

ESCUELA DE INJENIERIA

# FCFM Constituyente

## Tema 4:



# Territorio, ciudad y movilidad en la nueva Constitución

**Autores:**

Nicolás Huneus, Marcela Munizaga, Alberto Texido.



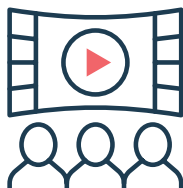
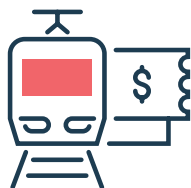
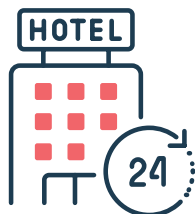
**fcfm**

FACULTAD DE CIENCIAS FÍSICAS Y MATEMÁTICAS  
UNIVERSIDAD DE CHILE

**uchile**   
constituyente

## BRECHAS

- **Inequitativa distribución del tiempo y el espacio.**
- **Inadecuada institucionalidad.**
- **Centralismo.**
- **Cambio climático.**
- **Ordenamiento territorial y riesgo de desastres.**



## RECOMENDACIONES

- Reconocer en la constitución el derecho al territorio, la ciudad, la movilidad y la vivienda, y definir el rol del Estado como garante de esos derechos.
- Reconocer en la constitución la existencia de la ciudad, como soporte de vínculos y escenario de coordinaciones.
- Considerar en la definición de la estructura del Estado la administración del territorio, sus ciudades y aglomeraciones, con entidades descentralizadas que se aboquen a la administración, planificación, intervención y resguardo del territorio.



## RESUMEN

La ciudad y la movilidad tienen el rol de garantes de la distribución equitativa del acceso a los recursos y servicios, y la integración social. Las ciudades pueden ser equitativas y justas, o pueden ser segregadas y en algunos casos incluso escenarios de extrema inequidad. En este sentido, existen brechas que acá se especifican como: la inequitativa distribución del tiempo y el espacio; la inadecuada institucionalidad que no permite una óptima gobernanza de la ciudad; el centralismo muchas veces mencionado, pero con pocos avances en su resolución; el cambio climático; ordenamiento territorial y riesgo de desastres, donde el Estado debe garantizar procesos de ordenamiento territorial en acuerdo con principios de justicia ambiental, justicia climática, derechos humanos, derecho a la ciudad, la movilidad y la vivienda.

El escenario actual plantea también un desafío global relevante, que ha de dar pasos más decididos, desde la constitución chilena vigente que ya establece el derecho a vivir en un ambiente seguro y libre de contaminación, y obliga al Estado a resguardarlo, haciéndose aún más evidente ese compromiso consecuente a través de políticas, estructuras administrativas, leyes, normas y procedimientos.

En consecuencia, en este documento se presentan recomendaciones en función de los principios y derechos que deberían regir la nueva constitución, y también de los deberes e instrumentos que deberían consagrarse en este ámbito. Todo esto agrupado en propuestas en estas líneas: el derecho al territorio, la ciudad, la movilidad y la vivienda; los deberes cívicos; institucionalidad, la ciudad en el texto constitucional; la estructura del Estado, descentralización, representatividad y gobernanza.



## Ciudad y Movilidad: derechos y deberes desde la perspectiva de lo común.

### 1. Conceptualización:

El territorio y la ciudad inserta en él son el soporte que permite el cohabitar, en consecuencia, son una plataforma redistributiva de equipamientos, servicios y también de derechos. Un territorio sano y seguro, una ciudad equitativa o una vivienda digna son resultado de diversas interacciones, donde el estado y sus mecanismos han de actuar de tal modo de establecer criterios claros y renovados que privilegien lo colectivo y el bien común, y tengan presente el reemplazo de lógicas cuantitativas por cualitativas.

Por su parte, el documento Propuesta de Acuerdo Social (PAS, 2021) establece como principio fundamental en el ámbito Territorio, la revalorización activa de lo común, que desde la comprensión de un espacio cohabitado y en permanente interacción garantice niveles de bienestar y calidad de vida a toda la población. Este principio sirve para orientar la discusión en torno a los principios y derechos que deberían orientar la nueva constitución y que consecutivamente a su redacción, impone el desafío de su implementación institucional, integral e intersectorial que más allá del texto, permita y termine de darle orientación y viabilidad.

