



Consejo
Nacional de
Desarrollo
Urbano

Gobierno de Chile



PN
UD

VIVIENDA Y CIUDAD SOSTENIBLE PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Castro

VIVIENDA Y CIUDAD SOSTENIBLE PARA UNA NUEVA CONSTITUCIÓN

Documento aprobado por el Consejo Nacional de
Desarrollo Urbano en su XXXI sesión plenaria.



Escanea este código QR con tu celular
para descargar el documento en PDF.

ISBN: 978-956-6057-34-5

Fotografías:

Rodrigo Álvarez

Premio de Aporte Urbano

Municipalidad de Antofagasta

Googlearth

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	4
ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO	5
CAPÍTULO 1. CONSIDERACIONES PREVIAS	8
CAPÍTULO 2. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA LA CIUDAD	12
CAPÍTULO 3. EJES PRINCIPALES	15
MATERIAS COMPLEMENTARIAS	30
PARTICIPANTES DEL GRUPO	35

INTRODUCCIÓN

En una decisión respaldada por una amplia mayoría de la ciudadanía mediante el plebiscito nacional de octubre de 2020, nuestro país se encuentra actualmente en el proceso de redacción de su nueva Carta Fundamental.

Esta tarea corresponde a la Convención Constituyente compuesta por 155 miembros electos, que iniciaron su trabajo en julio de 2021, y que tendrán 12 meses para presentar un nuevo texto constitucional al país y someterlo a aprobación de la ciudadanía en un referéndum ratificatorio.

En este contexto, el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) ha querido sumarse a esta gran tarea país aportando una mirada desde la ciudad, concepto prolongadamente ausente en la actual Constitución Chilena. Nos asiste la convicción que, para abordar las materias de vivienda y calidad de vida, es necesaria una indivisible mirada relacionada a la ciudad. Vivienda y Ciudad son esenciales para la vida y el desarrollo de las personas, y en consecuencia debieran tener algún tipo de definición y resguardo a nivel constitucional, sin perjuicio de las formas de vida del mundo rural.

En efecto la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) plantea como deber del Estado generar las condiciones para una mejor calidad de vida de las personas en las ciudades, pueblos y asentamientos humanos, lo que implica poner en marcha reformas profundas en la gobernanza e instrumentos que las regulan. Consecuente con los anterior, el CNDU ve en el proceso de redacción de la nueva Carta Fundamental, un espacio histórico para integrar en ella principios, valores y derechos coherentes con las necesidades para mejorar la calidad de vida de las personas.

El presente documento fue desarrollado por el Grupo de Trabajo del CNDU denominado “Ciudad y Constitución”, el cual representó un trabajo de aprendizaje, reflexión e intercambio en reuniones de trabajo periódicas, con la participación de invitados expertos constitucionalistas chilenos y de miradas diversas, así como la realización de un estudio comparado de 11 constituciones internacionales¹ y la realización de un “Ciclo de Conversatorios” abiertos a la comunidad con la participaron de algunos Convencionales Constituyentes.

El objetivo de este documento es compartir con la Convención Constituyente, las reflexiones convergentes que resultaron de este trabajo, para enriquecer o bien inspirar la discusión en particular sobre la vivienda y ciudad.

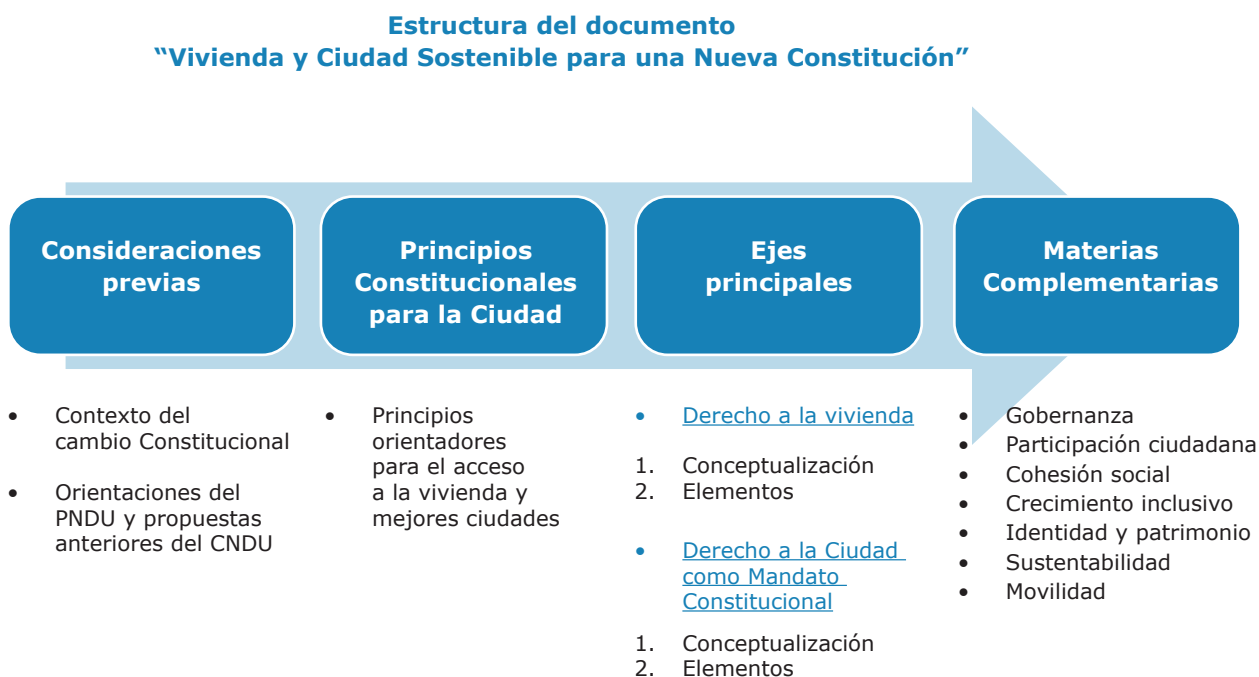
En lo medular, este documento centra su atención en la importancia de resguardar a nivel constitucional la vivienda como un derecho social de primera necesidad para las personas, y junto con ello, el derecho a la ciudad por mandato constitucional a las autoridades para arbitrar todas las medidas necesarias para que las personas puedan tener un acceso equitativo a las oportunidades que las ciudades, pueblos y asentamientos humanos entregan a las personas.

