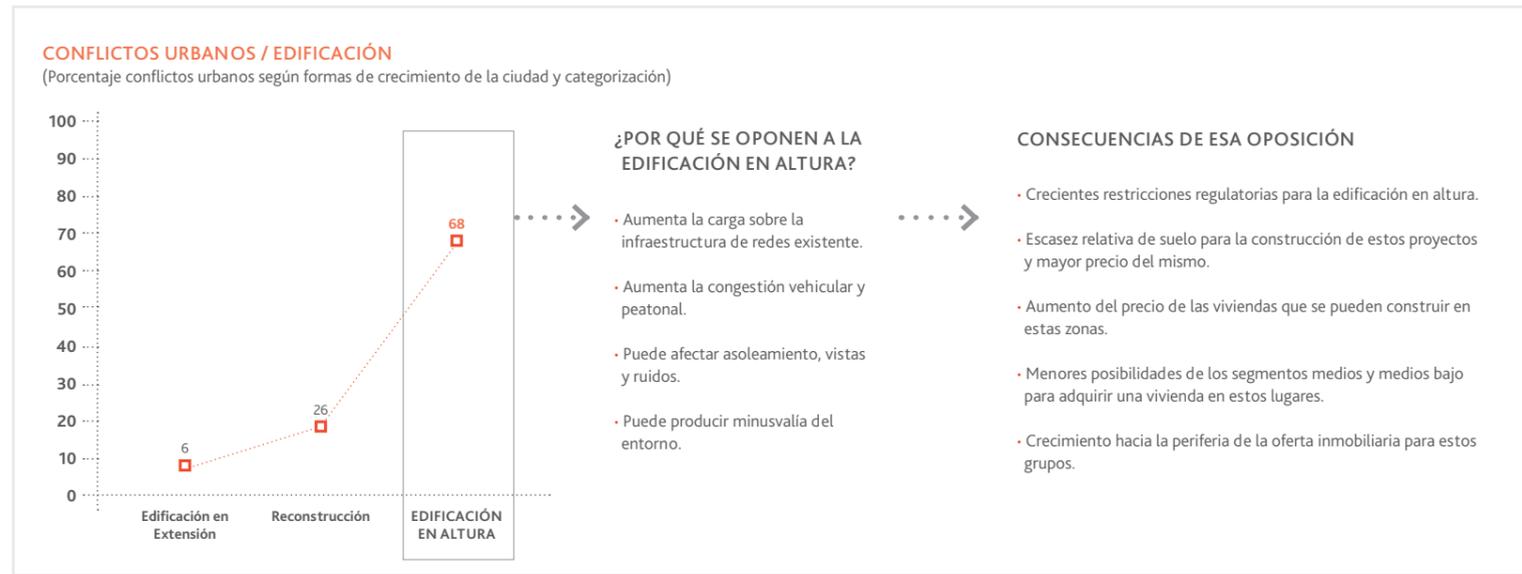
de Servicios Sanitarios, más del 35% del suelo en zonas urbanas del país estaría en esta condición.

En resumen, la gestión del suelo es de la mayor importancia para las familias y la comunidad y, por lo mismo, requiere una regulación adecuada, que permita el mejor uso de este recurso escaso.

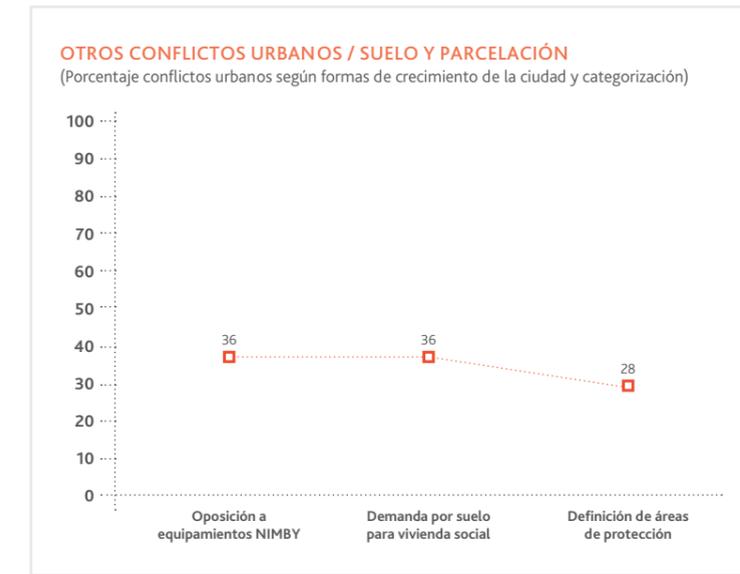
Al respecto, y tomando en cuenta los diversos estadios de desarrollo de nuestras ciudades, así como sus diferentes características y roles territoriales, creemos necesario que se implemente una política que garantice la provisión de suelo y de servicios básicos a partir de una mirada

compartida de largo plazo y que guíe el crecimiento urbano tanto por regeneración de áreas deterioradas o subutilizadas como por densificación de sectores ya consolidados y por expansión planificada.

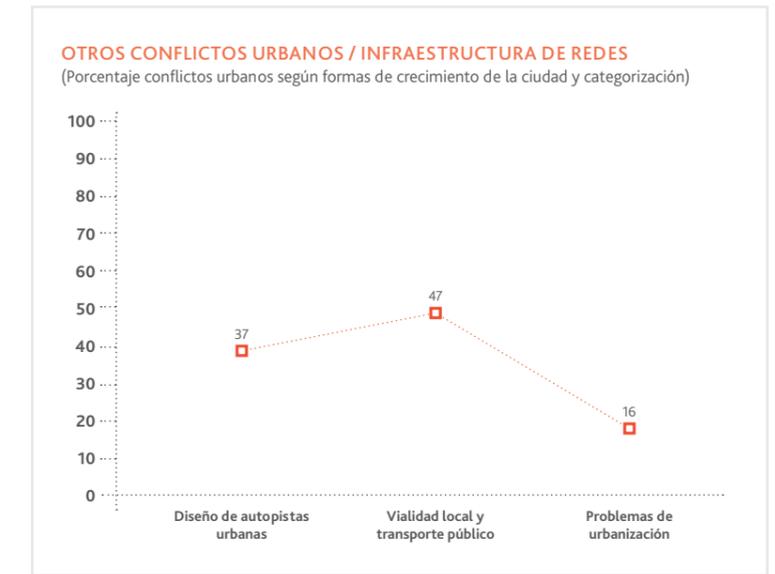
Debe garantizarse la disponibilidad de suelo urbano para demandas actuales y futuras.



Fuente: CChC en base a Conflictos Urbanos Stgo. 2006-2011 (Sur).



Fuente: CChC en base a Conflictos Urbanos Stgo. 2006-2011 (Sur).



Fuente: CChC en base a Conflictos Urbanos Stgo. 2006-2011 (Sur).

MÍNIMO COMÚN

Nuestras ciudades albergan evidentes desigualdades. No solo en lo que dice relación con el ingreso de los hogares, sino en términos de disponibilidad, calidad y accesibilidad a bienes y servicios públicos y privados de diverso tipo, lo que hace que en una misma ciudad coexistan comunas con estándares de países desarrollados y otras con niveles propios de naciones del tercer mundo.

El Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) 2017, que la CChC elabora en conjunto con la Universidad Católica, lo mostró con brutal claridad. Por ejemplo, cinco de las diez comunas con mejor calidad de vida urbana de Chile son del Gran Santiago, al igual que las diez comunas con peor calidad de vida de todo el país. De hecho, se estima que más de un millón de personas vive en sectores de la capital en su mayoría homogéneamente pobres, con escasa dotación de servicios y bienes públicos y mala movilidad, lo que exacerba otras patologías sociales.

Son los habitantes de una periferia segregada donde conviven con carencias que permanentemente les recuerdan y profundizan su condición de vulnerabilidad.

Comenzar a intervenir en estas dimensiones no pasa solo por invertir en grandes obras o proyectos. También, y de forma muy relevante, por habilitar y/o elevar el estándar de la infraestructura básica. Nos referimos a equipamiento, áreas verdes y espacios públicos. A luminarias, basureros, señalética, juegos infantiles y paraderos de locomoción colectiva. A calles y veredas, respecto de la cuales nuestro informe Infraestructura Crítica para el Desarrollo, ICD 2017, hizo una estimación reveladora: el 51% de la superficie de calles y veredas de Santiago y de otras seis ciudades principales del país debiera ser repuesto por encontrarse en "mala" o "regular" condición.

Hacerse cargo de estos déficits es tan necesario como posible. El punto de partida es voluntad política. Y la primera acción concreta es avanzar sobre un trabajo que ya han iniciado diferentes actores y que consiste en definir y garantizar estándares urbanos mínimos.

Una iniciativa de este tipo podría ser la base para que nuestras ciudades comiencen a revertir claras inequidades, garantizando condiciones básicas para todos, independiente del lugar donde vivan y de su condición socioeconómica. Esto minimizaría además la tendencia hacia el desarraigo de personas y familias que se ven empujadas a dejar sus barrios de origen –y sus redes afectivas y sociales– en busca de mejores condiciones de vida.

Tendría, además, un potente efecto dinamizador al revalorizar extensas áreas e incrementar el patrimonio de millones de hogares.

Se requerirá eso sí del compromiso de las autoridades nacional y comunales, del sector privado, de la sociedad civil y de los propios vecinos, tanto para diseñar los planes que permitan cumplir los estándares mínimos como para mantener aquello que se construya. También para buscar nuevos mecanismos de financiamiento o focalizar aquellos existentes, dado que las inversiones requeridas son cuantiosas. Solo como ejemplo, se estima que el déficit total de infraestructura vial en nuestras ciudades (sin considerar las concesiones urbanas) supera los 1.200 km. y

para suplirlo se requeriría una inversión cercana a los US\$ 1.000 millones.

Las leyes de financiamiento urbano compartido, de concesiones de obras públicas y de aportes al espacio público pueden ser de gran utilidad para ayudar en esta tarea.

Dado el alcance y eventual gasto asociado, lo que aquí se ha planteado debiera ser abordado en forma gradual, en la medida que los presupuestos nacionales, regionales y comunales lo permitan. Sin embargo, tenemos el convencimiento de que es la forma más apropiada para avanzar en calidad de vida y equidad urbana.

La definición de estándares urbanos mínimos mejoraría la calidad de vida de millones de personas.

¿CUÁL ES LA SITUACIÓN DEL ENTORNO URBANO EN NUESTRAS CIUDADES?

CALIDAD DE VIDA URBANA 2017 (Total nacional)			CALIDAD DE VIDA URBANA 2017 (Por áreas)			
	TOTAL COMUNAS DEL PAÍS		TOTAL ÁREAS METROPOLITANAS		ÁREA METROPOLITANA DE SANTIAGO	
	Nº comunas	Nº habitantes	Nº comunas	Nº habitantes	Nº comunas	Nº habitantes
RANGO SUPERIOR DE CALIDAD DE VIDA URBANA	24	3.906.143	1	294.159	8	1.477.137
RANGO PROMEDIO DE CALIDAD DE VIDA URBANA	40	6.003.605	8	10.952.404	11	2.091.552
RANGO INFERIOR DE CALIDAD DE VIDA URBANA	29	4.468.349	1	292.339	22	3.579.758

Fuente: Índice de Calidad de Vida Urbana (ICVU) 2017 - UC / CChC.

PRE CENSO 2011

**96%**  
no posee toda la infraestructura básica deseable (calles y veredas en buen estado, luminarias, señalética vial, áreas verdes y basureros).

**64%**  
de las manzanas en nuestras ciudades no cuentan con veredas y pavimentos en buen estado.

**5%**  
posee calles ni veredas pavimentadas.

CASEN 2015

**20%**  
de la población del país ha reportado algún problema de contaminación ambiental en su comuna durante 2015.

**15%**  
de la población del país reporta no tener centros de salud a menos de 2,5 km de su hogar.

**10%**  
de la población del país declara no tener áreas verdes a menos de 2,5 km de su hogar.

**6%**  
no cuenta con establecimientos educacionales a menos de 2,5 km de su hogar.

**ACORTANDO DISTANCIAS**

Otro ámbito crítico sobre el cual intervenir es el transporte público. Sus falencias hacen que los habitantes de las áreas periféricas más pobres deban realizar largos viajes para acceder en muchos casos a servicios tan básicos como una farmacia, comisaría o banco. O bien para llegar al colegio o a su trabajo. Esta inequidad es la que se reduce mediante los proyectos de infraestructura para movilidad.

En la Región Metropolitana, el programa de desarrollo del Transantiago –que requiere de una inversión de US\$981 millones hasta el año 2025, considerando solo los proyectos consolidados– y el de ampliación del Metro apuntan en este sentido. Sobre este último, cabe señalar que, aun cuando las nuevas líneas 3 y 6 y la comprometida línea 7 son un avance claro en esta materia, se necesita más que duplicar la actual red –que suma 142 kilómetros– para responder a los requerimientos de movilidad de los habitantes de la capital.

Otro medio de transporte público a tener en cuenta es el tranvía o metro ligero. De hecho, la municipalidad de Las Condes ya propuso un proyecto de este tipo, con una inversión estimada de US\$ 180 millones y una extensión de 9 kilómetros. Sin embargo, hoy está siendo reevaluado en consideración de la futura línea 7 de Metro.

Además, dentro del Plan Santiago 2025 se proponen tres tranvías que, en conjunto, requerirían de una inversión total de US\$ 1.709 millones: Metro Ligero Santa Rosa (14 kms. y 11 estaciones), Metro Ligero Tobalaba-Vespucio (15 kms. y 15 estaciones) y Metro Ligero de acceso al Aeropuerto Arturo Merino Benítez (7,5 kms.).

Por su parte, los trenes de cercanía o suburbanos presentan claras ventajas para unir localidades relativamente próximas entre sí. Con esta lógica, la empresa estatal EFE

ha desarrollado el proyecto "Rancagua Xpress", con una inversión estimada de US\$ 260 millones, y contempla ampliar la red con los proyectos Peñaflores-Quinta Normal (26 kms. y 9 estaciones) y Batuco-Quinta Normal (24 kms. y 7 estaciones), así como fortalecer el Merval y Biotrén en las regiones Quinta y Octava, respectivamente.

Disminuir los tiempos de viaje y elevar los estándares urbanos en las amplias zonas en que se concentra la población vulnerable parecen medidas más adecuadas para mejorar las condiciones y la calidad de vida de estos millones de personas que impulsar procesos de integración forzada. Y lo mismo ocurriría con un mejor aprovechamiento del suelo.

**RELACIÓN ENTRE TIEMPOS DE VIAJE PROMEDIO E INGRESO DE LOS HOGARES POR COMUNA.**  
(Tiempo de Viaje Promedio en Minutos)

	60	50	40	30	20	10
COMUNA DE SANTIAGO	Cerro Navia Puente Alto	Quilicura Maipú	Huechuraba La Florida Santiago	La Reina Lo Barnechea	Providencia Las Condes	Vitacura
INGRESO PROMEDIO DEL HOGAR(S)	500.000	1.000.000	1.500.000 2.000.000	2.500.000 3.000.000	3.500.000 4.000.000	4.500.000 5.000.000

Fuente: CChC.

Infraestructura y buen transporte público reducirían los tiempos de viaje y la segregación.

**ESTRATEGIA DE INTEGRACIÓN**

Otro ámbito crítico sobre el cual intervenir es el transporte. En Santiago y en las principales áreas metropolitanas del país se ha producido un importante cambio en la demanda de viviendas, siendo los departamentos los más solicitados por los compradores, principalmente por las ventajas que ofrecen en términos de accesibilidad a bienes y servicios, cercanía a puestos de trabajo y posibilidades de transporte. Esto supone la reutilización de territorios consolidados de nuestras ciudades.