En este sentido, dado el contexto de elevado riesgo de desastres socionaturales de gran parte de nuestras ciudades, y en un contexto de adaptación al cambio climático y sustentabilidad del mejor cohabitar, es necesario plantear una mirada amplia sobre el territorio, aceptando por una parte, la ocupación en ciudades o zonas productivas intervenidas, a la vez de la necesidad del resguardo del paisaje natural no intervenido. Esto en un equilibrio que garantice los estándares actuales y aminore o elimine amenazas medioambientales para las generaciones futuras.

Dado que la mayoría de la población habita en áreas urbanas (en Chile esto corresponde a 87,8% según el Censo 2017), es relevante reflexionar sobre cómo lograr que nuestras ciudades sean sostenibles, y cumplan su rol de ofrecer servicios, empleo y una mejor calidad de vida para sus habitantes. Ha quedado demostrado por la historia que permitir que el mercado regule el desarrollo de las ciudades genera ineficiencias e inequidades significativas. En el caso particular del sistema de transporte en ciudades, por ejemplo, existen externalidades como la congestión, la contaminación, el ruido, el impacto urbano, los accidentes viales, que hacen necesaria la intervención y regulación por parte del estado. En el caso del riesgo de desastres, la ausencia de ordenamiento y planificación territorial orientadas por entes públicos en procesos transparentes ha llevado al aumento del riesgo construido, por ejemplo, permitiendo construcciones en zonas expuestas a amenazas, la destrucción de ecosistemas o el acaparamiento de bienes comunes como el agua.



# BORRADOR

Las ciudades son los principales consumidores de energía del planeta; son responsables del 75% de las emisiones del dióxido de carbono del uso de energía. Esto hace de las ciudades actores esenciales al momento de querer diseñar estrategias de mitigación del cambio climático que permitan alcanzar la meta de 1,5°C definida en las Conferencias de las Naciones Unidas sobre el cambio climático. Sin embargo, las ciudades deberán también adaptarse e incorporar en su planificación el riesgo asociado a un clima cambiante donde se prevén para Chile mayor sequía, mayor riesgo de incendios, aumento de olas de calor por nombrar algunos de estos.

Así, se esbozarán también algunas hebras hacia arriba, intentando detectar los vínculos y efectos de una estructura territorial contra el centralismo, del rol subsidiario del estado contra su pasividad en resolver brechas, de la regulación monopólica sobre la saturación e impacto ambiental en el territorio, o de incluso la libertad de asociación contra la baja calidad del trabajo profesional.

## 2. Diagnóstico:

Si bien las aglomeraciones urbanas pueden ser vistas como un polo de desarrollo económico, hay derechos fundamentales como la justicia y equidad, que se manifiestan, evidenciando también sus ausencias, en la ciudad. La ciudad y la movilidad tienen el rol de garantes de la distribución equitativa del acceso a los recursos y servicios, y la integración social. Las ciudades pueden ser equitativas y justas, o pueden ser segregadas y en algunos casos incluso escenarios de extrema inequidad. El sistema de transporte es un elemento esencial para que las ciudades puedan cumplir con esos derechos fundamentales.

A su vez, la actual pandemia ha desafiado ciertos principios, en términos de evidenciar territorios desvalidos, que no han logrado autosuficiencia para resolver adecuadamente sus problemáticas, incitando con ello un debate sobre multimodalidad, cercanía y volúmenes de traslado. ONU Dice: "Las ciudades se encuentran en la primera línea de la lucha contra la pandemia y sus efectos duraderos. Alrededor del mundo, la COVID-19 está amenazando a las ciudades y comunidades, poniendo en peligro, no solo la salud pública, sino también la economía y el tejido social". La pandemia nos ha mostrado lo vulnerables que somos, y porqué es importante tener una mirada global, que traspasa incluso las fronteras de países.

En este sentido, el cambio climático nos plantea también un desafío global muy relevante, el que ha de dar pasos más decididos, desde la constitución chilena vigente que ya establece el derecho a vivir en un ambiente seguro y libre de contaminación, y obliga al Estado a resguardarlo, haciéndose aún más evidente ese compromiso consecuente a través de políticas, estructuras administrativas, leyes, normas y procedimientos.



## Brecha 1: Inequitativa distribución del tiempo y el espacio

La autosuficiencia del territorio, subterritorios y aglomeraciones implica el desafío permanente de distribuir equitativamente bienes y servicios, es decir de las oportunidades que el territorio otorga. Se hace clave en este sentido la adaptación y resiliencia que podemos generar, en contexto de cambio climático, pandemia y desafíos socio políticos que implican la adaptación de las estructuras tradicionales de administración o planificación territorial, que evitando la exposición al riesgo termina siendo finalmente el soporte de toda acción o interacción humana.