Nuestros más sinceros agradecimientos a quienes generosamente aportaron con sus saberes, conocimientos y opiniones a la construcción de este documento.

1 El Estudio denominado Constitución y Ciudad en Derecho comparado, analiza las Constituciones de Alemania, Brasil, Colombia, Ecuador, España, Francia, Grecia, Italia, Portugal y Uruguay.

ESTRUCTURA DEL DOCUMENTO

La estructura del documento “Vivienda y Ciudad Sostenible para una Nueva Constitución” se representa en el esquema lineal adjunto. Este documento corresponde a la versión extensa y será acompañado de un “Informe Ejecutivo”, el cual deberá sintetizar los aspectos centrales del trabajo y facilitar una lectura rápida de las materias de mayor relevancia.



Fuente: Elaboración propia

El documento se encuentra organizado en cuatro capítulos representados en el esquema lineal.

El primer capítulo dice relación con las “consideraciones previas”, en el cual se explica el proceso que contextualiza la redacción de la nueva Constitución Chilena. De igual modo se hacen presente las materias provenientes de la PNDU, que sirven de orientación para las propuestas contenidas en este documento.

El segundo capítulo expone los principios relevantes que orientaron la discusión y el enfoque de las materias tratadas en este documento. Estos se enmarcan en los valores asociados a la vivienda y la ciudad sostenible.

El tercer capítulo aborda los ejes principales propuestos por el CNDU para la reflexión de la nueva Constitución en materia de vivienda y ciudad sostenible. Las preguntas que subyacen son: ¿qué aspectos esenciales y determinantes de la calidad de vida deben ser resguardados por la carta fundamental? ¿Cómo puede la vivienda y la ciudad contribuir a estos objetivos fundamentales? Para responder a estas interrogantes es necesario distinguir dos conceptos relevantes: (i) la vivienda, entendida como el espacio esencial que hace posible y resguarda

la vida de las personas, posibilitando su desarrollo en el tiempo, y (ii) la ciudad, entendida como el espacio en construcción que permite el desarrollo de la vida social, política, económica, cultural y ambiental de las personas. Ambos conceptos son indivisibles, pero por poseer naturaleza y alcances jurídicos diferentes, se abordan en secciones separadas.

Finalmente, un cuarto capítulo pone en valor aquellas materias específicas y fundamentales para dar consistencia a la inclusión de la vivienda y ciudad en un marco constitucional: la gobernanza, la participación ciudadana, la cohesión social, el crecimiento inclusivo, la identidad y patrimonio, la sustentabilidad y la movilidad.

CAPÍTULO 1

CONSIDERACIONES PREVIAS



CAPÍTULO 1

CONSIDERACIONES PREVIAS

1.1. Proceso de Cambio Constitucional

La discusión sobre cambios constitucionales o sobre una nueva constitución para Chile es una materia de larga data, luego de la recuperación de la democracia. Sin embargo, el 18 de octubre de 2019, marca un punto de inflexión y pone máxima urgencia a esta discusión, impulsada por un profundo malestar ciudadano que se expresa en manifestaciones sociales sin precedentes en todo el país. Esta movilización ciudadana deja entrever necesidades y demandas de la ciudadanía de diferente naturaleza y en muchos casos largamente, que muestran las limitaciones del Estado actual para hacer frente a estas.

Si bien es cierto, que la naturaleza de las demandas ciudadanas es muy diversa, no es menos cierto que muchas de ellas representan aspectos estrechamente relacionados con la falta de acceso a una vivienda y también por las deficiencias de las ciudades. Ambos aspectos amalgaman muchas de las aspiraciones de la ciudadanía por una sociedad más justa. La vivienda y la ciudad son, por tanto, agentes fundamentales para el bienestar, la equidad, la integración social, la economía, la cultura, la identidad y el acceso a bienes y servicios.

El 15 de noviembre de 2019, se suscribió el “Acuerdo por la Paz y la Nueva Constitución”, por gran parte de los representantes de las fuerzas políticas del país y define un marco para dar inicio a un proceso de reforma constitucional. El 24 de diciembre del mismo año, se publicó la reforma constitucional que modifica la Carta Fundamental vigente para incorporar el itinerario y las reglas del proceso constituyente, incluyendo la realización de un plebiscito, para consultar a la ciudadanía sobre la pertinencia de un cambio al texto de la actual Constitución Chilena y las formas para su concreción.

De esta forma el 25 de octubre de 2020, la realización del plebiscito dio cumplimiento a este acuerdo y contempló dos preguntas: (i) ¿Quiere usted una nueva Constitución? Apruebo o Rechazo, y (ii) ¿Qué tipo de órgano debería redactar la nueva Constitución? Convención Mixta Constitucional o Convención Constitucional. El resultado del plebiscito validó la opción del apruebo a la reforma constitucional y su redacción mediante una Convención Constitucional.

La Convención Constitucional fue definida como el órgano integrado por 155 miembros electos por la ciudadanía para este propósito, incluyendo escaños reservados para los pueblos originarios y respetando normas de equidad de género al momento de su elección. Dicho órgano constituyente tiene por único objeto redactar la nueva Constitución, no afectando las competencias y atribuciones de los demás órganos y poderes del Estado y se disuelve una vez cumplida la tarea que le fue encomendada. Adicionalmente no puede alterar el quórum ni procedimientos para su funcionamiento y adopción de acuerdos.