Hasta ahora ha operado un modelo de "renovación" exitoso en repoblar las áreas centrales de nuestras ciudades y positivo desde el punto de vista de la movilidad social, pero en muchos casos deficitario en cuanto a la mitigación de los impactos que los proyectos generan en su entorno, lo que también ha incidido en la oposición de grupos ciudadanos a este tipo de iniciativas.

Es por ello que resulta necesario avanzar hacia un modelo de "regeneración" urbana que, junto con promover la iniciativa privada, intervenga la ciudad con un conocimiento detallado de los territorios y de las complejidades y particularidades de sus barrios. Esto sobre la base de un plan maestro que entregue certezas de las intervenciones e inversiones comprometidas –lo que generaría las necesarias confianzas para este tipo de emprendimientos de largo plazo–, resguarde elementos patrimoniales y contemple instancias amplias de participación.

Adoptar esta dinámica, más compleja y con plazos de desarrollo más extensos, requiere de cambios y adecuaciones a nivel de política pública y supone un gran desafío para las futuras autoridades. Asimismo, también debieran maximizarse los beneficios que conllevan nuevas obras de infraestructura y equipamiento.

Un ejemplo son las líneas de Metro y los parques urbanos, que generan mejoras significativas en las condiciones del entorno. Sin embargo, y no obstante la altísima inversión pública que demandan, por la lógica de planificación que nos rige no van asociadas necesariamente a decisiones que permitan su máximo aprovechamiento. Al contrario, es común ver que comunas beneficiadas por este tipo de obras promueven reducciones de constructibilidad, en circunstancias que debieran permitir que más personas puedan gozar de sus beneficios, respondiendo incluso a criterios intercomunales y metropolitanos.

Los procesos de densificación debieran recuperar barrios y optimizar el acceso a infraestructura.

**REQUISITOS PARA UNA BUENA DENSIDAD**



Fuente: Greg Clark, seminario "Ciudades en crecimiento: el desafío de acoger a sus habitantes". CChC 2015.

**EL DESAFÍO DE ACOGER**

Las políticas y acciones sobre el territorio son complejas y demandan difíciles consensos. Consensos que, sin embargo, son imprescindibles para generar confianzas y otorgar certezas a las autoridades, el sector privado y los vecinos. En este contexto surge con fuerza el rol central de la planificación urbana, materia en la cual –si bien Chile registra un comportamiento muy superior al de otros países latinoamericanos– presentamos graves falencias.

Pongamos el caso de los planes reguladores comunales (PRC), que constituyen la herramienta de planificación más importante de las comunas. Un análisis efectuado por la CChC, a partir de datos del año 2016, detectó que un tercio de las comunas del país no cuenta con un PRC propio, lo que afecta a unos 2,5 millones de personas. Y que de las comunas que sí tienen PRC propio, el 54% ha cumplido más de 15 años de vigencia y el 46% más de

20 años, lo que incide sobre los bienes de cerca de 3,2 millones de personas.

Así, resulta evidente que nuestro actual sistema de planificación urbana –que define las características y condiciones del desarrollo de barrios, comunas y ciudades– no está cumpliendo su objetivo y es parte responsable de las tensiones y conflictos que se dan en esta materia. Por ende, es fundamental introducirle profundas modificaciones, que permitan avanzar hacia una nueva convivencia urbana, basada en la construcción en forma sistemática, integral y coordinada de visiones consensuadas de desarrollo.

En primer lugar, proponemos que los planes reguladores comunales consideren un horizonte de planificación de largo plazo, sometiéndose a revisiones con cierta

periodicidad, por ejemplo, cada cinco años. También, que haya más y mejor participación ciudadana. Que sea amplia, oportuna –desde el inicio de la elaboración del PRC– y que aporte argumentos para la toma de decisión final de las autoridades respecto de distintas alternativas de desarrollo.

Otro aspecto relevante es la transparencia y el acceso a información. Se debe avanzar en la línea del big data y data mining creándose plataformas abiertas de datos, tanto públicos como privados, que permitan generar visiones y objetivos de largo plazo –base para una planificación urbana coherente–, evaluar escenarios y definir con precisión dónde y en qué invertir. El resultado serían ciudades más acogedoras, con mejor calidad de vida y más competitivas.

Por último, y tal como lo reconoce la Política Nacional de Desarrollo Urbano, parte importante de la posibilidad de mejorar la planificación urbana y nuestra convivencia pasa porque existan "autoridades de ciudad", que tengan facultades, equipos y recursos para actuar en sus ámbitos de competencia.

Esto requiere modificar la institucionalidad actual. Pero con una consideración particular: dada la diversidad de tipos y tamaños de áreas metropolitanas, intercomunas y ciudades del país, se deben generar mecanismos adecuados a cada caso para su coordinación y planificación integrada, lo que significa que podría ser necesario un alcalde mayor o solo implementar equipos que hagan seguimiento a temáticas comunes a dos o más comunas.

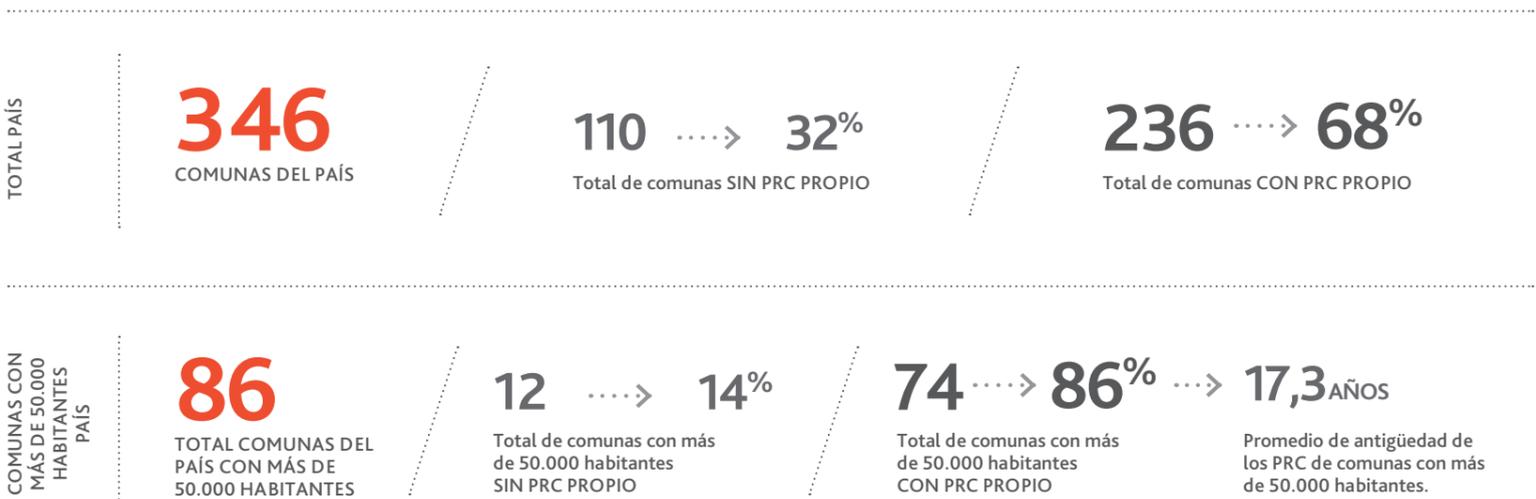
Sea cual sea el modelo, una planificación urbana integrada y coordinada –que sobre la base de múltiples fuentes de información mire y proyecte nuestras ciudades, sus dinámicas y las demandas de la población como un todo– permitiría identificar y aprovechar las incontables oportunidades que ellas ofrecen.

Tenemos el convencimiento de que las ciudades están entre los instrumentos más eficientes para impulsar el desarrollo y mejorar la calidad de vida de quienes las habitan. De ahí que la implementación de las medidas aquí descritas podría cambiar la cara de nuestras ciudades y, sobre todo, de nuestra sociedad, al favorecer la reducción de brechas sociales y desigualdades existentes.

La planificación urbana debe coordinar las decisiones locales y la acciones sobre el territorio.

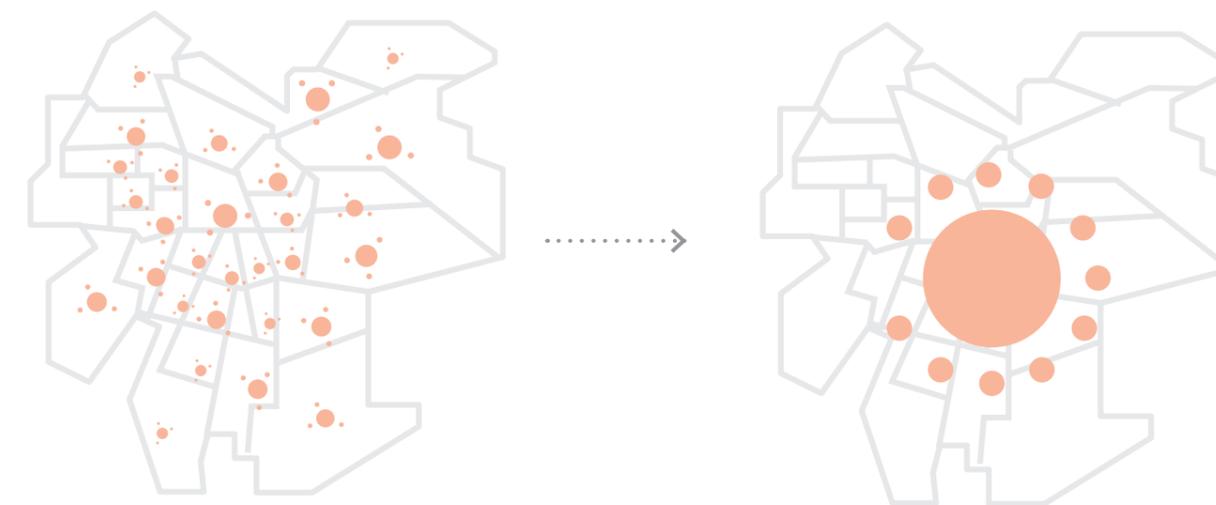
**ESTADO DE PLANIFICACIÓN COMUNAL**

(A diciembre de 2016)



Fuente: INE + INVU.

**DE LA PLANIFICACIÓN LOCAL A LA PLANIFICACIÓN INTEGRAL**



*CAP. 03*

*CONECTIVIDAD*  
*Infraestructura que*  
*nos une*



**3 áreas metropolitanas. 25 ciudades intermedias. 93 comunas con más de 50.000 habitantes. 36.400 pueblos, aldeas y caseríos. Son los asentamientos humanos de nuestro país. Toda una realidad que demanda ser abordada. De eso habla este capítulo. De terminar con el aislamiento. De crear y fortalecer redes que nos unan. De hacer que nuestros productos crucen las fronteras. Y de que cada habitante de este país pueda ser también ciudadano del mundo.**

Como la casa y la ciudad, la infraestructura forma parte de aquellos elementos que están en la base de la vida humana. Que nos aportan las condiciones necesarias para subsistir, para desplazarnos, para lograr una mejor calidad de vida y para desarrollarnos como personas y como sociedad.

Es por ello que históricamente ha ocupado un lugar central en los programas y en las gestiones de los gobiernos, esfuerzo que se ha traducido en progresos notables en distintos ámbitos, siendo la creación y operación del sistema de concesiones de obras de infraestructura pública responsable de muchos de estos avances en las últimas décadas.

Sin embargo, esta virtuosa dinámica se ha venido debilitando, tal como lo refleja la evolución de nuestro país en el Ranking de Competitividad Mundial del World Economic Forum. La falta de una mirada de largo plazo en materia de infraestructura –que supere los ciclos políticos–,

una injustificada relativización de las virtudes de la alianza público-privada y crecientes dificultades para materializar los proyectos explican en parte este fenómeno.

Una de sus consecuencias es que las brechas que presentamos en las diferentes áreas de la infraestructura se siguen profundizando. Otra –a fin de cuenta la más importante–, es que los chilenos resienten estas carencias, a veces incluso diariamente.

Que la infraestructura vuelva a exhibir el dinamismo que le corresponde es, sobre todo, una decisión política. Propuestas para mejorar sustancialmente su gestión, así como proyectos y capacidad para llevarlos a cabo, existen tanto en el mundo público como en el privado. El desafío es construir acuerdos y ponernos manos a la obra. Así los habitantes del país podremos vivir mejor y, tal como se relata en este capítulo, estar más unidos para beneficios de todos.



Fuente: World Economic Forum (WEF).

**CONECTIVIDAD INTERURBANA: CAMINO DE OPORTUNIDADES**

En Chile es posible constatar profundas brechas en materia de descentralización que afectan el objetivo compartido de un desarrollo más sustentable de las diversas regiones y ciudades del país.

Una manifestación de estas carencias la podemos percibir al circular por amplios tramos de vialidad regional deficiente o inexistente. Se trata de un déficit de infraestructura vial interurbana que impide una efectiva integración del territorio nacional, en especial de los habitantes que hacen soberanía en zonas aisladas y apartadas.

Nuestras debilidades para lograr una comunicación vial, completa y expedita, entre los más de 36.400 pueblos, aldeas y caseríos (según su clasificación censal) que se esparcen a través del territorio nacional constituyen en cierta medida una réplica del aislamiento que viven barrios y áreas de menores ingresos emplazados en las márgenes de las urbes principales. Zonas que, pese a su potencial, se

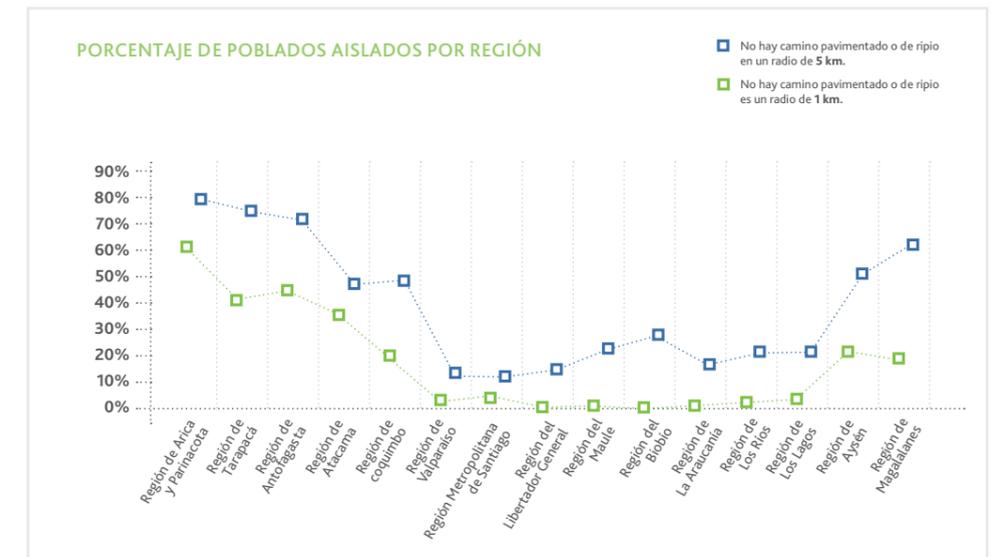
La falta de infraestructura vial interurbana impide la efectiva integración de territorio nacional.

transforman, por falta de conectividad, en extensas áreas aisladas del progreso general y estancadas en la historia, como memorias renuentes a desaparecer y atentas a exigir su valoración cuando las oportunidades de demandar por su dignidad y respeto emergen.