Tanto como garantizar un medioambiente sano, asunto ya incluido en la Constitución vigente pese a su cuestionable nivel de cumplimiento, aparecen algunas condicionantes del territorio y la ciudad sustentable que implica reconocer los estándares globales, planteados por las ciudades que lideran los índices de calidad de vida urbana y recomendados por entidades supranacionales, como los ODS sugeridos por la ONU (2015) y que, como parte de ella, se tornan referencia necesaria y pertinente.

Así, el espacio público, la movilidad sustentable y la integración social de la ciudad, en consideración al resguardo medioambiental de zonas ocupadas y no ocupadas, surgen complementariamente a la dotación de otros derechos básicos que la Constitución pueda contemplar, vinculados a la seguridad social, salud, educación y pensiones, entre otras, que también requieren una correcta distribución territorial y con ello una solución que resulte de la combinación entre su mejor emplazamiento o mejor accesibilidad, evidenciando la relevancia de la movilidad y de lograr sin saturaciones la más amplia cobertura de beneficios posible.

El desarrollo de la ciudad está determinado por la localización de actividades, que se rige por las fuerzas del mercado, mediadas por instrumentos que no han sido del todo efectivos, como los planes reguladores. Este modelo de desarrollo ha llevado a la localización de los hogares de menores ingresos en sectores apartados de la ciudad, con escaso acceso a servicios, lo que se traduce en largos tiempos de traslado, afectando la calidad de vida de esas familias.

## Brecha 2: Inadecuada institucionalidad

La institucionalidad actual no permite una adecuada gobernanza de la ciudad. Las decisiones que afectan a las ciudades están repartidas en distintas instituciones, que no necesariamente actúan coordinadamente. El Informe de la Comisión Promovilidad Urbana (2015) señala, en relación a la gobernanza urbana, que “la dispersión de facultades entre distintas instancias públicas, competencias fragmentadas e insuficientes, traslape de



# BORRADOR

facultades, áreas competenciales difusas, insuficiente claridad en el ejercicio de competencias compartidas, multiplicidad de instancias que hacen eterno cualquier trámite o decisión, todo ello dificulta enormemente la eficacia de la acción del Estado.” Con posterioridad a ese informe hubo un cambio de gobernanza, al introducirse la figura del Gobernador, y reemplazarse el Intendente por el Delegado presidencial. Sin embargo, esto no resuelve el problema, sino que lo agudiza, puesto que no está claro cuáles son las atribuciones del Gobernador, que es electo democráticamente, ni cómo se relaciona con los alcaldes, también electos democráticamente y con los Ministerios que tienen atribuciones en el ámbito urbano: Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Desarrollo Social, entre otros.

Cabe señalar que hay condicionantes constitucionales generales que podrían motivar mejoras en la calidad de vida urbana, pero que requieren de otros análisis más especializados, como son la regulación ética de la profesión y su efecto en la calidad de la construcción, la edificación y la planificación de la ciudad y la vivienda, o la regulación monopólica, que con herramientas como el tope de participación en el mercado, las facilidades esenciales o la integración vertical puede generar efectos importantes en la redistribución de oportunidades y disminución de impactos en el medioambiente que la autorregulación no ha logrado evitar.

## Brecha 3: Centralismo

Otro de los problemas de institucionalidad es el excesivo centralismo, que ha sido muchas veces mencionado, pero poco se ha avanzado en resolverlo. Por mencionar sólo algunos ejemplos de centralismo, de acuerdo al último Censo (INE 2017) el 40% de la población del país vive en la Región Metropolitana. En relación a la actividad económica, Aroca y Fierro (2020) citan datos del SII indicando que el 80% de las ventas realizadas en Chile corresponden a empresas de la Región Metropolitana, con una tendencia que va en aumento.

## Brecha 4: Cambio climático

El cambio climático es una realidad que está, y continuará, afectando al territorio y las ciudades exponiendo a la población a riesgos de magnitud incierta, principalmente asociados a una escasez del recurso hídrico por menores precipitaciones y a la vez un aumento de las temperaturas y la mayor ocurrencia de olas de calor. Al igual que en las otras dimensiones urbanas mencionadas, la vulnerabilidad a estos cambios se distribuye de manera desigual en la población. La adaptación de las ciudades y el territorio al cambio climático debe hacerse cargo de esta desigualdad e integrar los diferentes niveles de planificación.