Las elecciones para los miembros de la convención constituyente se desarrollaron durante los días 15 y 16 de mayo de 2021, y la instalación de la Convención Constituyente fue el día 4 de julio del mismo año. La primera tarea de este órgano constituyente fue aprobar las normas y el reglamento de votación de éstas por un quórum de dos tercios de sus miembros en ejercicio. Luego, corresponde la redacción de la nueva Carta Fundamental, estipulándose para ello un plazo de hasta nueve meses, prorrogable por tres meses.

Una vez concluida esta parte del proceso, el texto de la nueva Constitución debe ser sometido a un plebiscito (referéndum ratificatorio), cual se realizará mediante sufragio universal

obligatorio, en un plazo no superior a sesenta días contados desde la fecha de entrega del nuevo texto constitucional por parte del órgano constituyente. De ser aprobado, este nuevo texto constitucional regirá en el momento de su promulgación y publicación en el Diario Oficial, derogándose orgánicamente la Constitución actual.

En este contexto, nos asiste la convicción que, la nueva Carta Fundamental constituye una gran oportunidad para incorporar adecuadamente aquellas materias que permitan abordar los desafíos de la vivienda y ciudad, relevados por la discusión y trabajo del CNDU.

1.2. Lineamientos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano

La PNDU vigente desde 2014, constituye un importante instrumento de orientación para enfrentar los enormes desafíos de nuestras ciudades y centros poblados hacia el futuro. Chile es un país urbano, donde el 88% de su población vive en ciudades. En consecuencia, los principios y lineamientos rectores contenidos en la PNDU pueden ser de enorme relevancia en la nueva Carta Fundamental, para que ésta sea un marco estructural que posibilite mejorar significativamente la calidad de vida de las personas.

En efecto, la PNDU propone como objetivo principal *"generar condiciones para una mejor Calidad de Vida de las Personas", entendida no solo respecto de la disponibilidad de bienes o condiciones objetivas sino también en términos subjetivos, asociados a la dimensión humana y relaciones entre las personas*².

Asimismo, reconoce que *"los asentamientos humanos y productivos deben desarrollarse de forma sustentable, equilibrada con el medio natural, reconociendo y valorando los sistemas en que se insertan"*³. Lo anterior, mediante un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial.

Complementariamente, la PNDU reconoce que *"las ciudades y centros poblados deben dar cuenta de la identidad de los lugares en que se emplazan, de las personas que los habitan y de la diversidad geográfica y la riqueza cultural propia de las diferentes comunidades, pueblos y localidades"*⁴.

Esta misma Política constata que, *"la mayoría de las grandes ciudades presentan altos grados de desigualdad urbana y segregación social, con sectores con altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y escasa conectividad". Así, es un deber del Estado "velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos (...)"*⁵.

Por tanto, resulta evidente la pertinencia de abordar estos elementos fundamentales para la reflexión a nivel constitucional, especialmente aquellos que nos permitan superar las situaciones de inequidad y desigualdad en el acceso a las oportunidades que la ciudad ofrece.

2 PNDU (2014) pág. 16

3 PNDU (2014) pág. 41

4 PNDU (2014) pág. 49

5 PNDU (2014) pág. 23.

Asimismo, y como parte de su misión, el CNDU ha elaborado diversas propuestas para profundizar en la implementación de estas materias tratadas en la PNDU, entre ellas:

- Propuestas de medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana. (CNDU, 2015)
- Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas (CNDU, 2019)
- Propuestas para una Agenda Social Urbana. (CNDU, 2020)
- Propuestas para un modelo integral de conservación del patrimonio urbano. (CNDU, 2021)
- Propuestas para avanzar a ciudades carbono neutrales y resilientes al cambio climático. (CNDU, 2021)

Se destacan las propuestas contenidas en el documento de Agenda Social Urbana, ya que éstas surgen directamente como una respuesta a la crisis social de octubre 2019, asumiendo que las ciudades han acentuado los problemas de inequidad y segregación urbana, para lo cual se promueven propuestas basadas en los principios de:

- Dignidad para todas y todos.
- Ciudad como soporte del bien común.
- Fortalecimiento del rol del Estado.
- Desarrollo urbano basado en el compromiso ciudadano.
- Equidad territorial y ambiental.
- Fortalecimiento de la planificación urbana y sus instrumentos.

CAPÍTULO 2 PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA LA CIUDAD



CAPÍTULO 2

PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA LA CIUDAD

Como punto de partida para la redacción de propuestas para la nueva Constitución en el ámbito de la vivienda y la ciudad, resulta relevante explicitar ciertos principios orientadores y transversales que deben estar presentes al momento de leer, interpretar e implementar las propuestas presentadas en este documento.

Estos principios constituyen valores fundamentales, algunos derivados de la propia PNDU y otros relevados en el contexto de la discusión del grupo de trabajo.