Buenas autopistas, tanto como rutas internas y caminos adecuados, podrían hacer de la extraordinaria diversidad del territorio nacional un valor al alcance de todos. No solo de los miles de extranjeros que desde hace años comentan sus viajes al norte, centro y sur de Chile. También de los habitantes del país, cuyo crecimiento económico ha permitido, por ejemplo, que hoy exista un automóvil por cada tres personas y que muchos tengan la posibilidad de salir de vacaciones y recorrer con sus familias nuestra bondadosa geografía.

Para ello cuentan con carreteras de alto estándar, construidas y administradas en su mayoría bajo el sistema de concesiones, que en unas pocas décadas reemplazaron los caminos estrechos y peligrosos por los que debían transitar nuestros padres y abuelos.

Sin embargo, insuficiencias aún no abordadas de capacidad vial, carreteras que superan sus límites de flujo en horas punta, la creciente percepción de que la infraestructura vial de calidad es un derecho de quienes se movilizan por el territorio nacional y oportunidades de mejora del sistema imponen la necesidad de avanzar en diversos ámbitos.



Nota: la condición de Poblado Aislado la determina la falta de cercanía de centros poblados a conectividad. Fuente: CChC.

En primer lugar, se necesita un Plan Maestro de Vialidad Interurbana que incluya inversiones públicas y privadas, sea muy concreto, esté debidamente valorizado y comprometa plazos de ejecución y entrega de cada proyecto.

También debieran existir mecanismos que activen nuevas inversiones dentro de los contratos de concesiones para responder a aumentos de demanda no contemplados en las proyecciones originales. Asimismo, cabría incorporar nuevas tecnologías para aumentar la eficiencia en el uso de las vías, diseñar sistemas de información que incentiven

a los usuarios a conocer nuevas localidades y paisajes y explorar alternativas de conexión entre lugares de producción y de consumo. Cientos de miles de personas y de emprendedores locales podrían verse favorecidos con iniciativas de este tipo.

En suma, para mantener y ampliar la capacidad vial interurbana, haciendo nuevas obras –concesionadas y no concesionadas– se necesita invertir más de US\$ 20.000 millones al año 2025.

REQUERIMIENTOS DE INVERSIÓN EN VÍAS CONCESIONADAS

CONCESIÓN	Plaza de Peaje representativa del tramo	Tramo	Kms. de capacidad adicional requerida	Año en que se requiere la nueva capacidad en operación	Inversión estimada (MMUS\$)
INTERCONEXIÓN VIAL SANTIAGO.- VALPARAISO - VIÑA DEL MAR	Lo Prado	Stgo. - Curacaví	46	2017	92
	Zapata	Curacaví - Enlace La Pólvora	54	2018	108
	Troncal Sur	Troncal Sur	21	2019	37,8
CAMINO SANTIAGO-COLINA-LOS ANDES (R57)	Las Canteras	Stgo. - Colina	23	2018	46
RUTA 5, TRAMO SANTIAGO.-TALCA Y ACCESO SUR A SANTIAGO.	Angostura	Acceso Sur a Santiago - By Pass Rancagua	39	2017	153
<b>TOTAL</b>					<b>436,8</b>

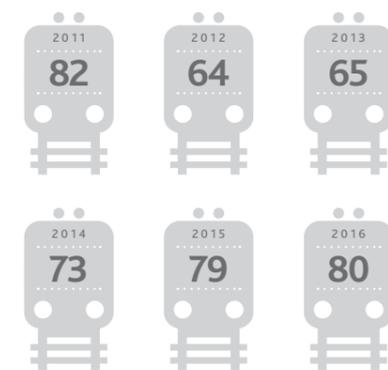
Fuente: Informe Infraestructura Crítica para el desarrollo (ICD 2015-2025, CChC).

EL TREN BUSCA SU ESPACIO

Por otra parte, el desarrollo de un nuevo sistema ferroviario nacional ofrece un enorme potencial para la conectividad interurbana y el incremento del turismo. Sin embargo, ello representa un desafío mayor: de acuerdo al Ranking de Competitividad Mundial 2016-2017, Chile ocupa el lugar 80, entre 144 países, en materia de infraestructura ferroviaria.

El desafío en este ámbito, más que responder a una demanda insatisfecha, consiste en atraer pasajeros y carga. Para ello es importante que se concreten, entre otros, el Plan de Impulso a la Carga Ferroviaria del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones, y los proyectos de la Empresa de los Ferrocarriles del Estado (EFE) de trenes de cercanía para pasajeros.

CHILE - EVOLUCIÓN INFRAESTRUCTURA FERROVIARIA Ranking de Competitividad Mundial

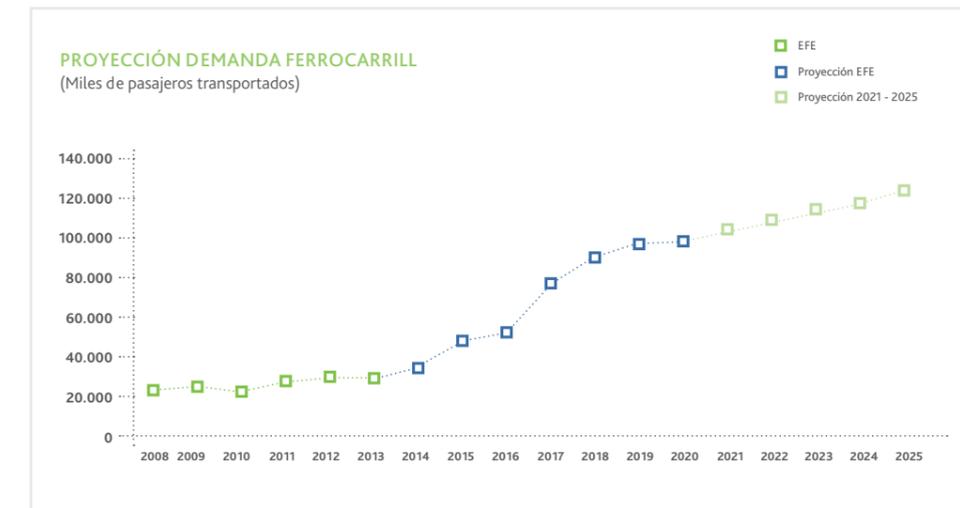


Fuente: World Economic Forum (WEF).

El objetivo de la política pública, en materia de pasajeros, es bastante ambicioso: movilizar anualmente a más de 20 millones de personas. Con este propósito, así como para reducir las brechas en materia de infraestructura ferroviaria –y mejorar la oferta de este servicio–, se requiere una inversión de poco más de US\$ 4.000 al año 2025.

En definitiva, es clave contar con una red que integre distintos medios de transporte para el acercamiento de las personas y el movimiento de carga, que contribuya al intercambio cultural y comercial y que esté al nivel del desarrollo del país y del estándar que están exigiendo las personas.

Una meta ambiciosa: movilizar anualmente más de 20 millones de pasajeros en tren.



Fuente: ICD 2016-2025, CChC.

AEROPUERTOS: CADA VEZ MÁS CONECTADOS

Un buen y accesible sistema de transporte aéreo ofrece idénticas ventajas que una eficiente conectividad al interior de las ciudades y entre estas: permite el contacto con otros, facilita el traslado entre la casa y el trabajo, abre acceso a bienes y servicios y da la posibilidad de interactuar con realidades distantes y diversas.

De hecho, nuestro sino, particularmente en el caso de los jóvenes, ya no es vivir aislados en esta "larga y angosta faja de tierra", rodeada de las barreras naturales que imponen el desierto, las montañas, el mar y los hielos antárticos. Al contrario, la creciente vinculación con el exterior por vía aérea ha hecho que muchos chilenos sean hoy "ciudadanos del mundo". Y, en paralelo, miles de emprendimientos –particularmente de micros, pequeñas y medianas empresas– han podido intensificar notablemente su actividad gracias al mayor flujo de personas derivado de viajes nacionales e internacionales.

CHILE - EVOLUCIÓN INFRAESTRUCTURA AEROPORTUARIA Ranking de Competitividad Mundial



Fuente: World Economic Forum (WEF).

A modo de ejemplo, cabe destacar que entre los años 2006 y 2013 el transporte aéreo de pasajeros dentro de nuestro país creció más de 10% anual, lo que a su vez ha incrementado la competencia en la industria, con la consiguiente reducción de precios de los pasajes. Este fenómeno, junto con el aumento del ingreso per cápita, es clave para explicar el crecimiento del transporte de pasajeros, así como lo es el incremento del Producto Interno Bruto respecto del mayor transporte de carga.

Se explica entonces que entre 1998 y 2013 el Estado haya invertido US\$ 987 millones para mejorar el sistema aeroportuario. El 48% de este monto correspondió a inversión directa de la Dirección de Aeropuertos (DAP) del Ministerio de Obras Públicas (MOP), mientras que el 52% restante se materializó mediante el mecanismo de concesiones, liderado por la Coordinación de Concesiones del MOP (US\$ 517 millones).

Esto hizo posible que, según el Ranking de Competitividad Mundial, la calidad de nuestra infraestructura aeroportuaria se ubicara sobre el promedio de los países analizados en el período 2006-2013.

Sin embargo, nos estamos quedando atrás. La falta de una visión de largo plazo sobre el desarrollo de esta infraestructura y de una gestión oportuna para llevarla a la práctica han hecho que la calidad de los servicios en los aeropuertos nacionales haya comenzado a disminuir constantemente, lo que afecta la experiencia de los pasajeros nacionales y extranjeros, así como la extensa cadena productiva asociada a la actividad aeroportuaria, lo que daña las potencialidades de desarrollo del país.

## ÁREAS DE PASAJEROS AL LÍMITE

Chile tiene una red aeroportuaria compuesta por 344 aeropuertos y aeródromos. De ellos, 16 pertenecen a la red primaria y el resto a la red secundaria o pequeños aeródromos. Opera aquí un modelo mixto, en el que los aeropuertos son concesionados, mientras que los aeródromos están en manos del Estado.

En este marco, los aeropuertos nacionales cuentan con pistas que, en general, cumplen con los estándares internacionales y están bien equipados. Por ejemplo, en cuanto a asistencia remota para aterrizaje, aunque es necesario habilitar herramientas de aterrizaje instrumental para aproximaciones de precisión en algunos aeropuertos o aeródromos, de modo de no tener que suspender operaciones ante eventualidades climáticas. Por la

naturaleza de estas inversiones, se trata de un déficit que atañe más a los operadores que a la infraestructura misma.

El verdadero déficit de infraestructura aeroportuaria se encuentra en los terminales de pasajeros. Según estimaciones de los especialistas, cuatro aeropuertos ya tienen superada la capacidad de diseño de estas áreas en hora punta: Santiago, Isla de Pascua, Balmaceda y Castro. Otros seis la verán sobrepasada antes del año 2025: Arica, Antofagasta, La Serena, Temuco, Valdivia y Osorno.

Se trata de desafíos que debieran abordarse con urgencia, en especial si se proyecta que en los próximos 10 años la tasa pasajeros crecerá casi 8% promedio anual, lo que significa que el número de pasajeros subirá de 19 millones, en 2016, a 35 millones anuales en 2025.

## PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS DE LOS AEROPUERTOS RED PRIMARIA

CIUDAD	"NOMBRE AEROPUERTO"	INICIO CONCESIÓN	FIN CONCESIÓN	CARGA TOTAL 2014 (ton)	TOTAL DE PASAJEROS (nacionales + internacionales)
ARICA	Chacalluta	Abr 2004	Abr 2019	2.458	593.367
IQUIQUE	Diego Aracena	Oct 2012	Dic 2016	6.016	1.219.799
CALAMA	El Loa	Mar 2011	Mar 2026	1.699	1.360.998
ANTOFAGASTA	Cerro Moreno	Nov 2011	Nov 2026	4.215	2.078.126
COPIAPÓ	Regional de Atacama	Oct 2002	Abr 2023	303	540.377
LA SERENA	La Florida	Dic 2012	10 años o VPI (est. 2020)	158	725.247
ISLA DE PASCUA	Mataverí	No Concesionado		4.764	171.754
SANTIAGO	Arturo Merino Benítez	Sep 2015	Sep 2035	292.026	16.068.100
CONCEPCIÓN	Carril Sur	Dic 1999	Ago 2016	1.035	965.470
TEMUCO	Región de La Araucanía	Abr 2010	20 años o VPI	103	504.147
VALDIVIA	Pichoy	No Concesionado		48	152.620
OSORNO	Cañal Bajo	No Concesionado		71	78.132
PUERTO MONTT	El Tepual	Mar 2014	Mar 2018	2.717	1.272.690
CASTRO	Mocopulli	No Concesionado		16	67.105
BALMACEDA	Balmaceda	No Concesionado		1.842	430.320
PUNTA ARENAS	Pdte. Carlos Ibáñez del Campo	Ene 2010	15 años o VPI (estimado 2021)	4.647	777.787

Fuente: ICD 2016-2025, CChC.

El transporte aéreo de carga, por su parte, es aún poco significativo. Tanto en lo referido al transporte de carga dentro del territorio nacional –30.000 toneladas contra 1,02 millón de toneladas transportadas por vía terrestre– como hacia el exterior: 287.000 toneladas vs. los 103 millones de toneladas de carga transportada por vía marítima.

Considerando, pues, la materialización de proyectos ya anunciados durante el quinquenio 2016-2020, la inversión necesaria en el sector aeroportuario alcanzaría los US\$1.011 millones. De este monto, US\$ 700 millones se deberían ejecutar vía concesiones y los US\$ 311 millones restantes, mediante inversión directa del Estado. En tanto,

## AÑO EN QUE SE SUPERA CAPACIDAD ACTUAL (Para la hora punta)

AEROPUERTO	AÑO
ARICA	2021
IQUIQUE	-
CALAMA	2026
ANTOFAGASTA	2018
COPIAPÓ	-
LA SERENA	2016
ISLA DE PASCUA	Superada
CONCEPCIÓN	2029
TEMUCO	2020
VALDIVIA	2016
OSORNO	2016
PUERTO MONTT	2024
CASTRO	Superada
BALMACEDA	Superada
PUNTA ARENAS	2024
SANTIAGO	Superada

Fuente: ICD 2016-2025, CChC.

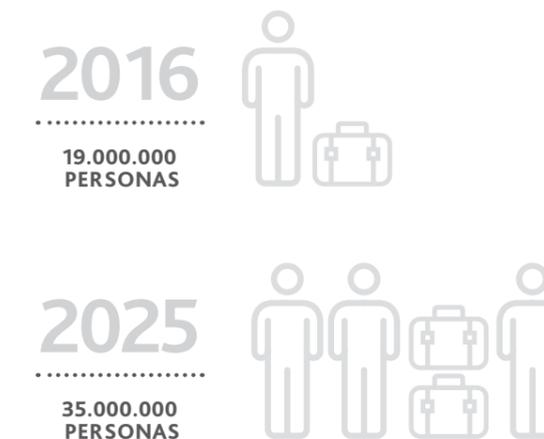
para el decenio 2016-2025 se estima una inversión de US\$ 1.729 millones, de los cuales US\$ 1.107 millones corresponden a ejecución de obras concesionadas y US\$622 millones a inversión directa.

Por último, un desafío clave en este ámbito es que los proyectos consideren aspectos como su conectividad y accesibilidad. En el caso del principal aeropuerto del sistema (Arturo Merino Benítez), su integración con la ciudad mejoraría enormemente con la construcción, por concesión, de un tranvía vinculado al Metro de Santiago. Una iniciativa de este tipo también beneficiaría a los habitantes de las comunas de bajos ingresos que sean consideradas en su trazado, mejorando las posibilidades

de movilidad de miles de personas y dando mayor valor a zonas deterioradas de la capital.