## Brecha 5: Ordenamiento territorial y riesgo de desastres

El ordenamiento territorial debe hacerse cargo de los actuales desequilibrios territoriales, cuyas expresiones más críticas son las 'zonas de sacrificio'. El Estado debe garantizar procesos de ordenamiento territorial en acuerdo con principios de justicia ambiental, justicia climática, derechos humanos, derecho a la ciudad, la movilidad y la vivienda. Para ello se necesita el fortalecimiento y la promoción de la participación ciudadana, el acceso a la información territorial y la transparencia. Es necesario consagrar espacios de participación ciudadana vinculante para el ordenamiento territorial, así como garantizar el acceso a la información territorial pertinente, integral y comprensible.

El ordenamiento territorial debe asumir la interdependencia entre sociedad y naturaleza, ser situada a los diferentes ecosistemas y pueblos que habitan los territorios, e incorporar la protección del medioambiente.

## 3. Recomendaciones para la convención constituyente:

En particular, para la discusión constitucional, la minuta podría desarrollar las recomendaciones en función de los principios y derechos que deberían regir la nueva constitución, y también de los deberes e instrumentos que deberían consagrarse en este ámbito.

### Propuesta 1: El derecho al territorio, la ciudad, la movilidad y la vivienda: los deberes cívicos

El rol subsidiario del Estado implicó el retroceso del interés colectivo en diversos ámbitos vinculados a derechos hoy exigidos, que intentan desconcentrar su cobertura y redistribuir su cumplimiento. Para el caso de la ciudad y el territorio, esto se logra a través de potenciar instancias de planificación, privilegiar acciones intersectoriales y facilitar acciones representativas y reconocedoras de cada entorno. En el caso de la vivienda, se debe asumir un rol activo en las soluciones que impliquen resolver su déficit, con múltiples herramientas que permitan adecuados emplazamientos sobre suelo público, integrados espacial y socialmente y donde la calidad de la construcción, la arquitectura y el emplazamiento seguro sean entendidos como condición mínima.

Simultáneamente, esas oportunidades deben ser distribuidas para facilitar el acceso al territorio a través de la implementación de sistemas de transporte público masivos, de bajo costo para el usuario y no contaminantes.





# BORRADOR

El éxito de estas acciones requiere, por un lado, de una autoridad que garantice condiciones mínimas de habitabilidad pero, por otro lado, también requiere de un compromiso ciudadano donde los habitantes se sumen colaborativamente al resguardo y cuidado del territorio y la ciudad.

## Propuesta:

Reconocer en la constitución el derecho al territorio, la ciudad, la movilidad y la vivienda, y definir el rol del Estado como garante de esos derechos. Potenciar instancias de planificación, privilegiar acciones intersectoriales y facilitar acciones representativas y reconocedoras de cada entorno promoviendo el interés colectivo como acción para contribuir colaborativamente al resguardo y cuidado del territorio y la ciudad.

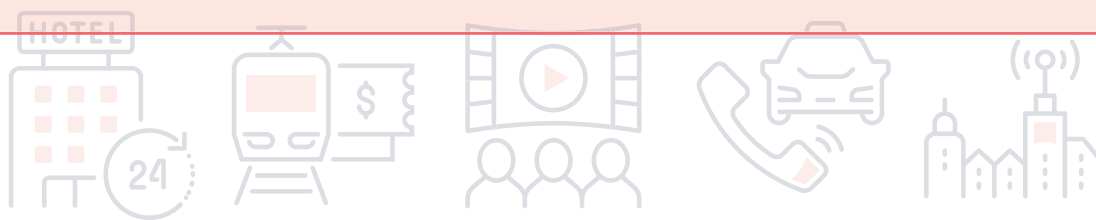
## Propuesta 2: Institucionalidad, la “ciudad” en el texto constitucional.

No obstante, el objetivo de la ciudad equitativa y sustentable parece un tema relevante, su implementación en el tiempo y el espacio representa un desafío sobre todo ante un escenario de un clima cambiante. Esto implica potenciar la planificación integral y con ello, forzar la coordinación intersectorial, lo cual puede vincularse a las atribuciones administrativas y presupuestarias de los gobiernos regionales, o mejor aún, a sub-unidades que reconozcan la problemática urbana, entendida como intercomunal o metropolitana. En este sentido también cabe señalar la ausencia de la palabra “ciudad” en la actual Constitución, dado que queda sub-entendida tras otras escalas como la región, la provincia y la comuna, sin asumir su escala y complejidad.