1. **Equidad Territorial.** Correcta distribución de los beneficios y las cargas que implica la vida en sociedad, con igualdad y sin diferencias arbitrarias. Implica, por una parte, asegurar condiciones equivalentes de acceso a bienes urbanos, sean estos públicos o privados, así como también participar en las oportunidades de crecimiento y desarrollo, por parte de toda la población. Y, por otro lado, conlleva la responsabilidad de asumir de forma adecuada las externalidades negativas de la vida en sociedad.
2. **Descentralización.** *"La toma de decisiones respecto de las intervenciones en la ciudad y el territorio debe acercarse a las personas, entregando mayores atribuciones a las regiones y comunas, junto con las capacidades y medios para ejercerlas"*⁶. La descentralización implica el traspaso de competencias y espacios decisorios (incluso considerando el aspecto financiero fiscal), a escala de ciudades, ya sean metropolitanas o intermedias, reconociendo dicha escala como un estrato administrativo que requiere de atribuciones específicas.
3. **Adaptabilidad.** Capacidad de las instituciones y de la regulación para reconocer la diversidad, las diferentes escalas territoriales y sus realidades, y generar políticas, planes y programas con pertinencia territorial.
4. **Coordinación.** Busca la acción integrada de los diversos actores, tanto público como privados, que intervienen en un mismo territorio, de tal forma que sus decisiones sean eficientes y coherentes con una visión estratégica de largo plazo para dicho territorio.
5. **Eficiencia y Eficacia.** *"Nuestras ciudades, su infraestructura, servicios y sistemas funcionales deben ser planificados y administrados en orden a maximizar sus atributos positivos e internalizar los efectos negativos"*⁷. Este principio evoca la necesidad que las autoridades busquen los procedimientos y las medidas adoptadas para lograr su finalidad.
6. **Legitimidad.** Establecer estructuras que doten de validez a las decisiones de la autoridad, tanto respecto de aquellas materias que tengan sustrato democrático o representativo, como aquellas meramente discrecionales, de tal modo que se

6 PNDU (2014) pág. 16

7 Ibid.

presuman adecuadas. En el ámbito urbano, esta estructura debiera aplicarse tanto a las decisiones de planificación como de intervenciones relevantes en la ciudad y sus barrios.

7. **Sostenibilidad.** La ciudad debe permitir la vida y el desarrollo de las personas, de todas las edades y habilidades, actuando con respeto en las dimensiones ambientales, económicas, sociales y culturales y sin comprometer el bienestar de las generaciones futuras.
8. **Responsabilidad intergeneracional.** Disposición de la generación actual hacia el cuidado de los bienes, valores y estructuras, consideradas de importancia colectiva, que deben resguardarse y preservarse para las futuras generaciones.
9. **Participación.** *"Las decisiones sobre las ciudades deben ser tomadas con el concurso de la ciudadanía, sobre la base de procesos participativos formales y organizados, en todas las escalas"⁸.* La ciudadanía debe poder manifestarse en aquellas materias que le parezcan relevantes, mediante mecanismos de participación directa, consultas ciudadanas u otros que resulten pertinentes. Lo anterior, referido tanto a procesos de planificación del entorno urbano, como proyectos que impacten en dicha escala y que sean de relevancia social.
10. **Certidumbre.** Dotar de la necesaria estabilidad a las decisiones que adopte la administración, y de regularidad en los requisitos y/o procedimientos que se exijan a los diversos actores que intervienen en materias de desarrollo urbano y/o territorial. Ello implica contar con reglas transparentes, claras y objetivas para el desarrollo de las ciudades y sus barrios, aplicables a las intervenciones públicas o privadas.

8 PNDU (2014) pág. 16

CAPÍTULO 3
EJES PRINCIPALES



CAPÍTULO 3

EJES PRINCIPALES

Si entendemos la Constitución de un país como los cimientos sobre los cuales se construye una sociedad, con los principios, derechos y deberes irrenunciables para la construcción de un proyecto común, la ciudad y la vivienda son la arquitectura fundamental de este proyecto social. En efecto, la ciudad es uno de los proyectos colectivos más extraordinarios de la sociedad y la civilización, porque ella es posible solo con la voluntad colaborativa de sus habitantes, la que permite asegurar las necesidades y los cuidados necesarios para alcanzar un bienestar pleno entre las personas.

Si bien la ciudad no es el único camino de construcción de bienestar, ella es una opción que debe estar disponible para todas y todos. En efecto, la ciudad no es la única forma de habitar el territorio y asegurar el bienestar de las personas, casi dos millones de personas viven en Chile en el mundo rural. Muchas de las culturas ancestrales que habitan el territorio no están subordinadas a la ciudad como única forma de alcanzar su bienestar social, cultural y espiritual. La ciudad es una construcción social compleja y ante todo muy diversa en cada territorio y espacio cultural, pero ella facilita -para quienes quieren- un espacio de oportunidades que debe estar disponible para todos los habitantes.

De este modo, podemos afirmar que la vivienda es un derecho humano fundamental porque permite la vida y la existencia de las personas, y la ciudad es un derecho a la opción, asociado a la libertad de las personas para elegir formar parte ella o también no serlo. Esto explicaría por qué ocho de las once constituciones estudiadas⁹, reconocen el derecho a la vivienda como un derecho fundamental, en cambio, la mayoría de ellas son cuidadosas al momento de incluir el derecho a la ciudad, en respeto, entre otras cosas, a la libertad de las personas para elegir su forma de vida.

Debemos tener presente que todo derecho constituye una obligación, en este caso el derecho a la vivienda y a la ciudad, implican que el Estado tendrá la obligación de proveerlos. En el caso de la vivienda podemos visualizar con claridad la forma de cumplir con esta obligación por parte del Estado. En el caso de la ciudad esta obligación del Estado requiere necesariamente una reflexión más profunda, en atención a su naturaleza opcional, diversa, compleja y difusa. En efecto, la ciudad es una estructura multifuncional y multidimensional, que desarrolla tejidos culturales diversos y patrimoniales diferentes, evoluciona diferente según la geografía de los territorios, su cultura y posee múltiples escalas.

De este modo es necesario abordar estos derechos de manera integrada e indivisibles, pero en resguardo de sus propias singularidades y alcances:

(i) la vivienda¹⁰, entendida como el espacio esencial que hace posible y resguarda la vida de las personas.