La mayoría de los aeropuertos nacionales verán superada su capacidad antes de 2025.

## EVOLUCIÓN EN EL FLUJO DE PASAJEROS



Fuente: ICD 2016-2025, CChC.

### PUERTOS: CAPACIDADES A PRUEBA

El creciente volumen de carga que demanda ser transportada por vía marítima nos pone ante un complejo déficit de infraestructura que, de no ser abordado, puede afectar el corazón de nuestra actividad productiva y exportadora.

En efecto, en el período 2003-2012 el comercio exterior de Chile (FOB) aumentó casi cuatro veces: de US\$ 39.000 millones a US\$ 153.000 millones. Este fuerte incremento significó pasar de transportar 71 millones de toneladas en 2003 –correspondientes a exportaciones e importaciones de ese año– a 110 millones de toneladas en 2012. El 94% de este volumen se movilizó vía transporte marítimo.

El sistema portuario nacional lo conforman 486 instalaciones portuarias, de las cuales 332 son del Estado y 154 de privados. Las más numerosas se ubican en el sur, principalmente en la Región de Los Lagos, donde predominan pequeños terminales que facilitan el comercio en la zona insular y su conexión con el territorio

continental. Sin embargo, las principales instalaciones por donde se transfieren las cargas de exportación e importación son 37 puertos, correspondiendo a 10 empresas estatales, 15 privadas de uso público y 12 privadas de uso particular.

Ahora bien, la infraestructura requerida para atender el explosivo crecimiento de los volúmenes transportados se ha desarrollado en forma importante. De hecho, según el Ranking de Competitividad Mundial 2016-2017, Chile se ubica en esta materia en el lugar 34, por sobre los países de la región y algunas naciones europeas, como Portugal, Italia y España. Sin embargo, hemos ido retrocediendo, dado que en el período 2010-2011 ocupábamos el puesto 24.

A lo anterior se agrega que el crecimiento del parque flotante y la mayor capacidad de carga de las naves auguran alzas en el déficit que exhibe nuestro país en este ámbito.

De hecho, una publicación de CEPAL ("Estimación del tamaño máximo de buques portacontenedores en América del Sur 2012-2020") sostiene que la incorporación de naves de mayor tamaño en las costas de América del Sur requerirá cada vez menos tiempo y concluye que entre 2016 y 2020 ya comenzarán a llegar naves con capacidad de 13.000 TEU, para las que Chile no está preparado.

Este proceso implica que –además de los requerimientos por mayores metros lineales de muelle y de estructuras más robustas para soportar equipamiento de mayor capacidad– habrá que prepararse para un aumento de los tamaños operacionales y del calado de las embarcaciones, que demandan áreas más extensas para el acopio de contenedores y para las operaciones de embarque y desembarque.

En este contexto, se estima que entre los años 2016 y 2025 el país requiere invertir en el sector portuario cerca de US\$4.400 millones.

### INVERSIONES NECESARIAS

Las mayores inversiones en nuestro sistema portuario se concentran en la zona centro del país y consideran iniciativas ya comprometidas y proyectos sometidos a aprobación. Se trata de obras ligadas a la carga en contenedores –que ha venido creciendo lenta pero sostenidamente– y a terminales especializados en carga a granel, que incluye las inversiones necesarias para la construcción y habilitación del proyecto Puerto de Gran Escala (PGE) en su fase 1, propuesto tanto por la Empresa Portuaria Valparaíso como la de San Antonio y sobre la cual el Estado debe tomar una decisión urgente.

En la zona norte, la operación de terminales graneleros es de vital importancia. En la zona centro y centro sur, la problemática principal dice relación con la transferencia de carga en contenedores, mientras que en la zona sur austral es clave el desarrollo de terminales de apoyo a la actividad pesquera y acuícola, así como para facilitar la integración territorial entre áreas insulares y continentales.

Puestos ante este escenario, la prioridad debiera ser velar por el oportuno cumplimiento de los programas de inversiones ya comprometidos, en especial en los puertos cuya capacidad se aproxima a su límite, como es el caso de Arica, Iquique, Antofagasta, Valparaíso y San Antonio.

También sería importante que –de común acuerdo entre autoridades, empresas públicas y privadas– se modernicen los cuerpos normativos, de manera de, por ejemplo, facilitar la incorporación de tecnología de inspección, control y servicio a los barcos que haga más competitivo el sistema portuario chileno ante sus competencias regionales.

En esta misma línea, parece oportuno impulsar la construcción de nueva infraestructura portuaria para la atención de embarcaciones de pasajeros, dada la importancia creciente de esta actividad. Chile ya recibe un número significativo de turistas de cruceros internacionales, pero, en general, nuestros puertos no cuentan con infraestructura de atención y servicios adecuada a esta demanda y que permita un eficiente encadenamiento con otros servicios turísticos. Nuestro país, además, posee atractivos que se podrían desarrollar muy bien si se contara con instalaciones adecuadas.

Asimismo, debiera analizarse el impacto de posibles cambios legales, en particular la regulación respecto del cabotaje, cuya liberación se ha venido discutiendo hace años, así como explorar nuevos modelos de negocios para las concesiones de terminales, que incluyan la construcción y gestión de sistemas de acceso a los puertos, que mejoren y hagan más sostenible su relación con las ciudades.

En general, todos estos desafíos requieren consensuar una política pública de desarrollo portuario de largo plazo, que trascienda los períodos presidenciales, brinde estabilidad jurídica y normativa a todos los actores que participan en el sector y guíe estratégicamente las inversiones. En este sentido, constituiría un enorme avance concretar la antigua propuesta de un Plan Maestro Logístico para Chile.

Todos estos desafíos requieren consensuar una política pública de desarrollo portuario de largo plazo.

### CHILE - EVOLUCIÓN INFRAESTRUCTURA PORTUARIA

Ranking de Competitividad Mundial



Fuente: World Economic Forum (WEF).

### LIMITACIONES DE CAPACIDAD PREVISTAS PARA LOS PUERTOS DEL ESTADO

PUERTO	Año límite de capacidad	Comentarios
ARICA	2015	Puede operar mayores volúmenes pero carece de áreas de respaldo
IQUIQUE	2020	Para satisfacer demanda de carga en contenedores
ANTOFAGASTA	2017	Aún opera con capacidad limitada por obras y problemas de acceso
COQUIMBO	Posterior a 2025	En 2019 se recupera crecimiento previsto en el PNDP
VALPARAISO	2017	Año límite para entrada en operación de nuevo terminal
SAN ANTONIO	2015	Año límite para activación de nueva capacidad (P Central)
TALCAHUANO-SAN VICENTE	Posterior a 2025	
PUERTO MONTT	Posterior a 2025	
CHACABUCO	Posterior a 2025	
PUNTA ARENAS	Posterior a 2025	

Fuente: ICD 2016-2025, CChC.

*CAP. 04*

*DESCENTRALIZACIÓN*  
*Derecho a decidir*



Más de 11 millones de personas vive en regiones. El 60% de la población total del país. Sin embargo, muchas de las decisiones que impactan en su vida se toman en Santiago. Lejos. Muy lejos de las realidades locales y de las necesidades y expectativas de la gente. Y esto nos está haciendo mal a todos. Por eso en este capítulo hablamos de descentralizar. De darles a las personas de regiones la responsabilidad de decidir su propio destino.

**CHILE, CAMPEÓN EN CENTRALISMO**

Aunque las modernas tendencias de gestión coinciden en que las decisiones de administración deben acercarse lo más posible al punto donde se espera tengan impacto, en Chile suele ocurrir lo contrario, puesto que históricamente hemos sido un país en extremo centralizado.

De hecho, somos la nación más centralizada de la OCDE en cuanto a concentración de población –pues, aun cuando la Región Metropolitana ocupa el 2% del territorio nacional, concentra el 40% de la población total– y en términos del gasto público, ya que solo el 18% de este se define a nivel regional, mientras que el promedio OCDE es de 45%.

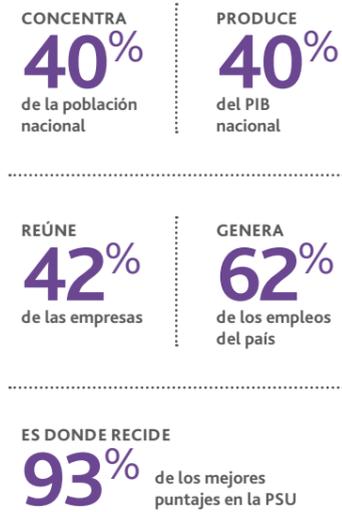
**SANTIAGO¿NO ES CHILE?**

LA REGIÓN METROPOLITANA OCUPA SOLO EL 2% DEL TERRITORIO NACIONAL



Somos, además, el único país de América Latina donde las autoridades regionales aún no se eligen democráticamente.

Como contrapartida, la Región Metropolitana, específicamente el Gran Santiago, logra desempeños incontrarrestables en diversos ámbitos. A modo de ejemplo, produce el 40% del PIB nacional, reúne el 42% de las empresas del país, genera el 63% de los empleos, concentra el 55% de la matrícula de enseñanza media y es el lugar donde finalmente reside el 93% de los mejores puntajes de la PSU.



Cabe agregar que la tendencia al centralismo no se limita a la relación Santiago-regiones. También se da a nivel de cada región.

Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas, en el período 2002-2015 trece de las quince capitales regionales del país aumentaron su concentración demográfica, lo que en algunos casos ocurrió muy aceleradamente. Así, al año 2015 nueve capitales regionales concentraban más del 50% del total de la población de sus respectivas regiones. Arica (99%), Iquique-Alto Hospicio (92%), Punta Arenas (79%) y Antofagasta (61%) eran los casos más significativos.

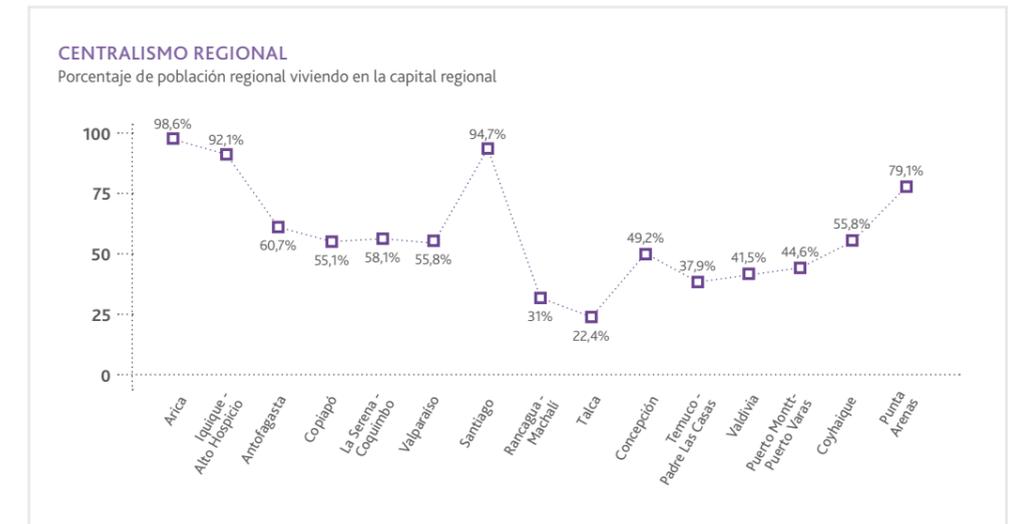
Somos el país más centralizado de la OCDE en cuanto a concentración de población.

**EXPECTATIVAS VS. REALIDAD**

Si estas dinámicas entre regiones e intraregionales continúan inalteradas, más sectores del territorio nacional se irán despoblando y, por lo mismo, más difícil será que surjan nuevos y pujantes polos productivos y de desarrollo que aporten al crecimiento integral del país.

Cambiar este panorama es un desafío impostergable y para ello es clave que las regiones tengan reales capacidades de influir en su propio destino, cuestión que constituye un sentido anhelo de muchos.

Es así que, por ejemplo, la Encuesta Bicentenario del año 2013, realizada por la Universidad Católica, arrojó que el 69% de los chilenos estaba a favor de que las regiones pudieran elegir sus propias autoridades políticas, el 59% de que pudieran disponer de las riquezas generadas en sus territorios a partir de la extracción de recursos naturales y el 58% de que pudieran disponer de recursos con total independencia y manejar sus propios presupuestos.



Fuente: NEM 2016.

Se trata, sin embargo, de una aspiración que choca permanentemente contra la realidad y que, por lo mismo, cada cierto tiempo resurge con fuerza. A veces, con mucha fuerza. Es cuestión de recordar recientes movimientos ciudadanos ocurridos en Magallanes (2011), Aysén (2012) y Chiloé (2016), cada uno de los cuales tuvo impactos sociales y políticos significativos.

No se puede negar que a lo largo de nuestra historia ha habido esfuerzos por descentralizar el país. Pero muchos fracasaron. Recién en la década de los '70 se produjo una importante división política y administrativa, conocida como "proceso de regionalización", y se comenzaron

a ampliar las responsabilidades y los recursos de los municipios. Bastantes años después, en 1991, se crearon los Gobiernos Regionales y los Consejos Regionales y solo en 2016 se aprobó la elección directa de gobernadores regionales.

La conclusión evidente es que se debe avanzar más rápido. Para beneficio del conjunto de la sociedad. Porque, tal como se suele decir, Chile jamás llegará a ser un país desarrollado si no es mediante el desarrollo de sus regiones. El centralismo es un lastre del que hay que deshacerse lo antes posible.

**GREMIO NACIONAL**

La descentralización, en cambio, reduce inequidades, profundiza la democracia, potencia la capacidad del Estado para responder a las necesidades de las personas y las comunidades y favorece el crecimiento económico. En ella creemos. Y por eso estamos presentes en todas las regiones del país y hemos elaborado propuestas para hacerla realidad, dialogando y trabajado con actores públicos y privados.

Un ejemplo es el convenio que suscribimos con la Subsecretaría de Desarrollo Regional, dependiente del Ministerio del Interior, con el objeto de mejorar conjuntamente los mecanismos y las capacidades

relacionadas con la inversión pública que las regiones pueden llevar a cabo con los recursos que obtienen del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR). En este marco se crearon mesas intersectoriales –lideradas por los intendentes regionales y hoy de carácter permanente– que además se han constituido en espacios relevantes para la confluencia de visiones y la toma de decisiones en el ámbito que les corresponde.

En parte inspirados en esta experiencia es que hemos comenzado a articular un proceso de reflexión y diálogo entre los socios de la CChC de todo el país, y de éstos con distintos actores locales, tendiente a elaborar propuestas concretas para la descentralización de Chile. Propuestas que nacerán de la mente y el corazón de muchos y, sobre todo, del profundo conocimiento de las distintas realidades locales.

**EJES DE LA DESCENTRALIZACIÓN**

Cambiar el escenario en que hoy se desenvuelven las regiones implica que estas reconozcan sus potencialidades e implementen estrategias para materializarlas, lo cual demanda críticamente que se les dé reales atribuciones para que puedan recorrer este camino.

De ahí que creemos necesario, en primer lugar, concordar y materializar un marco normativo y una estructura institucional que sustente una efectiva descentralización administrativa, económica/fiscal y política del país. La dictación de leyes que garanticen esta dinámica es central.

