

Sector 1 Introducción

Planificación Urbana Baja En Carbono

Política sectorial del país

La densificación, la reutilización del espacio urbano y el desarrollo de usos de suelo mixtos promueven indirectamente un desarrollo bajo en emisiones. En efecto, tales medidas disminuyen las emisiones de carbono tanto desde la perspectiva de la movilidad –permitiendo que las personas vivan más cerca de sus trabajos, propiciando menores distancias de traslado y por ende menor dependencia de los modos motorizados–, además de un mejor aprovechamiento y menor consumo de energías en los sectores de vivienda, comercios y servicios. De manera general, son escasas las políticas que contemplan explícitamente y de manera integrada una la planificación urbana baja en emisiones.

La **Nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano**¹ (PNDU, MINVU 2014) establece los principios y objetivos que guían y orientan el enfoque de las iniciativas de desarrollo urbano del país. Esta política, que se postula como “la primera Política Nacional de Desarrollo Urbano de carácter transversal de Chile”, no integra explícitamente la noción de planificación baja en emisiones de carbono.

Sin embargo, la PNDU incluye algunos elementos indirectos que promueven el desarrollo urbano bajo en emisiones. En el ámbito “Equilibrio ambiental”, la política plantea promover a escala local estrategias, programas y acciones que apunten a facilitar la adaptación y la eficiencia en el consumo de energía, agua y combustibles fósiles. Asimismo, dicho ámbito apunta a un uso sostenible del suelo urbano al fomentar “los procesos de reutilización y densificación controlada al interior de las áreas urbanas y facilitar el desarrollo de áreas sin uso urbano al interior de las ciudades” (p.45). En el ámbito “Desarrollo Económico” y ante el objetivo de “Generar condiciones urbanas que fomenten el desarrollo económico, la innovación y la creación de empleo” (p.34), la política propone promover los usos de suelo mixtos (residenciales, de servicios, comerciales e industriales compatibles) en la planificación urbana.

La **Política Energética Nacional** (Energía 2050) del Ministerio de Energía² (2015) propone un lineamiento estratégico que apunta a una planificación urbana con bajas emisiones: LINEAMIENTO 16, Reducir las distancias y el número de viajes para mayor eficiencia del sistema de transporte.

El **Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022**³ (PANCC II) se plantea como el documento articulador de la Política Nacional de Cambio Climático, y establece si accionar en cuatro ejes estratégicos: adaptación, mitigación, medios de implementación, y gestión del cambio climático

¹ Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU, 2014), *Hacia una Nueva Política Urbana para Chile Política Nacional De Desarrollo Urbano. Ciudades Sustentables y Calidad de Vida*, Gobierno de Chile.

² Ministerio de Energía (2015), *Energía 2050. Política Energética de Chile*, Gobierno de Chile.

³ Ministerio de Medio Ambiente (MMA 2017b), *Plan de Acción Nacional de Cambio Climático 2017-2022*, Gobierno de Chile.

regional y comunal. En concordancia con lo estipulado en la PNDU, este segundo Plan de escala nacional plantea líneas de acción relativas a la mitigación del cambio climático en ámbito urbano, de manera a disminuir el alto consumo energético y emisiones de carbono de las ciudades. Específicamente, propone acciones de desarrollo bajo en carbono enfocados en los sectores del transporte, a través la planificación urbana y la promoción de modos de transporte más eficientes, y de las edificaciones, la urbanización e y la infraestructura pública, con medidas y proyectos pilotos que apuntan a la eficiencia en el uso de los recursos.