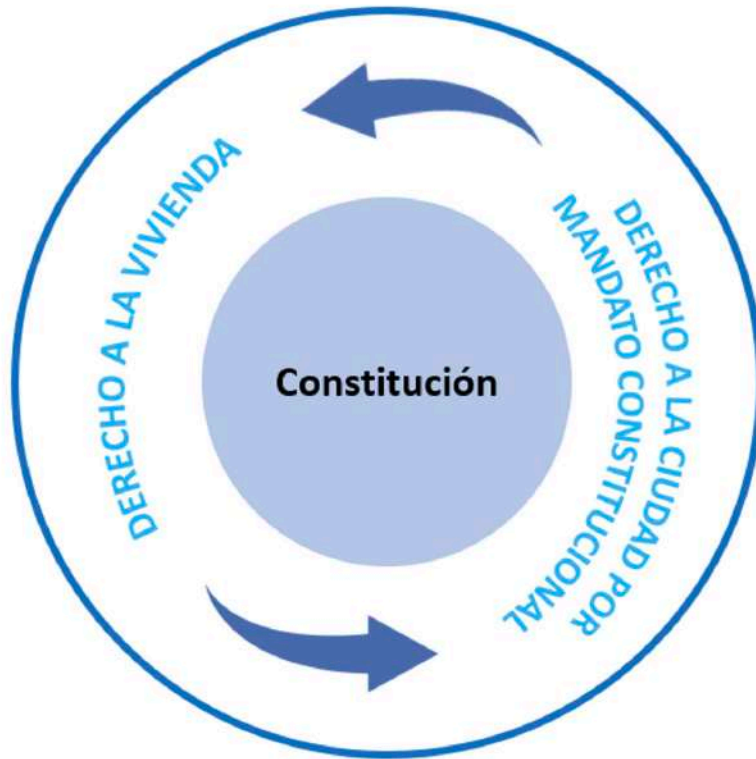
(ii) la ciudad¹¹, entendida como el espacio de construcción social y colectiva donde se comparte un proyecto común y se posibilita la vida en sociedad.

9 Dentro de las Constituciones que reconocen explícitamente el Derecho a la vivienda se encuentran: Brasil, España, Grecia, Alemania, Portugal, Italia, Uruguay, Ecuador y Colombia.

10 Vivienda según la RAE: Del latín vivendus 'que ha de vivirse', gerundivo de vivĕre 'vivir.

11 Ciudad según la RAE: Conjunto de edificios y calles, regidos por un ayuntamiento, cuya población densa y numerosa se dedica por lo común a actividades no agrícolas.

Vivienda y Ciudad: Elementos indivisibles



Derecho a la ciudad por mandato constitucional

Fuente: Elaboración propia

De esta forma, la propuesta del CNDU plantea en lo medular lo siguiente:

LA VIVIENDA

La vivienda representa un derecho humano, ya que ella posibilita la vida de las personas y permite el disfrute de otros derechos, ya sean económicos, sociales, culturales y ambientales. La proximidad de una vivienda a otra es el primer paso para la construcción de la vida en comunidad.

Por ello las personas debieran tener derecho a disfrutar una vivienda, en seguridad, paz y dignidad en cualquier lugar del territorio nacional apto para ello. Lo anterior, independiente de si se vive en la ciudad o en la ruralidad, y sin importar la edad, situación económica, afiliación de grupo o de otra índole, posición social o cualquier otro factor.

Este derecho debe entenderse más allá del objeto material, ya que éste puede ser imperfecto o insuficiente y por sí solo, no asegurar el bienestar pleno de las personas. El derecho a la vivienda debiera estar centrado en asegurar la satisfacción de las personas que la habitan.

En atención a lo anterior se sugiere:

Establecer en la Constitución el derecho de las personas a “disfrutar o habitar” una vivienda digna y adecuada a sus necesidades.

Entender el derecho a la vivienda y la ciudad es un paso fundamental para la construcción de una mejor sociedad. Chile ha esperado mucho tiempo por este reconocimiento constitucional. En efecto, ninguna Constitución chilena a la fecha ha reconocido la ciudad como el espacio fundamental donde se pueden ejercer derechos colectivos.

Lo anterior, fundamenta la pertinencia de un reconocimiento constitucional de ambos derechos como pasamos a describir a continuación.

LA CIUDAD

La ciudad representa un sistema que facilita el acceso a otros derechos de las personas, como a los servicios y oportunidades. Ella es una opción que permite ser parte de una sociedad compartiendo colaborativamente un proyecto común. Consecuente con ello la ciudad debiera ser entendida como un derecho optativo, que acompaña y complementa el derecho fundamental a “disfrutar o habitar” una vivienda digna y adecuada.

La ciudad será siempre muy diversa, heterogénea y multidimensional, porque representa las particularidades de una historia, cultura, geografía, clima y tamaño, todo lo cual está permanente desarrollo.

Así, es necesario avanzar en el reconocimiento constitucional de este derecho, pero entendiendo su gran diversidad y valores, difícil de asociar al cumplimiento de una obligación estandarizada.

En atención a lo anterior se sugiere:

Establecer en la Constitución el derecho a la ciudad por mandato constitucional al Estado, para que éste asegure las condiciones legales, reglamentarias y programáticas que permitan dar cumplimiento a los derechos fundamental de las personas.

3.1. El Derecho a la Vivienda

Justificación:

La vivienda es el espacio esencial que posibilita la vida de las personas y permite el disfrute de todos los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales de las personas, y sus comunidades, lo que debe entenderse como el derecho a vivir en seguridad, paz y dignidad en cualquier territorio. En consecuencia representa un derecho fundamental. No obstante, actualmente en Chile 438.113 viven en una vivienda de calidad insuficiente o en condición de allegamiento o hacinamiento (Casen 2020) y 81.643 hogares lo hacen en campamentos precarios (Techo, 2021), lo cual representa un déficit total de 519.756 viviendas.