Al respecto, promovemos la elección popular de gobernadores regionales tanto como que la única fórmula para que no terminen siendo una autoridad decorativa es que cuenten con atribuciones y recursos para abordar

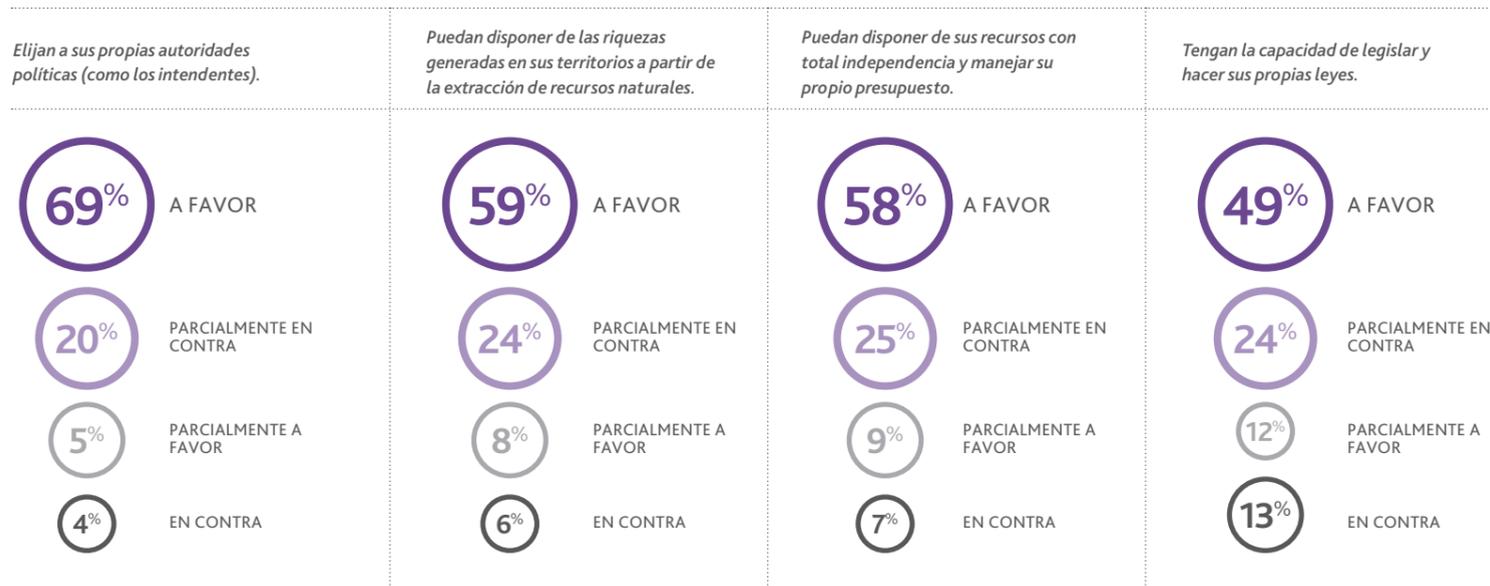
–y resolver– los desafíos locales. Deberá ser el próximo gobierno el que asegure que ello ocurra.

Ahora bien, que existan importantes proyectos de ley en trámite no debe impedir que también busquemos responder preguntas fundamentales de cara al futuro. Por ejemplo: ¿Se necesitan más o menos regiones? ¿Qué funciones debieran ser estrictamente centralizadas? ¿Cuál es la mejor forma de financiamiento regional? ¿Cómo debieran rendir cuentas las autoridades regionales? ¿Podrían ser removidas si no cumplen su programa de gobierno?

Estas y otras tantas preguntas queremos que se aborden en los diálogos regionales que ya hemos mencionado.

**LAS PERSONAS QUIEREN UN CHILE MENOS CENTRALISTA**

**PREGUNTA: ¿ESTARÍA DE ACUERDO CON QUE LAS REGIONES...?**



Fuente: Encuesta Bicentenario UC 2013

**REFLEXIONES DE FUTURO**



En segundo lugar, y tan importante como lo anterior, es que a partir de sus aspiraciones y potencialidades las regiones articulen su propia visión de desarrollo y, sobre esta base, diseñen e implementen estrategias y planes de acción para potenciar sus estructuras productivas locales. Con esto podrían generar ingresos propios y, sobre todo, atraer inversión privada. No olvidemos que esta representa el 80% de total de la inversión que se materializa en el país.

Cada región debe construir su futuro y ser capaz de atraer talentos y recursos.

**CONDICIONES DE VIDA**

Complementario a lo anterior, es clave que las regiones cuenten con condiciones que inviten a las personas no a emigrar de sus lugares de origen sino, por el contrario, a enraizarse y proyectarse en ellos.

Nos referimos, por ejemplo, a que tengan una adecuada infraestructura para controlar riesgos de la naturaleza. Cabe recordar que de los 10 mayores desastres naturales ocurridos en Chile en el período 1983-2012, o sea, aquellos que dejaron más víctimas fatales, ocho estuvieron relacionados con crecidas fluviales y aluvionales. Disponer de obras para mitigar sus efectos es de vital importancia.

Además, existen extensas zonas, de la Región Metropolitana al norte, donde la disponibilidad de agua –para consumo humano y riego– ha sido crítica producto de varios años seguidos de sequía. Asimismo, todavía hay 250.000 compatriotas que viven en zonas rurales sin acceso a agua potable y 700.000 que no cuentan con servicios sanitarios mínimos, lo que debiera ser una prioridad de la política pública.

Hospitales modernos, con un número adecuado de médicos y especialistas, y establecimientos educacionales de calidad –que respondan a realidades e idiosincrasias locales– son igualmente necesarios para la satisfacción de necesidades básicas.

No menos importante es la infraestructura que permite superar el aislamiento, ya sea para poder trasladarnos con relativa comodidad y seguridad como para conectar nuestros centros productivos con los centros de distribución y consumo del resto del territorio nacional e incluso del mundo. Chile, sin embargo, todavía tiene tres veces más kilómetros de caminos sin pavimentar que kilómetros de caminos pavimentados. Los primeros suman casi 60.000 kilómetros y, los segundos, 20.000 kilómetros.

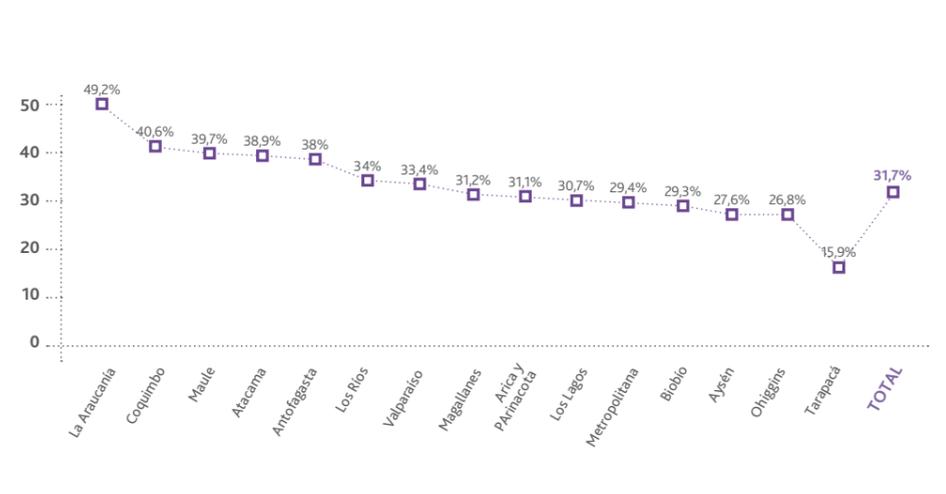
Y un aporte a la calidad de vida de miles de personas sería la habilitación de nuevos trenes de cercanía, que puedan unir ciudades como Talca y Curicó o Puerto Montt y Osorno.

Por último, en plena sociedad del conocimiento y la información también debe velarse por el desarrollo de las redes de telecomunicaciones como un efectivo mecanismo de integración. Un aspecto clave para el progreso de las comunidades y los países es precisamente su mayor o menor acceso a la tecnología digital. En esta materia Chile ha dado pasos importantes, pero presenta rezagos en la penetración tanto de banda ancha fija como móvil respecto del promedio de los países OCDE. En el primer caso llegamos al 50% y, en el segundo, a poco más del 60%.

Impedir que se profundice la llamada "brecha digital" debe ser asumido como un desafío-país, que coordine e integre los esfuerzos del sector público y del privado, particularmente para el desarrollo de redes en sectores de baja densidad poblacional y/o menor capacidad de pago.

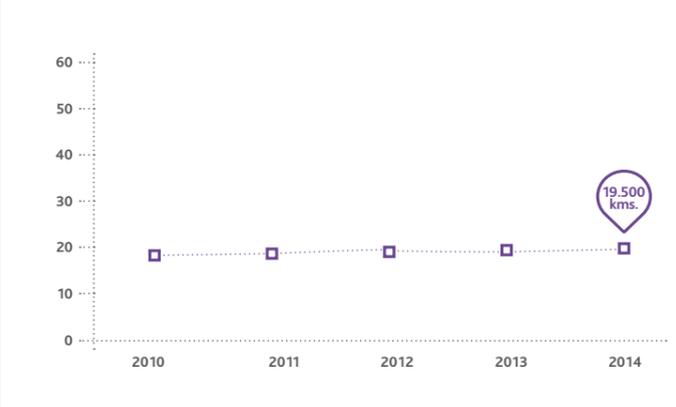
Hay 250.000 chilenos sin acceso a agua potable y 700.000 sin servicios sanitarios mínimos.

**PORCENTAJE DE LA POBLACIÓN QUE RECIBIÓ ATENCIÓN MÉDICA Y DECLARA HABER TENIDO ALGÚN PROBLEMA DE ACCESO A ATENCIÓN DE SALUD, POR REGIÓN (2015)**



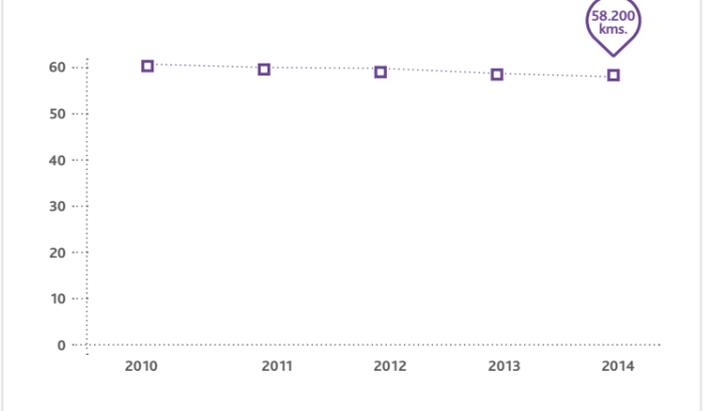
Fuente: Encuesta Casen, Ministerio de Desarrollo Social, 2015.

**CAMINOS PAVIMENTADOS EN TODAS LAS REGIONES (Miles de kilómetros)**



Fuente: ICD 2016-2025, CChC.

**CAMINOS NO PAVIMENTADOS EN TODAS LAS REGIONES (Miles de kilómetros)**



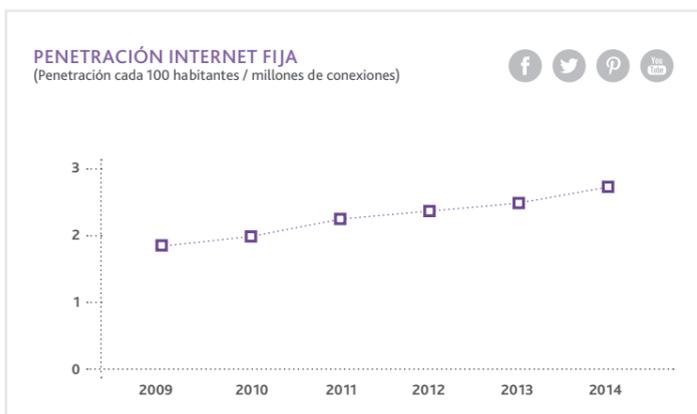
Fuente: ICD 2016-2025, CChC.

Según datos de agosto de 2017 de la Subsecretaría de Telecomunicaciones, la Región de Antofagasta registra la mayor velocidad promedio de internet (43,66 Mbps). Le siguen las regiones de Tarapacá (38,43 Mbps) y de Arica (36,43 Mbps), fenómeno que se explica básicamente por la presencia de las grandes empresas mineras en la zona norte. La Región Metropolitana ocupa la quinta posición

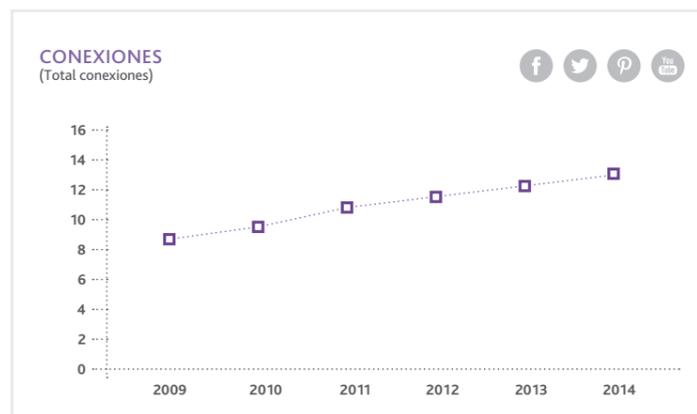
a nivel nacional, con 30,10 Mbps. En el otro extremo, las regiones de Los Ríos (14,95 Mbps), Aysén (10,39 Mbps) y Magallanes (10,16 Mbps) anotan la menor calidad de conexión a internet.

Esta situación podría cambiar gracias al proyecto Fibra Óptica Austral, cuyo primer paso es la habilitación de un

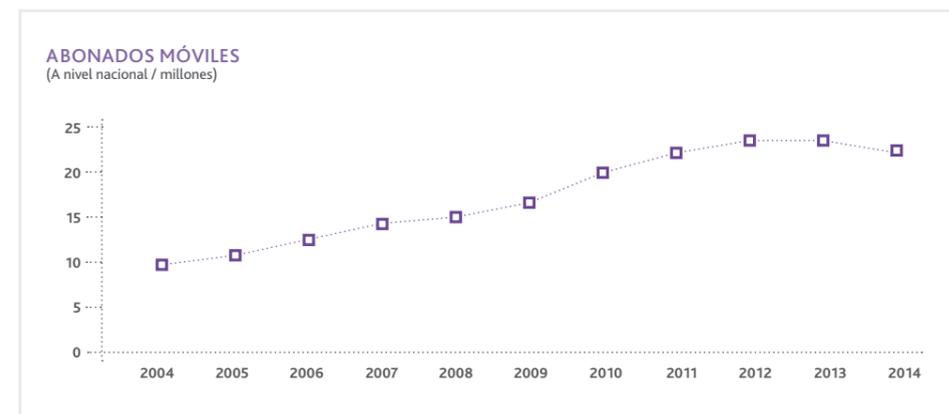
cable submarino de fibra óptica, con una capacidad de al menos 6 terabits por segundo, que unirá las regiones de Los Lagos, Aysén y Magallanes.