Instrumentos regulatorios

La “Ley Original” establece las condiciones mínimas reglamentarias que enmarcan y ordenan las ciudades y centros poblados del territorio nacional, en lo que respecta a acciones de planificación, urbanización y construcciones⁴. Incluye la **Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC)** – “principios, atribuciones, potestades, facultades, responsabilidades, derechos, sanciones y demás normas que rigen [...] en las acciones de planificación urbana, urbanización y construcción” – y la **Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones**–expone las disposiciones reglamentarias de la LGUC y regula los procesos de planificación urbana, urbanización y construcción, y estándares técnicos– (MINVU 2018f, Art 2). Ambos documentos plantean alcances técnicos de la urbanización, sin respaldar normas de desarrollo urbano que apunte a objetivos de sostenibilidad en materia de emisiones de carbono.

La PNDU, que se plantea como el documento que orienta y guía el desarrollo urbano y territorial del país, específicamente en lo que refiere a reglamentos e **Instrumentos de Planificación Territorial** de diferente escala.

- Planes Reguladores Intercomunales o Metropolitanos (Secretaría Regional de Vivienda y Urbanismo): instrumentos que, a través de un conjunto de normas y acciones, regulan el desarrollo de áreas urbanas y rurales relacionadas que conforman una unidad y constan de más de una comuna. Cuando dicha unidad supera los 500.000 habitantes adquiere la categoría de plan metropolitano. Son tres los Planes Reguladores Metropolitanos: Concepción, Valparaíso y Santiago (PRMS 100).
- Planes Reguladores Comunales, con sus planos que lo detallen, o Planes Seccionales en ausencia de esto están a cargo de las Municipalidades. Sus disposiciones reglamentan los usos de suelo, densidades, jerarquía vial, límites urbanos y prioridades de expansión urbana.
- Plan Comunal de Inversiones (LGUC, Art 176): en manos de los municipios, su contenido corresponde a un conjunto de proyectos, obras y medidas de inversiones para mejorar la movilidad y espacio público, así como la sustentabilidad urbana en general.

La Ley N° 18.695 Orgánica Constitucional de Municipalidades define el **Plan de Desarrollo Comunal (PLADECO)** como uno de los instrumentos de la planificación comunal en mano de los municipios. Su elaboración integra numerosas instancias de participación de actores territoriales. Se plantea la importancia de reconocer el PLADECO como el instrumento rector de la planificación y la gestión comunal, “la principal guía para que los municipios [...] puedan generar las estrategias más pertinentes para el desarrollo de sus comunas” (SUBDERE 2015).

⁴ MINVU, 2014

Desde el Ministerio de Energía el **Plan de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero para el Sector Energía**⁵ vincula la disminución de gases de efecto invernadero desde el sector transporte con la planificación urbana. En efecto, se afirma que la mitigación del cambio climático desde el sector transporte requiere de un acompañamiento de la planificación urbana y sus instrumentos para focalizar obras de infraestructura de movilidad sostenible y acortar distancias de viaje en las ciudades. Dichas acciones traen consigo co-beneficios en materia de disminución del costo social del transporte, de la congestión, de las emisiones y de los tiempos de desplazamiento.

Estado del arte del sector: mejores prácticas

De acuerdo a lo estipulado en la PNDU, a nivel nacional se ha producido una desaceleración del crecimiento en extensión de las áreas urbanas. En efecto, los “datos de tendencia sobre las 15 capitales regionales indican que su superficie se expandió en 3,3% anual entre 1993 y 2003, en tanto que entre 2003 y 2011 la expansión anual solo fue de 1,8%”⁶. Así, el crecimiento de las ciudades ha tendido a volcarse hacia adentro de los límites urbanos, es decir por procesos de densificación.

Indicadores sectoriales

No se han encontrado indicadores que apunten a un desarrollo urbano bajo en emisiones de carbono desde el sector de la planificación urbana propiamente tal. Sin embargo, la Política Energética de Chile del Ministerio de Energía, se propone la meta de que en 2050 el “100% de los planes e instrumentos de desarrollo urbano de las principales ciudades, incorporan como criterios de formulación y evaluación, variables de eficiencia del sistema de transporte tales como longitud y tiempos de viaje para la realización de actividades”⁷.