La incorporación en la nueva Constitución del derecho a la vivienda se hace cargo de esta realidad reconociendo que las personas tienen derecho a una vivienda, independiente de la edad, la situación económica, la afiliación de grupo o de otra índole, la posición social o de cualquier otro de esos factores.

Lo anterior es plenamente coherente con lo expresado por la PNDU, que entiende el *"desarrollo como el aumento de las posibilidades de las personas y comunidades para llevar adelante sus proyectos de vida en distintos ámbitos"*¹².

Ahora bien, es preciso profundizar en este derecho. En primer lugar, no debería entenderse esto como el derecho a un objeto material, ya que éste puede ser imperfecto o insuficiente y, por sí solo, no asegurar el bienestar de las personas. Se trata entonces, más bien, de un derecho que debe permitir "disfrutar"¹³¹⁴ una vivienda, para lo cual ésta debe ser una vivienda digna y adecuada a las necesidades de las personas, su diversidad cultural, geográfica, tipo de grupo familiar, etario, o acorde a las necesidades y limitaciones físicas de su ocupante, entre otras condiciones.

Alcance legal/constitucional:

A nivel constitucional, se propone que la vivienda se constituya como un "derecho social", es decir, uno que garantice las condiciones adecuadas de dignidad y permita ejercer la libertad y el desarrollo de la vida, de manera sostenible. Esto debe entenderse como una responsabilidad del Estado y de la sociedad en su conjunto. En efecto, los derechos sociales como el derecho a disfrutar una vivienda, sería un derecho a una prestación obligatoria por parte del Estado, que permita asegurar las condiciones de dignidad y de ejercicio material de la libertad.

Lo anterior implica que las personas podrán exigir al Estado una contraprestación, o, dicho de otra manera, la provisión de bienes y servicios para el cumplimiento de este derecho, en cualquiera de las modalidades o formas que provea la Carta Fundamental, esto es, mediante acción directa, de manera subsidiaria, solidaria u otras.

12 PNDU (2014) pág. 16

13 1. tr. Percibir o gozar los productos y utilidades de algo.

2. intr. Tener alguna condición buena, física o moral, o gozar de comodidad, regalo o conveniencia.

14 La definición de "habitar" es muy escueta ("vivir, morar"), pero a partir del concepto "habitar" podría transmitirse la misma idea de una manera más precisa y con un concepto que no deje abierta una infinidad de interpretaciones, debido a su subjetividad.

Resulta importante aclarar que el derecho a disfrutar una vivienda no corresponde necesariamente a la entrega en propiedad de un bien material, sino que a una exigencia al Estado de modo que deba garantizar condiciones suficientes para que todas las personas disfruten de un espacio privado digno y adecuado, resguardando sus vidas y posibilitando su desarrollo¹⁵.

Cabe mencionar que este derecho ya se encuentra ampliamente reconocido por textos internacionales, principalmente el artículo 11(1) del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales¹⁶. En este sentido resulta coherente y posible plantear su incorporación en la nueva Constitución Chilena, conjuntamente con otros derechos sociales, que muy posiblemente serán reconocidos explícitamente, tales como: la protección y conservación del patrimonio histórico y cultural, la seguridad o vida sin violencia, entre otros¹⁷.

Elementos del derecho a la vivienda:

Resulta relevante determinar los elementos que componen la consagración del derecho a la vivienda. Estos son:

(i) Características: vivienda digna y adecuada

El derecho a la vivienda debe caracterizarse, en el sentido de especificar ciertas condiciones físicas y materiales, las cuales deben ser alcanzadas para entender efectivamente cumplida la contraprestación asociada a dicho derecho.

En este ámbito, la Carta de las Naciones Unidas¹⁸ establece alguna de estas condiciones (identificadas más abajo con un *), las cuales han sido complementadas con otras para efectos de esta propuesta:

- **La seguridad de la tenencia***: la vivienda es adecuada si sus ocupantes cuentan con ciertas medidas de seguridad de la tenencia que les garantice protección jurídica contra el desalojo forzoso, el hostigamiento y otras amenazas, cuando corresponda.

15 UN Habitat (2014: 5):

- El derecho a la vivienda no implica que el Estado deba construir viviendas para toda la población, como muchos puedan creer. En cambio, los gobiernos deberían prevenir el que hubiera personas sin techo, prohibir los desalojos a la fuerza y promover el que todas las personas tengan acceso a una vivienda adecuada, especialmente las pertenecientes a los grupos más vulnerables de la sociedad.
- Asegurar el derecho a la vivienda es compatible con el desarrollo de proyectos que puedan desplazar a personas. Por supuesto, todo nuevo desarrollo debe contemplar mecanismos de mitigación o relocalización, pero el organismo entiende que la modernización de las ciudades a veces requiera el traslado de ciertos habitantes.
- El derecho a la vivienda no es lo mismo que el derecho a la propiedad. El tener una casa propia es sólo una de las formas que las personas tienen para contar con una vivienda digna, pero no la única.
- El derecho a la vivienda no es lo mismo que el derecho a la tierra o el suelo.

16 El Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966, indica que "Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento"

Toda persona tiene derecho a la vivienda. Una vivienda adecuada, como parte de un nivel de vida adecuado, es fundamental para el disfrute de todos los derechos económicos, sociales y culturales. No debe entenderse como limitada solamente a una vivienda básica.