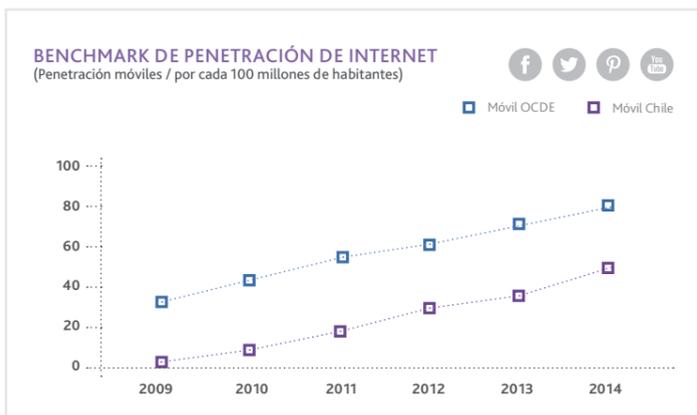
Fuente: Subtel



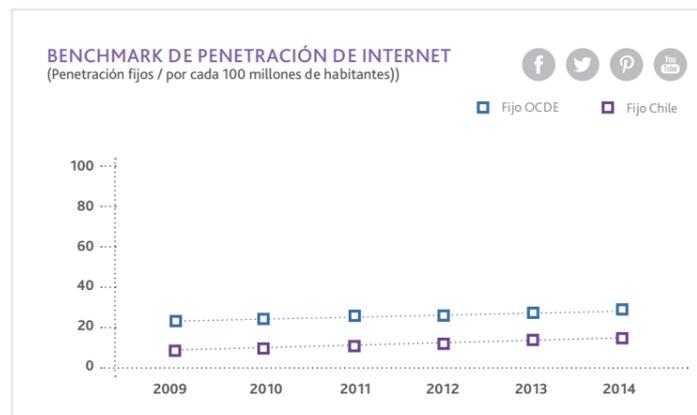
Fuente: Subtel



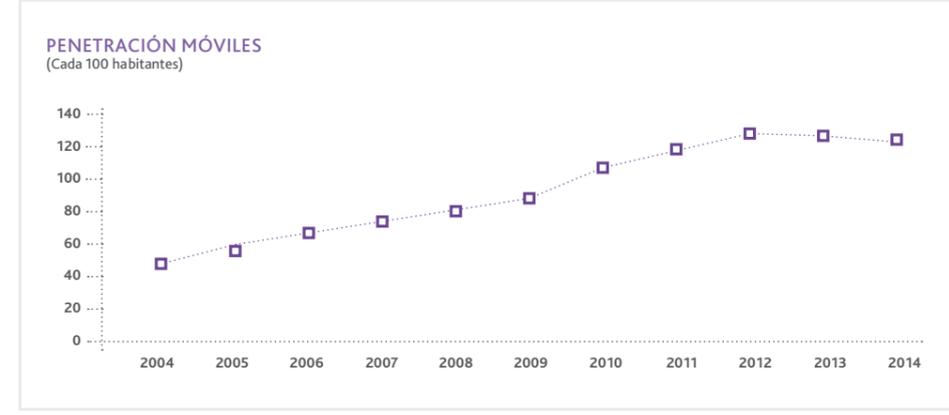
Fuente: Subtel



Fuente: OCDE



Fuente: OCDE



Fuente: Subtel

REQUISITOS INDISPENSABLES

Hacer de Chile un país realmente descentralizado es un desafío tan significativo como complejo, cuya concreción requiere, a nuestro juicio, que se cumplan ciertos requisitos generales.

El primero parte de la base de que la descentralización difícilmente será promovida desde la estructura central y que para que tenga éxito no puede ser "decretada" por esta. De ahí que cada región debe poder movilizar a sus ciudadanos para que activa y permanente la reclame, la direccionen y la haga posible sobre la base del diálogo y la construcción de acuerdos nacionales. Como gremio nos comprometemos a apoyar este proceso.

Desde un nivel más de detalle, también es necesario que se defina con toda claridad el itinerario para avanzar en este camino. Una especie de hoja de ruta que dé cuenta de sus hitos principales y de los plazos para alcanzarlos, de modo de hacer seguimiento al proceso y generar alertas cuando presente desviaciones.

Y, luego, cuando los criterios básicos de la descentralización ya estén definidos, es importante que se aplique un criterio de gradualidad. Esto porque un cambio tan profundo como el que se pretende debiera comenzar aplicándose en algunas regiones –para generar aprendizaje y hacer ajustes– para luego ampliarse al resto del país.

Las regiones deben promover la descentralización, en un proceso de implementación gradual.

*CAP. 05*

*INCLUSIÓN*  
*El desafío de crear*  
*oportunidades*



*Nacimos en una determinada familia. Vivimos en un cierto barrio. Estudiamos en tal colegio o no pudimos estudiar. Y, de pronto, todo parece confabularse y ya no hay vuelta atrás. De eso habla este capítulo. De jóvenes que ni estudian ni trabajan. De mujeres vulnerables o limitadas en sus posibilidades de desarrollo. De inmigrantes. De infractores de ley. Pero sobre todo habla de nuevas oportunidades. De trabajar juntos para cambiar su destino.*

Las últimas décadas de la historia de nuestro país han estado marcadas por un continuo proceso de desarrollo, que nos ubica como líder en gran parte de los indicadores reportados por organismos internacionales para cuantificar dicho crecimiento. Se trata de un proceso que, además, y por diversas razones –como nuevas tecnologías, olas migratorias y mayor riqueza disponible–, ha ido complejizando nuestra estructura social y productiva.

Ante este escenario, un factor relevante pasa a ser la adecuada integración y gestión del talento al interior de las organizaciones. Y aunque los modernos modelos de gestión han diseñado múltiples herramientas para ello, no son suficientes para satisfacer necesidades cada vez más diversas y complejas.

Es aquí donde se instala con fuerza un desafío-país al que debemos darle la centralidad que requiere: ¿cómo integrar al mundo laboral a importantes sectores que hoy enfrentan obstáculos para ingresar o mantenerse en él?

La respuesta apunta a desarrollar estrategias público-privadas para mejorar el acceso al trabajo de mujeres, jóvenes que ni trabajan ni estudian (ninis) y migrantes con distintos niveles de cualificación. También de infractores de ley que, con una adecuada política de reinserción y seguimiento socio-laboral, pueden convertir su paso por el sistema penitenciario en un paréntesis amargo en vez de una condena de por vida.

**INMIGRANTES, DE LA AMENAZA A LA INTEGRACIÓN**

Una reciente actualización del Instituto Nacional de Estadísticas (INE) mostró que la inmigración hacia nuestro país creció 160% en el período 2002-2012. Asimismo, de acuerdo a una estimación realizada por el Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior, la cantidad de extranjeros regulares residentes en Chile llegaría a 590.000 en 2017.

Según el INE, al 2016 estos eran mayoritariamente peruanos (36%), bolivianos (13%) y colombianos (11%), con edades entre 19 y 56 años y cuyo lugar preferente de residencia era la zona central –en especial Santiago y Valparaíso, donde arrendaban viviendas en sectores urbanos consolidados– y la zona norte, registrando mayor proporción de personas viviendo en condiciones de hacinamiento que la población nacida en Chile (22% vs. 7%).

El informe “Análisis del empleo inmigrante en Chile”, de Clapes UC, muestra, además, que al tercer trimestre de 2016 del total de inmigrantes trabajando el 20% se desempeñaba en el comercio, 15% en el servicio doméstico y 11% en hoteles y restaurantes. La construcción concentraba poco más del 8% de la población ocupada migrante, constituyéndose en una de sus principales puertas de entrada al mundo laboral.

No es extraño entonces que los inmigrantes ya representen el 5% del total de quienes se desempeñan en obras de construcción, cifra muy superior al 1% que anotan los demás sectores económicos, aunque todavía muy baja en comparación con países desarrollados, como Alemania e Inglaterra, donde dan cuenta de cerca del 40% de la masa laboral total de la construcción.

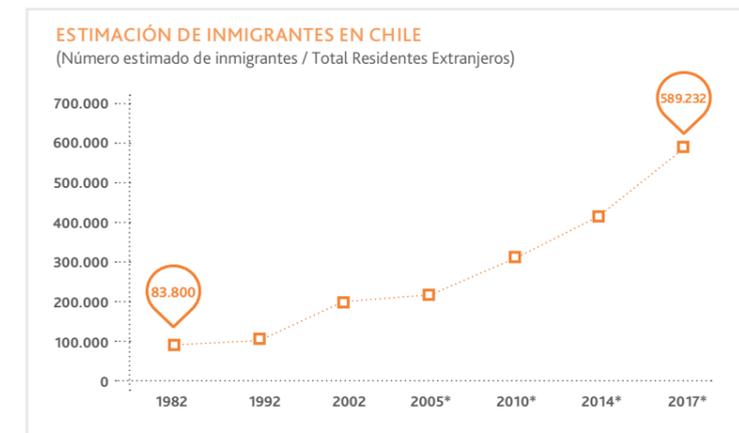
Nuestra industria ha acogido en especial a peruanos, bolivianos, haitianos, colombianos, venezolanos y argentinos, quienes han encontrado trabajo principalmente en las zonas centro y norte del país –de ahí la selección de su lugar de residencia–, en lo que constituye un fenómeno que probablemente siga evolucionando en el tiempo.

La inmigración tiene el potencial de constituirse en un factor estructural para el desarrollo del Chile del siglo XXI,

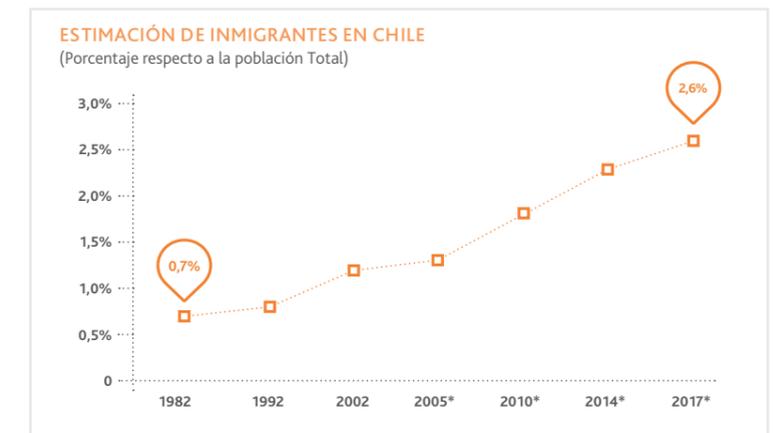
gracias a miles de personas que aportan deseos de trabajar y de surgir, además de su energía y experiencia, lo que las transforma, más que en un peligro, en una palanca de crecimiento y progreso nacional.

Por lo demás, nuestro país se ha construido con diversas olas de inmigración, desde su nacimiento como colonia hispana hasta las promovidas en el siglo XIX para poblar amplias y agrestes zonas de nuestro sur y donde hoy

su presencia y aporte es innegable. Continuar con esta virtuosa dinámica requiere de planes activos de apoyo para la inserción de los inmigrantes al mundo laboral, lo que debe movilizar las voluntades del Estado, las empresas y la ciudadanía en su conjunto.



Fuente: Departamento Extranjería y Migración. \* Estimaciones en base a proyecciones de población y Censo 2002.



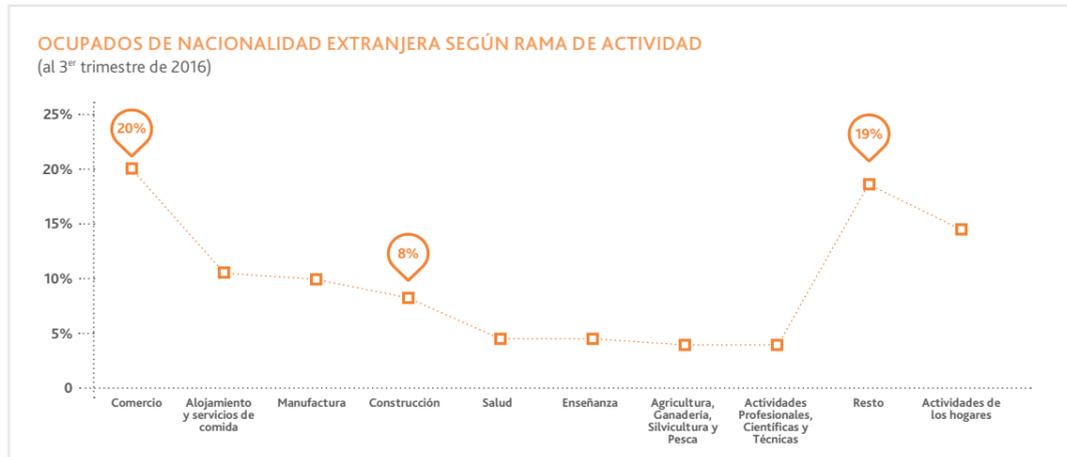
Fuente: Departamento Extranjería y Migración. \* Estimaciones en base a proyecciones de población y Censo 2002.

**PROCEDENCIA DE LOS OCUPADOS DE NACIONALIDAD EXTRANJERA TRABAJANDO EN CHILE**



Fuente: INE. Datos al III trimestre de 2016

La inmigración puede convertirse en un factor estructurante del desarrollo de Chile.



Fuente: Departamento Extranjería y Migración.  
\* Estimaciones en base a proyecciones de población y Censo 2002.

**DISTRIBUCIÓN DE LA POBLACIÓN INMIGRANTE SEGÚN REGIÓN DE RESIDENCIA (2013-2015)**  
(Número y porcentaje, población por región y total)

REGIÓN	ENCUESTA CASEN 2013			ENCUESTA CASEN 2015		
	Número	Porcentaje de la población total	Porcentaje del total de inmigrantes en el país	Número	Porcentaje de la población total	Porcentaje del total de inmigrantes en el país
ARICA Y PARINACOTA	8.018	4,7	2,3	7.982	4,8	1,7
TARAPACÁ	18.069	5,7	5,1	30.520	9,4	6,6
ANTOFAGASTA	26.624	4,7	7,5	30.528	5,3	6,6
ATACAMA	2.997	1,1	0,8	4.675	1,7	1,0
COQUIMBO	7.076	1,0	2,0	10.897	1,4	2,3
VALPARAÍSO	25.510	1,4	7,2	25.457	1,4	5,5
O'HIGGINS	4.743	0,5	1,3	4.509	0,5	1,0
MAULE	2.743	0,3	0,8	3.188	0,3	0,7
BIOBÍO	6.760	0,3	1,9	5.547	0,3	1,2
ARAUCANÍA	6.076	0,6	1,7	7.824	0,8	1,7
LOS RÍOS	1.346	0,4	0,4	3.257	0,9	0,7
LOS LAGOS	5.696	0,7	1,6	4.951	0,6	1,1
AYSÉN	1.505	1,5	0,4	1.853	1,8	0,4
MAGALLANÉS	1.808	1,2	0,5	2.570	1,7	0,6
METROPOLITANA	235.610	3,4	66,4	321.561	4,6	69,1
<b>TOTAL</b>	<b>354.581</b>	<b>2,1</b>	<b>100,0</b>	<b>465.319</b>	<b>2,7</b>	<b>100,0</b>

**MUJERES: DE LA DISCRIMINACIÓN POSITIVA A LA EQUIDAD DE GÉNERO**

Las mujeres se han ido incorporando cada vez con mayor fuerza a los más variados ámbitos del quehacer nacional. Sin embargo, aún representan un porcentaje relativamente menor de la fuerza laboral y su presencia en el mundo del trabajo suele darse en condiciones desmejoradas respecto de los hombres. Las pruebas abundan.