Cuellos de botella y problemas que se abordarán en el futuro

Desde la propia formulación de la PNDU no hay una voluntad explícita de guiar el desarrollo urbano hacia sistemas bajos en emisiones de carbono. Pese a en algunas medidas indirectas se promueve un desarrollo que favorecería a la disminución de emisiones, la política resguarda que “los Instrumentos de Planificación Territorial contemplen una permanente disponibilidad de suelo para viviendas de todo tipo y perfil social, tanto en extensión como en densificación”. Del mismo modo, ante el objetivo de desarrollo económico, la política ratifica la necesidad de “prever una adecuada disponibilidad de suelo para nuevos desarrollos, tanto mediante procesos de densificación como de extensión”⁸. Este enfoque de desarrollo por extensión, que aumenta el consumo de suelo para áreas urbanas, incrementa las distancias de desplazamientos, fomenta el uso del automóvil ante limitado acceso al transporte público, y aumenta el gasto energético urbano y por habitante, se ve reflejado en el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS 100), que amplía en 10.000 hectáreas el área urbanizable de la ciudad.

⁵ Ministerio de Energía (2017), *Plan de Mitigación de Gases de Efecto Invernadero para el Sector Energía*, Gobierno de Chile.

⁶ MINVU 2014, p.79

⁷ Ministerio de Energía 2014, p.105

⁸ MINVU 2014, p.34

La PNDU reconoce que existe consenso en torno a un carácter fraccionado, reactivo, centralizado y con insuficientes y limitados procesos de involucramiento ciudadano de la toma de decisiones en materia urbana. Las leyes que afectan al territorio son numerosas y muchas veces contradictorias y desactualizadas, mientras que las atribuciones en la toma de decisiones sobre el territorio de la ciudad muchas veces tienen lugar a nivel central y de manera dispar entre las diferentes entidades públicas sectoriales. Lo mismo ocurre a nivel de los datos e información disponibles para tomar decisiones: no solo son escasos, sino que sufren de una atomización en las diferentes entidades públicas. Dicha dispersión en materia normativa, institucional y de información entorpece la toma de decisiones y el desarrollo de mejoras en el sistema urbano.

En lo relativo a los Instrumentos de Planificación Territorial existe aún una serie de dificultades:

- Cobertura – Los actuales instrumentos de planificación de escala local abarca el 68% de las comunas. La tramitación de nuevos planes reguladores o su modificación toma, en promedio, más de seis años, mientras quedan rápidamente desactualizados ante sistemas urbanos, sociales y culturales dinámicos.
- Facultades – Los instrumentos constan de facultades limitadas para guiar la trayectoria de desarrollo urbano, especialmente en materia de la planificación integrada de usos de suelo y construcciones, sistemas de transporte, la infraestructura y canales de financiamiento. Existe entonces la necesidad de descentralizar la toma de decisiones a nivel territorial y propiciar las condiciones institucionales y normativa para un desarrollo urbano integrado.

Carencia de una visión – Mientras el espíritu de los PLADECO es ser la principal guía para que los municipios generen estrategias más pertinentes y legitimadas por los actores territoriales para el desarrollo de sus comunas, en la práctica terminan muchas veces siendo una declaración de buenas intenciones. En efecto, “los gobiernos locales se enfocan en cumplir con las exigencias de la legislación, mas no en utilizar este instrumento como la carta de navegación de la gestión municipal”⁹. No solo las visiones ahí plasmadas terminan por no influir en la trayectoria de desarrollo de la comuna, sino que además no hay una coordinación cumulativa y coherente con otros instrumentos de escala local y la voluntad de involucramiento de los actores territoriales se ve erosionada por procesos participativos sin influencia en la toma de decisiones.

⁹ Orellana, A., Mena, JA, Montes, M. (2016), “Plan de desarrollo comunal: ¿el instrumento rector de la gestión municipal en Chile?”, Revista INVI, 31(87): 173-200