17 Síntesis de resultados cuantitativos de la etapa participativa del proceso constituyente a la Ciudadanía. 2015-2016.

18 El derecho a una vivienda adecuada. ONU Hábitat. Folleto informativo No 21/Rev.1 2010.

- **Disponibilidad de servicios, materiales, instalaciones e infraestructura*:** la vivienda adecuada debe proveer a sus ocupantes de agua potable, instalaciones sanitarias adecuadas, energía para la cocción, la calefacción y el alumbrado, y conservación de alimentos o eliminación de residuos.
- **Asequibilidad*:** la vivienda adecuada debe ser objeto de un costo razonable que no ponga en peligro o dificulte el disfrute de otros derechos humanos por sus ocupantes, tales como, arriendos excesivos, contribuciones que impliquen fuga de las comunidades originarias, entre otras.
- **Habitabilidad*:** la vivienda debe garantizar la seguridad física y proporcionando el espacio suficiente, así como protección contra el frío, la humedad, el calor, la lluvia, el viento u otros riesgos para la salud y peligros estructurales.
- **Integración Social:** La vivienda debe contemplar el acceso a bienes y servicios urbanos, sin embargo, en una concepción más amplia, asimismo considerar la proximidad entre diversos grupos socio económicos y las interacciones entre ellos, con los diversos estratos de la ciudad y sus interrelaciones con el territorio rural de manera armónica, respetando sus particularidades y su libertad de elección.
- **Accesibilidad universal:** la vivienda adecuada considera las necesidades específicas de los grupos desfavorecidos, así como de las personas con discapacidad y un entorno conectado a la ruta accesible que permita llegar y salir de ella.
- **Adecuación cultural*:** la vivienda adecuada toma en cuenta y respeta la expresión de la identidad cultural en cada uno de los territorios donde se emplaza.
- **Resiliente:** La vivienda adecuada toma en consideración las medidas para evitar su destrucción irreparable por efectos de amenazas naturales o antrópicas o efectos ambientales adversos.

En este contexto destacamos lo señalado por la constitución española:

EL DERECHO A LA VIVIENDA EN LA CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA

Artículo 47º.

"Todos los españoles tienen derecho a disfrutar de una vivienda digna y adecuada. Los poderes públicos promoverán las condiciones necesarias y establecerán las normas pertinentes para hacer efectivo este derecho, regulando la utilización del suelo de acuerdo con el interés general para impedir la especulación. La comunidad participará en las plusvalías que genere la acción urbanística de los entes públicos".

Esta es una redacción interesante pues enmarca el derecho a la vivienda como un "derecho subjetivo" que no se asocia a un objeto, sino a una condición de disfrute de un determinado bien.

Esta disposición se encuentra dentro del Capítulo Tercero "De los principios rectores de la política social y económica".

Así, este derecho se entenderá cumplido en cuanto las diversas soluciones habitacionales que plantee el aparato público, o incluso, en conjunto con el sector privado, dé cumplimiento a esta condición de disfrute.

(ii) Integrada en un entorno adecuado.

El derecho a la vivienda no se consagra de manera aislada y únicamente por su concepción individual. Más bien éste da forma y es parte de un entorno de mayor complejidad:

- **Formación de comunidad.** El derecho a la vivienda conlleva un derecho a ser parte de un tejido social que va más allá de la propia individualidad y que posibilita el desarrollo integral de las personas, y su convivencia en el territorio.
- **Acceso a bienes básicos.** El derecho a la vivienda conlleva el derecho a una provisión de bienes considerados como indispensables para la subsistencia y desarrollo integral de las personas, tales como educación, salud, abastecimiento, esparcimiento, entre otros.

(iii) Condiciones de acceso.

La consagración del derecho a la vivienda debe contemplar algunas circunstancias específicas que habilitan a las personas para acceder a este derecho. Estas circunstancias debieran ser definidas a nivel legal o por la autoridad correspondiente con base en ciertos principios constitucionales:

- **Acceso transversal:** Todas las personas que cumplan con los requisitos que sean fijados por la autoridad para acceder a la contraprestación de esta garantía, deben poder tener acceso a los mecanismos para su obtención.
- **Con criterio de igualdad.** La autoridad debe fijar las condiciones de acceso conforme con el criterio previamente señalado, estableciendo parámetros que sean razonables y coherentes respecto de quienes sean los posibles beneficiados, de modo que permitan un acceso en las mismas condiciones a la población que cumpla con dichos criterios.
- **Sin diferencias arbitrarias.** Se proscriben expresamente las diferencias arbitrarias que excedan criterios objetivos y razonables definidos previamente por la ley o instrumento respectivo.

(iv) Cumplimiento efectivo y progresivo.

El derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada debe considerar las capacidades financieras y técnicas del Estado, realizando todas las gestiones que sean necesarias para cumplir diligentemente con esta garantía constitucional, en los plazos que realísticamente se dispongan para ello. De esta forma se identifican los siguientes elementos:

- **Con una política habitacional efectiva.** El Estado debe explicitar una manera de abordar las necesidades de vivienda del país, con la concurrencia del sector público, privado y la sociedad civil, con un plan estratégico con metas y plazos establecidos y con un repertorio de herramientas acordes con dicho plan. Y obligaciones debidamente definidas para cada uno de los interventores.
- **Con una institucionalidad apropiada.** El Estado debe proveer una institucionalidad adecuada, con las capacidades necesarias para llevar adelante con efectividad una política habitacional.
- **Con herramientas de control y monitoreo.** El Estado debe generar los mecanismos

que permitan que la ciudadanía ejerza un control de los avances y cumplimiento efectivo de este derecho.

• **Con enfoque de gradualidad.** El Estado podrá implementar este derecho de forma paulatina en el tiempo, siendo su labor arbitrar todas las medidas necesarias para dar cumplimiento a esta obligación, previa evaluación de los recursos necesarios y su disponibilidad.

En este contexto destacamos lo señalado por la constitución sudafricana:

LA PROGRESIVIDAD EN LA CONSTITUCIÓN DE SUDÁFRICA

Artículo 26º.