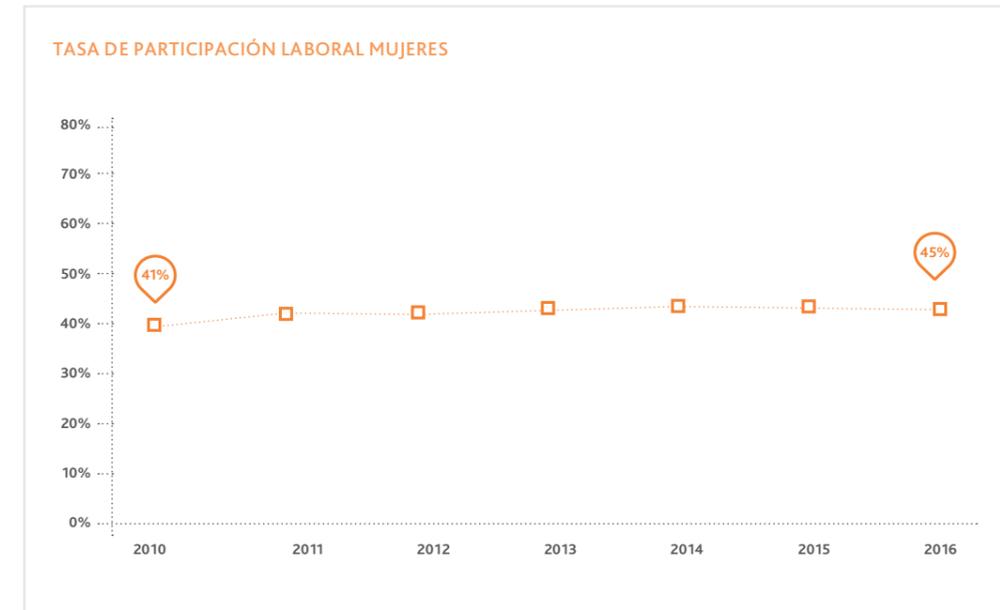
Un reciente estudio de Comunidad Mujer, en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), reveló que en Chile las mujeres solo representan el 43% de la fuerza laboral y que, pese a que la participación laboral de las mujeres adultas (de 25 a 59 años) llega a 66% –en el caso de los hombres es de 91%–, continuamos teniendo una de las tasas más bajas en comparación con el promedio de los países OCDE (71,4%).

Por lo demás, cuando las mujeres logran acceder a un trabajo lo hacen recibiendo una remuneración, en promedio, casi 32% inferior a la de los hombres por desempeñar igual labor y están más expuestas a la inestabilidad del empleo. Prueba de ello es que entre las mujeres asalariadas del primer quintil de ingresos solo el 41% tiene contrato y en períodos de crisis económica son las que resultan mayormente afectadas.

Como consecuencia de lo anterior también se ven afectadas en materia previsional, pues la menor densidad de cotización (meses de cotización frente a meses trabajados) y las lagunas previsionales que presentan las mujeres hacen que se vea reducido su ahorro previsional y sus posibilidades de lograr pensiones que les permitan vivir dignamente su vejez.

Desde un punto de vista sectorial, la presencia de la mujer en la industria de la construcción ha ido creciendo. Su peak se registró en diciembre de 2015, cuando llegó a 7,3%, y hoy se ubica algo por sobre el 6%, cifras que aún están muy por debajo de las tasas de incorporación femenina en la construcción de países como México o España, donde los porcentajes llegan a 10% y 12%, respectivamente.

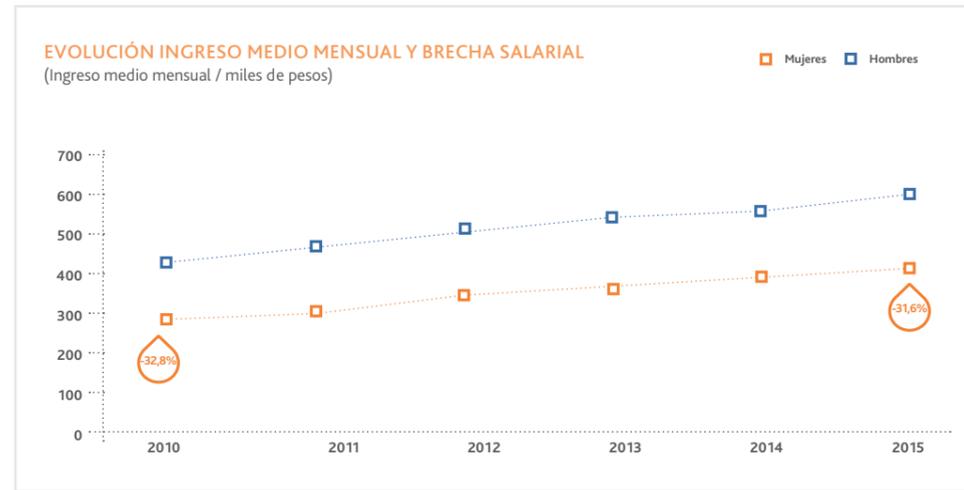
Así, y viendo la persistencia de la brecha de género en materia laboral –a pesar de las políticas activas para la incorporación de la mujer al trabajo y el surgimiento de instrumentos de control y condena de la discriminación–, parece razonable fijar la mirada en aspectos normativos que, además de los culturales, se comportan sinérgicamente con la tendencia.



Fuente: INE.

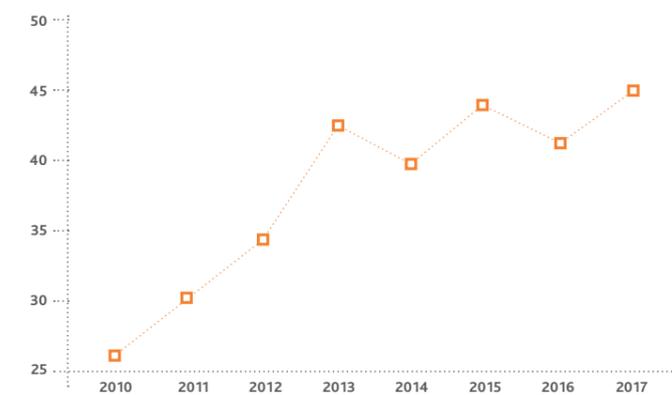
Las mujeres reciben un salario 30% inferior que los hombres por realizar una misma labor.

Al respecto, cabe poner atención a la disparidad de cargas que la ley establece para los contratos laborales de hombres y mujeres, haciendo –no obstante las brechas salariales ya comentadas– más gravoso el contrato femenino que el masculino. Las políticas de equidad debieran, por consiguiente, poner el acento en la distribución uniforme de los costos de permisos parentales (prenatal y postnatal) y salas cuna, entre otras cargas que hoy tienen un marcado sesgo de género, distribuyéndolos indistintamente entre hombres y mujeres.



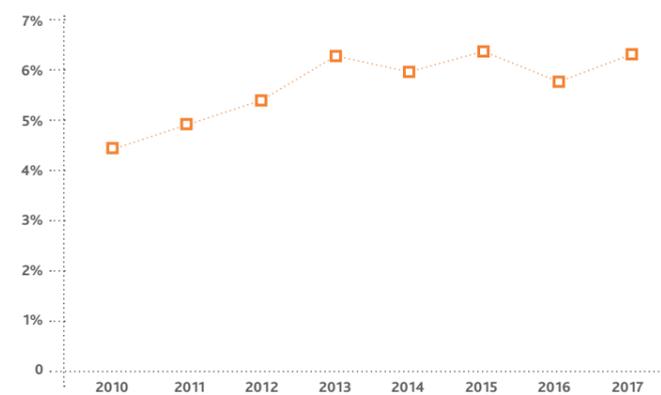
Fuente: INE. Nueva Encuesta Suplementaria de Ingresos (Diciembre 2016).

**MUJERES EN LA CONSTRUCCIÓN**  
(Miles de trabajadores)



Fuente: CChC en base a INE.

**PARTICIPACIÓN MUJERES EN LA CONSTRUCCIÓN**



Fuente: CChC en base a INE.

**JÓVENES: DE LA REBELDÍA DE LOS "NINIS" A PARTICIPACIÓN**

Un reciente informe de la OCDE señala que en torno al 15% de las jóvenes entre 15 y 29 años de las naciones pertenecientes a ese grupo de economías desarrolladas no realiza ninguna actividad ni educativa ni laboral.

Este fenómeno ha originado el vocablo "nini" (ni trabaja ni estudia) y su constatación se ha transformando en motivo de análisis e investigación económica y sociológica, dadas las previsible consecuencias que representa el hecho de que un porcentaje significativo de la población de los países avanzados esté fuera del mercado laboral, sin interesarse en integrarse a él ni en continuar sus estudios.

De los "ninis" cuantificados por diversos análisis nacionales e internacionales, las mujeres aparecen, nuevamente, con más probabilidades de verse afectadas y llegar a formar parte de este grupo. ¿Por qué? Principalmente a causa

de embarazo o maternidad prematura o juvenil o porque permanecen en los hogares parentales como colaboradoras de la dueña de casa, realizando trabajos hogareños sin remuneración.

De este fenómeno de fines del siglo XX e inicios del siglo XXI Chile no está ausente. Al contrario, con su 19% ocupa el sexto lugar en el mundo entre los países de la OCDE con más "ninis", detrás de Turquía (29,8%), Italia (26,9%), Grecia (24,7%), España (22,7%) y México (22,1%).

Se trata, pues, de un emergente reto en materia de políticas públicas, sociales y empresariales, que no solo apunta a la calidad de vida futura de esta relevante parte de la población, sino que augura un aumento grave de las actuales brechas de desigualdad y discriminación social y laboral.

Un trabajo conjunto entre el Estado y el sector privado que se traduzca, por ejemplo, en planes de capacitación acelerada para incorporar a estos jóvenes a los niveles más básicos dentro de las obras de construcción –así como el desarrollo de una estrategia comunicacional para mejorar la percepción social del trabajo–, podrían ser iniciativas con gran rentabilidad social y económica.

No hay que olvidar que para muchos "ninis" la construcción es la principal puerta de entrada al mundo laboral, así como para evolucionar dentro o hacia otros sectores en los que las habilidades que han adquirido los ayudan a este propósito. Por lo mismo, como Cámara Chilena de la Construcción poseemos una amplia experiencia en materia de reclutamiento, inclusión y capacitación de trabajadores jóvenes, la que ponemos a disposición de otros sectores y de las agencias públicas especializadas en esta problemática.

**POBLACIÓN NINIS 2011 - 2015**  
(% de la población)

PAÍS	AÑO 2011	AÑO 2015
TURKEY	34,4	29,8
ITALY	23,5	26,9
GREECE	24	24,7
SPAIN	24,5	22,7
MEXICO	23,9	22,1
<b>CHILE</b>	<b>22</b>	<b>19</b>
KOREA	18,8	18
SLOVAK REPUBLIC	18,8	17,3
IRELAND	22,4	17,1
FRANCE	16,3	16,6

Fuente: OCDE

### INFRACTORES DE LEY: DEL ENCIERRO A LA REINSERCIÓN

Otro grupo vulnerable con el cual la CChC ha trabajado durante años son las personas privadas de libertad. Según Gendarmería de Chile, a octubre de 2015 la población penal del país –reos procesados, sentenciados y rematados– llegaba a las 104.465 personas. De estas, 43.161 (41%) cumplían condena en sistema cerrado, 60.367 (58%) en sistema abierto y 733 (1%) en sistema semiabierto, todas las cuales ocupaban esporádica o permanentemente los 169 recintos carcelarios distribuidos a lo largo del territorio nacional.

Esta infraestructura, como se sabe, es absolutamente insuficiente para darles un mínimo de dignidad. Siempre según datos de Gendarmería, a octubre de 2015 la ocupación promedio de todos los establecimientos penitenciarios cerrados era de 105%, con registros extremos de 192% de uso en Atacama y 156% en El Maule.

La Región Metropolitana presentaba un índice de uso de 117%, mientras que el mayor grado de hacinamiento afectaba a la población femenina del Maule, donde se registraba un índice de uso de 243%. Por desgracia, esta realidad no ha cambiado.

El sistema penitenciario se encuentra estancado en términos de nueva infraestructura cerrada desde comienzos de 2010, año a partir del cual las autoridades han aplicado medidas administrativas para aumentar el número de plazas sin construir un metro cuadrado adicional. Así, al año 2013 la superficie total de establecimientos penitenciarios cerrados alcanzaba los 754.914 m<sup>2</sup> (incluyendo áreas de administración y servicios), lo que arrojaba una superficie por reo de menos de 3 mts<sup>2</sup>.

Considerando además que la población privada de libertad ha ido en aumento, la baja prioridad que se le otorga social y políticamente al gasto público en esta área ha ido postergando inversiones más que necesarias.

Esto se ha traducido en un creciente déficit de infraestructura carcelaria y ha hecho que año a año se incrementen los niveles de hacinamiento, lo que no solo afecta las condiciones en que los internos deben cumplir sus condenas. También limita drásticamente la eficacia de cualquier programa de rehabilitación que se intente en tales circunstancias.

Motines carcelarios que de tiempo en tiempo presentan las pantallas de televisión y las páginas de los diarios –con sus trágicos saldos y el daño psicológico y emocional que

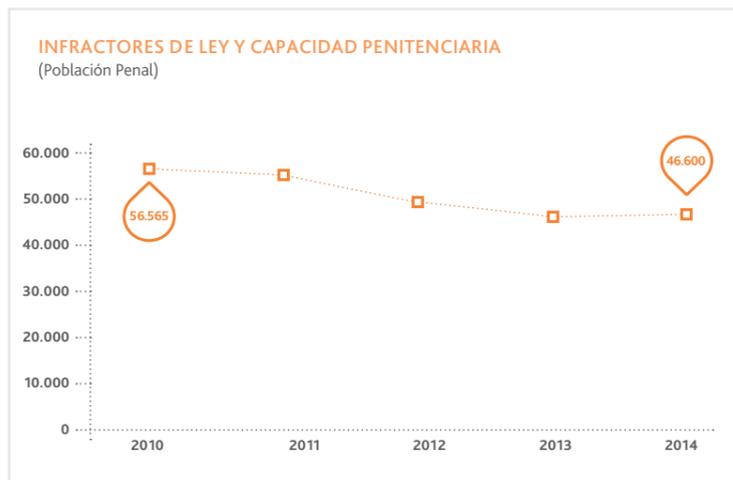
provocan en quienes tienen la responsabilidad de vigilar la población penal– son solo una pequeña muestra del costo de una infraestructura deficitaria y un recordatorio de la deuda que como sociedad tenemos con personas que no por condenadas han perdido su condición de ciudadanos en un país que apunta a reducir sus brechas de desigualdad.

Dado lo anterior –y reconociendo las limitaciones de recursos públicos, la existencia de otras necesidades que se pueden estimar más urgentes y las dificultades para viabilizar políticamente inversiones en esta área– creemos que el Estado debiera reforzar el trabajo conjunto con el sector privado para construir y administrar nuevos recintos y así allegar alivio a un segmento de la población suficientemente castigado.

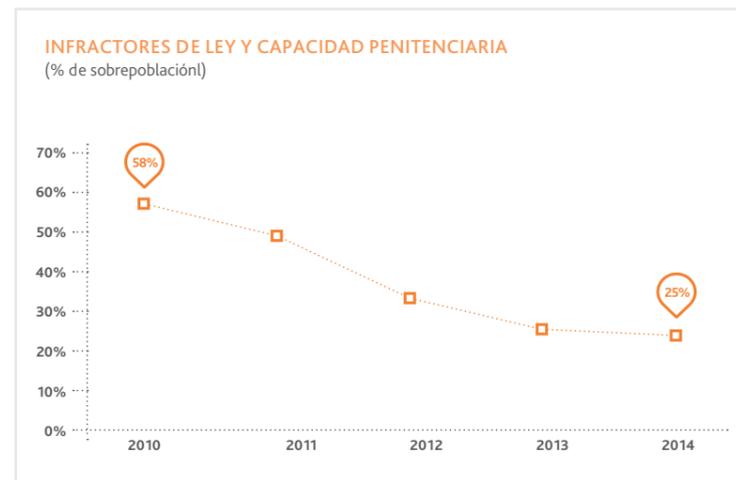
Ello además reduciría los eventos de violencia, permitiría separar debidamente a los internos de acuerdo a su peligrosidad y/o posibilidades de rehabilitación y haría que esta fuera más eficaz, dado que podría desarrollarse en espacios y condiciones adecuadas.