Puede plantearse entonces que la ciudad reconocida puede ser soporte de vínculos y coordinaciones hoy inexistentes o difíciles de montar ante su ausencia, dejando en claro que su mención en el texto constitucional será insuficiente sin estructuras administrativas autónomas, multidisciplinarias y participativas que permitan el cumplimiento del objetivo. Esta acción permitiría actualizar la representatividad y pertinencia de los instrumentos de planificación territorial vigentes, o ausentes pero necesarios, además de facilitar la gestión permanente que exige el espacio cohabitado.

## Propuesta:

Reconocer en la constitución la existencia de la ciudad, como soporte de vínculos y escenario de coordinaciones. Establecer una institucionalidad que defina la gobernanza de la ciudad, con una estructura autónoma, multidisciplinaria y participativa, que permita a las ciudades avanzar hacia el cumplimiento de sus objetivos, facilitando la gestión permanente que requiere el espacio cohabitado y adaptarse al cambio climático superando las vulnerabilidades existentes.



# BORRADOR

## Propuesta 3: Estructura del Estado, descentralización, representatividad y gobernanza.

Como se ha dicho, resolver entre un país unitario y uno federal, o instancias intermedias de autonomía territorial, tiene efectos sobre la estructura administrativa y la capacidad de cada zona o macrozona de resolver debidamente sus problemáticas, aportar al conjunto, a la vez de recibir y administrar los beneficios directos de actividades productivas que se dan en su territorio.

Actualmente, el centralismo formal, funcional y administrativo ha logrado efectos negativos en impactos ambientales excesivos y aglomeraciones urbanas rezagadas del desarrollo, haciendo incomprensible el éxito expuesto en cifras macroeconómicas. Por lo tanto, contrarrestarlo implica no sólo continuar avanzando en la representación política regional, sino en la redistribución de atribuciones presupuestarias y planificadoras, y en la participación de la comunidad, asuntos clave para el diseño y construcción de ciudades, infraestructuras y territorios resguardados.

### Propuesta:

Considerar en la definición de la estructura del Estado la administración del territorio, sus ciudades y aglomeraciones, con entidades descentralizadas que se avoquen a la administración, planificación, intervención y resguardo del territorio, atribuciones que facilitan la autonomía y representatividad de las decisiones y beneficios redistribuidos y también otorgando la flexibilidad de adaptación al cambio climático propio de cada territorio.

## Referencias:

Aroca, P. y Fierro, P. (2020) Concentración y centralismo: una mirada territorial a nuestra crisis. Ciper Académico, Columna de opinión. <https://www.ciperchile.cl/2020/09/05/concentracion-y-centralismo-una-mirada-territorial-a-nuestra-crisis/>

Baldiviezo, J.E. (2018) ¿Qué es el derecho a la ciudad? Observatorio del Derecho a la Ciudad <https://observatoriociudad.org/que-es-el-derecho-a-la-ciudad/>

Comisión Promovilidad Urbana (2015) Problemas de la movilidad urbana: estrategia y medidas para su mitigación. <https://www.mtt.gob.cl/promovilidad/informe-final-promovilidad>

Coirporación Ciudades. La propuesta de Corazones de Barrio <http://corporacionciudades.cl/proyectos/corazones-de-barrio/>



# BORRADOR

Instituto Nacional de Estadísticas INE (2018) Síntesis de Resultados Censo 2017 <https://www.censo2017.cl/descargas/home/sintesis-de-resultados-censo2017.pdf>

Organización de Naciones Unidas ONU (2015) Objetivos de Desarrollo Sostenible. <https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/objetivos-de-desarrollo-sostenible/>

Propuesta de Acuerdo Social PAS (2021) Cien propuestas para el país que queremos. Diálogos al alero de la Universidad de Chile. <https://libros.uchile.cl/1225>

Sobre el derecho a la vivienda digna <https://www.latercera.com/reconstitucion/noticia/derecho-a-la-vivienda-en-la-constitucion-como-el-hacinamiento-refloto-esa-discusion/6NV4RAL5KJH55MZBUXWP6TVJUY/>

Propuesta de macrorregiones para la descentralización Fundación Piensa <https://www.fundacionpiensa.cl/inicio/macrorregiones-una-propuesta-para-el-proceso-constituyente/>