La CChC tiene una larga experiencia en esta materia. Su exitoso programa Cimientos –iniciativa desarrollada en conjunto con Sence y dirigida a la inserción laboral de infractores de ley a quienes se capacita en oficios de la construcción y se les da un empleo– ha contribuido al desarrollo de miles de personas en todo el país. El proyecto, a cargo del OTIC Corporación de Capacitación de la Construcción, se ejecuta actualmente en las ciudades de Concepción y Santiago y puede servir de guía para diseñar nuevas políticas públicas en esta materia.

El hacinamiento carcelario afecta las condiciones de vida y las posibilidades de reinserción.



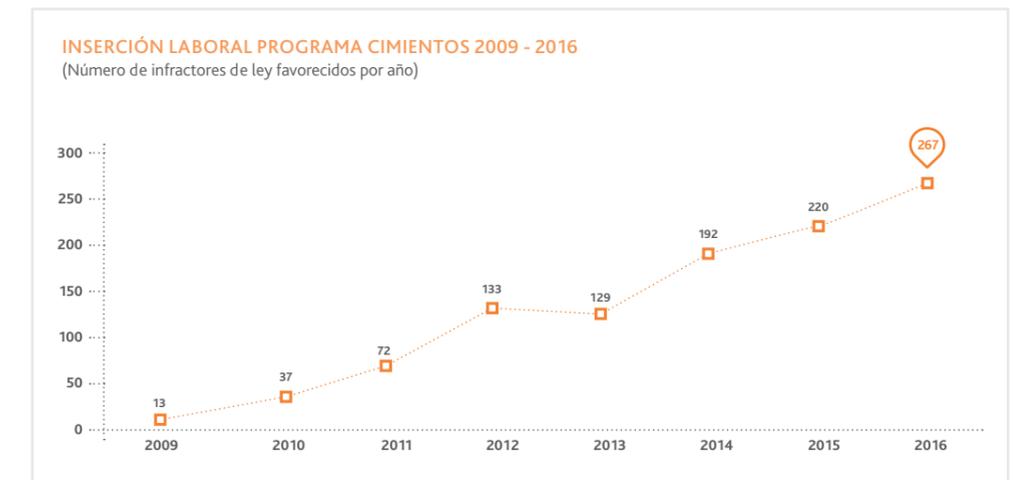
Fuente: ICD 2016-2025, CChC.



Fuente: ICD 2016-2025, CChC.

### INICIO DE OPERACIÓN CÁRCELES CONCESIONADAS

CIUDAD	Inicio de Operación
<b>GRUPO 1</b>	
ALTO HOSPICIO	Enero de 2006
LA SERENA	Enero de 2007
RANCAGUA	Diciembre de 2005
<b>GRUPO 2</b>	
ANTOFAGASTA	Agosto de 2013
CONCEPCIÓN	Septiembre de 2011
<b>GRUPO 3</b>	
SANTIAGO 1	Enero de 2007
VALDIVIA	Agosto de 2007
PUERTO MONTT	Septiembre de 2007



Fuente: ICD 2016-2025, CChC.

*CAP. 06*

*PROPUESTAS  
Para un Chile más  
desarrollado y equitativo*



**A LOS CHILENOS NOS VA MEJOR CUANDO TRABAJAMOS EN EQUIPO. CUANDO LOS TALENTOS NATURALES Y LAS MOTIVACIONES PERSONALES LAS PONEMOS AL SERVICIO DE UN BIEN SUPERIOR.**

El fútbol nos ha dado un buen ejemplo: cuando se impone el individualismo, la unidad se diluye en grupos cerrados y se acentúan las divisiones, todos perdemos; cuando esas mismas personas comparten un objetivo, confían en el otro para alcanzarlo y dan lo mejor de sí, todos ganamos.

**COMO PAÍS TAMBIÉN TENEMOS UN GRAN OBJETIVO COMÚN.** Porque desde la vereda que se mire, no debe haber nadie que no comparta un mismo sueño-país: que todos los nacidos en esta tierra y aquellos que la han elegido como su segunda patria tengan las mismas oportunidades para hacer realidad sus proyectos de vida, para progresar y vivir mejor. Así es como entendemos el desarrollo.

¿Se puede? Seguro que sí. Se necesita convicción personal, voluntad de querer avanzar por este camino, valentía para superar los obstáculos y volver a creer y a confiar. En nosotros y en los demás.

Este documento sintetiza algunos aspectos que consideramos importantes para concretar este anhelo –relacionados con la vivienda, el barrio, la ciudad, la infraestructura que nos une, el fortalecimiento regional y la inclusión de los más vulnerables– y planteamos objetivos comunes posibles de cumplir. Asimismo, en este capítulo proponemos iniciativas concretas que contribuirían a hacer de Chile un país más próspero y equitativo.





CAMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCION

**1.****ACORDAR UNA AGENDA PRO-CRECIMIENTO:**

fruto de un trabajo público-privado que defina acciones significativas para reimpulsar el crecimiento económico, pilar fundamental para la construcción de una sociedad más justa y equitativa. También, que proponga lineamientos para modernizar nuestra matriz productiva, considerando particularmente los desafíos tecnológicos que enfrenta el país.

**2.****CREAR EL CONSEJO NACIONAL DE INFRAESTRUCTURA:**

organismo público-privado que elabore una Política Nacional de Infraestructura y, a partir de esta, vaya definiendo las obras críticas a desarrollar con una mirada país de largo plazo –generando algunos estudios básicos y de perfil–, así como el mecanismo más apropiado para su financiamiento (público o privado, vía concesiones).

**3.****POTENCIAR EL ROL DEL ESTADO EN LA GESTIÓN DE LA INFRAESTRUCTURA PÚBLICA:**

involucrándose activamente en etapas críticas de los proyectos –participación ciudadana temprana, aprobaciones ambientales y expropiaciones– y velando por la buena relación con los contratistas privados mediante el desarrollo de mejores proyectos, un manejo equilibrado de los riesgos y la incorporación de mecanismos de resolución temprana de conflictos.

**4.****DEFINIR "ESTÁNDARES MÍNIMOS" PARA NUESTRAS CIUDADES:**

principalmente para implementar en las zonas más deterioradas y que reúnen a los grupos más vulnerables de la sociedad. Tales estándares mínimos dicen relación con la disponibilidad, calidad y acceso a infraestructura urbana básica –en especial de transporte–, equipamiento, espacios públicos y áreas verdes.

**5.****CREAR UN NUEVO SISTEMA DE PLANIFICACIÓN URBANA:**

que sobre la base de consensos –producto de un trabajo técnico y una participación ciudadana amplia, oportuna y propositiva– permita desarrollar planificaciones de largo plazo, actualizadas sistemáticamente, supracomunales de ser necesario y que coordinen la acción de los distintos agentes sobre el territorio, en línea con lo que está trabajando el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

**6.****PROMOVER LA VIVIENDA COMO INSTRUMENTO DE MOVILIDAD SOCIAL:**

mediante una política habitacional flexible, que responda al ciclo de vida de las personas. Así, para jóvenes y familias recién formadas se debiera potenciar una política de arriendo, mientras que, para las familias consolidadas y que ya adquirieron una vivienda con apoyo del Estado, debiera permitírseles venderla y acceder a otra más acorde a su nueva realidad.

**7.****IMPULSAR EL DESARROLLO REGIONAL:**

crear mesas público-privadas permanentes en cada una de las regiones del país y entre ellas, para, primero, monitorear el avance de la agenda legislativa relacionada con descentralización y, segundo, definir sus vocaciones productivas y visiones de desarrollo, además de estrategias y planes para concretarlas, con foco en el fortalecimiento de sus capacidades y atracción de inversión pública y privada.

**8.****IMPLEMENTAR POLÍTICAS LABORALES INCLUSIVAS:**

avanzar hacia una legislación que promueva la flexibilidad laboral y crear una estrategia público-privada para fortalecer la educación dual y técnico-profesional, que facilite el acceso al mundo del trabajo de grupos vulnerables, especialmente mujeres, jóvenes que ni estudian ni trabajan e inmigrantes. Así como también de infractores de la ley, a través de programas especiales para ellos.

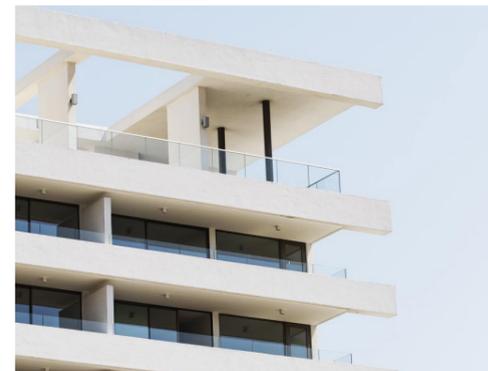
**9.****MODERNIZAR LA GESTIÓN DEL ESTADO:**

primero, eliminar burocracia innecesaria. Segundo, crear una institucionalidad, siguiendo recomendaciones de la OCDE, que previo a la dictación de cualquier iniciativa legal evalúe objetivamente su impacto económico y social, así como su aporte a la productividad. Y tercero, llevar un monitoreo permanente de la eficacia de las políticas públicas, materia particularmente deficitaria.

**10.****PROFUNDIZAR LA COBERTURA Y GESTIÓN DIGITAL:**

en lo posible, que llegue a todos los rincones del país para acercar a las personas al conocimiento tecnológico y que cuenten con una adecuada conectividad con el mundo. En este contexto, se propone además continuar avanzando en la digitalización de trámites ante los servicios públicos para mejorar la eficiencia de estos procesos, así como la transparencia y la disponibilidad de información.

## PROPUESTAS / VIVIENDA Y CIUDAD



**1. GARANTIZAR LA CERTEZA JURÍDICA DE LOS PROYECTOS INMOBILIARIOS:**

evitando que organismos y autoridades públicas incurran en contradicciones o que abiertamente desconozcan con sus actuaciones el ordenamiento jurídico vigente. La estabilidad de anteproyectos y permisos de edificación es clave para la inversión.

**2. VELAR POR EL BUEN USO DE MECANISMOS LEGALES DE PLANIFICACIÓN:**

en especial de los llamados "congelamientos" de permisos de edificación, que están siendo utilizados más para restringir la construcción de proyectos en regla que para aportar a una mejor planificación urbana.

**3. SIMPLIFICAR SISTEMA TRIBUTARIO ASOCIADO A LA VENTA DE VIVIENDAS:**

la reforma tributaria aplicó IVA a la venta de viviendas sin subsidio, pero la magnitud de este impuesto varía para cada proyecto, dependiendo del impacto del valor del terreno en cada unidad vendida. Proponemos que se aplique un IVA único parejo para las viviendas sin subsidio, aunque muy menor al actual.

**4. CONCILIAR DESARROLLO URBANO CON SERVICIOS SANITARIOS:**

hoy el 36% de las áreas urbanas del país no cuenta con una concesión sanitaria, por lo que su desarrollo se ve comprometido. Por ende, la ampliación del radio urbano debe implicar la ampliación automática de la zona operacional de las empresas sanitarias.

**5. PERFECCIONAR LA LEY DE APORTES AL ESPACIO PÚBLICO:**

mediante la revisión tanto de la propia ley como de los respectivos reglamentos, de modo que cumplan los principios que el propio legislador definió que los debían sustentar: universalidad, predictibilidad y proporcionalidad, que hoy no se respetan cabalmente.

**6. IMPEDIR LA COMPETENCIA DESLEAL ENTRE ESTADO Y EMPRESAS INMOBILIARIAS:**

dándoles carácter de excepcional y transparentando los costos de aquellos programas habitacionales que actualmente se licitan en terrenos Serviu para la construcción de viviendas para sectores vulnerables y medios.

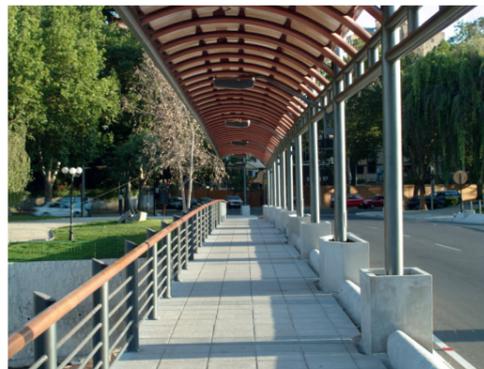
**7. ASEGURAR LA CONTINUIDAD DEL PROYECTO DOM EN LÍNEA:**

coordinando la acción interministerial y asegurando financiamiento para que este proyecto se traduzca en la puesta en marcha de una plataforma que permitirá a las direcciones de obras municipales gestionar en línea permisos de edificación y otros trámites.

**8. MEJORAR LA FOCALIZACIÓN DEL GASTO PÚBLICO EN VIVIENDA:**

de modo de hacer más eficiente el uso de los recursos para seguir reduciendo el déficit habitacional y evitar que, por ejemplo, aumente el número de campamentos. Para ello es necesario ampliar y mejorar los instrumentos de selección de las familias y asignación de los subsidios.

## PROPUESTAS / INFRAESTRUCTURA PÚBLICA



**1. MODERNIZAR LA INSTITUCIONALIDAD PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA:**  
en especial promoviendo la aprobación de leyes que actualmente se tramitan en el Congreso y que dicen relación con la creación del Fondo de Infraestructura y de la Dirección General de Concesiones.

**2. MEJORAR LA CALIDAD DE LOS PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA PÚBLICA:**  
con el propósito de lograr un equilibrio más adecuado en la asignación de riesgos entre el mandante público y el contratista privado, los que hoy suelen estar deficientemente identificados e incluso subvalorados.

**3. IMPULSAR PROCESOS TEMPRANOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA:**  
implica que el Estado difunda y promueva activa y anticipadamente los proyectos de infraestructura pública ante las comunidades que se verán impactadas por estos. La tramitación y construcción de los mismos sería así mucho más eficiente.

**4. MATERIALIZAR MEJORAMIENTOS NORMATIVOS PARA EL DESARROLLO DE INFRAESTRUCTURA:**  
ya sea optimizando el Reglamento para Iniciativas Privadas de Concesiones como también adecuando la Ley de Financiamiento Urbano Compartido para que efectivamente incentive la provisión de infraestructura pública de menor escala.

**5. MODERNIZAR LA CONTRATACIÓN PÚBLICA DE OBRAS DE INFRAESTRUCTURA:**  
incorporando a los contratos de obra pública tradicional mecanismos de resolución temprana de controversias, implementando iniciativas como un registro único de contratistas y bases tipo y utilizando el sistema de compras públicas y el libro de obra digital.

**6. VELAR POR EL CUMPLIMIENTO DEL PLAN BIM CONSTRUYE 2025:**  
que busca introducir el uso de tecnología y metodologías BIM (Building Information Modeling), las cuales permiten el diseño, construcción y operación de proyectos a través de modelos tridimensionales que optimizan las interacciones de distintos subsistemas.

**7. AMPLIAR LAS COMPETENCIAS DEL TRIBUNAL DE CONTRATACIÓN PÚBLICA:**  
de modo de incluir la ejecución del contrato y otorgarle facultades para proponer modificaciones legales y reglamentarias en materia de compras públicas. Dotándolo, además, de capacidades y recursos para esta nueva función.

**8. ADECUAR LA METODOLOGÍA DE EVALUACIÓN SOCIAL DE PROYECTOS:**  
dado el impacto crítico que generan los proyectos de infraestructura pública, se hace necesario que en su evaluación se consideren también los aportes que conllevan en términos de mejoramiento de la calidad de vida de las comunidades favorecidas por éstos.

**DISEÑO**

Armstrong & Asociados

**FOTOGRAFÍA**

Archivo Fotográfico CChC / Shutterstock

**IMPRESIÓN**

Fyrma Gráfica