1. *Toda persona tiene derecho al acceso a una vivienda adecuada.*
2. *El Estado debe adoptar una legislación razonable y otras medidas, con sus medios disponibles, para conseguir la realización progresiva de este derecho.*
3. *Nadie puede ser desahuciado de su casa, o su casa puede ser demolida, sin una orden de un tribunal de justicia considerando todas las circunstancias relevantes. Ninguna legislación puede permitir desahucios arbitrarios.*

En el caso de este texto constitucional, se establece dentro del Capítulo 2. Declaración de Derechos, estableciendo un extenso catálogo de garantías.

Por lo tanto, existe un reconocimiento en el derecho comparado de las capacidades específicas y recursos disponibles en el Estado como un parámetro para determinar la factibilidad en el tiempo respecto del cumplimiento de esta obligación.

(v) Justiciabilidad.

El derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada debe traducirse en acciones procesales concretas para hacer efectivo su cumplimiento, resguardando a los ciudadanos frente a decisiones ilegales y/o arbitrarias por parte de la autoridad.

Con todo, para impetrar esta acción, existen ciertos supuestos a cumplirse, toda vez que no se trata de una acción popular, pero si de una acción pública¹⁹:

• **Permita revisar perjuicios en concreto.** Los tribunales de justicia podrían conocer de vulneraciones individuales al derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada, proveyendo de un medio que permita confirmar si las políticas públicas reclamadas cumplen o no con los principios de razonabilidad, proporcionalidad, legalidad e igualdad que establece la Constitución. Esto es, revisar un caso en concreto, sin que por ello se permita modificar la política pública en abstracto.

• **Acceso a la justicia.** Las personas podrían recurrir a la justicia en tanto se configuren actos individuales ilegales o arbitrarios que trunquen el debido acceso al

¹⁹ Las acciones populares pueden ser ejercidas por cualquier miembro de la comunidad, indistintamente si ha sido objeto de un agravio. Mientras que las acciones públicas son de carácter público, pero su ejercicio corresponde a un individuo, como miembro de la comunidad posterior a que haya sufrido un agravio.

derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada para aquellos titulares que han dado cumplimiento a las condiciones fijadas por la autoridad.

Por tanto, si bien se consagra expresamente la justiciabilidad del derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada, al tratarse de un derecho prestacional, debe ser coherente con la estructura que fije la propia Carta Fundamental, en otras palabras, si se establece el derecho a disfrutar una vivienda digna y adecuada según las condiciones y recursos del Estado, la acción procesal debe obedecer a esos mismos criterios.

En lo concreto, este derecho implicará que las personas podrán exigir al Estado una contraprestación o, dicho de otra manera, la provisión y focalización de bienes y servicios para el cumplimiento de éste, en cualquiera de las modalidades o formas que eventualmente pueda proveer la Carta Fundamental.

3.2. Derecho a la Ciudad por Mandato Constitucional²⁰

Justificación:

Si bien la vivienda es un derecho humano, este no puede ejercerse de manera independiente de su entorno. En dicho sentido, cuando la vivienda coexiste con la ciudad, resultan ser elementos diferenciados pero indivisibles el uno del otro, y el aseguramiento de la calidad de vida dependerá indisolublemente de las adecuadas condiciones de ambos.

Más aún, la ciudad permite que el derecho a la vivienda se cristalice en una construcción social y colectiva extraordinaria, donde es posible expresar la voluntad colaborativa de sus habitantes y compartir un proyecto de vida en común y en sociedad, que nos encamina a alcanzar un bienestar pleno entre las personas.

Actualmente en Chile el 87,8% de la población vive en áreas urbanas, es decir 15.403.634 personas. Contamos con 34 ciudades de más de 50.000 habitantes y 259 con más de 1.900 habitantes (Censo, 2017). De este modo, las ciudades representan para la mayoría de los chilenos un camino para acceder a un buen vivir, aunque no es el único camino, ya que el 12,2% de la población chilena vive en la actualidad en la ruralidad representando a 2.149.469 personas (Censo, 2017).

Así, en el caso particular de Chile, por sus elevados niveles de población urbana, es fundamental adoptar resguardos constitucionales, para que las ciudades sean verdaderos agentes de bienestar y promuevan el desarrollo material y espiritual de las personas.

De esta manera, el cumplimiento de un derecho a disfrutar una vivienda debe ir acompañado de acciones concretas sobre las ciudades, cuando las personas han optado por esta forma de vida para asegurar el pleno desarrollo de ellas.

Esto es plenamente coherente con lo dispuesto por la PNDU que señala que (...) "no basta con tener un conjunto de leyes que establezcan normas sobre las ciudades, leyes que muchas veces responden a objetivos distintos, propios de necesidades específicas, en un tiempo y momento determinados. Al no existir un marco que establezca principios rectores y objetivos comunes, no es posible ordenar las múltiples variables que inciden en el desarrollo de las ciudades y centros poblados, en términos que permitan un salto cualitativo relevante"²¹.

²⁰ El resguardo constitucional implica una figura similar, en la cual se expresa la necesidad de mantener condiciones adecuadas y dignas de forma transversal a toda la población, mediante los lineamientos fijados a dichos efectos.

²¹ PNDU (2014) pág. 7

A diferencia de lo que ocurre con la vivienda, que puede entenderse como un objeto material definible o caracterizable, la ciudad es un sistema mucho más complejo y en algunos casos difuso. En efecto, el concepto de ciudad puede ser a veces la expresión de un pequeño villorrio o aldea, pero en otros casos, puede llegar a alcanzar dimensiones de una metrópoli. Pero también ellas pueden diferenciarse por el lugar o los significados del territorio en el que se emplazan, donde la calidad de vida de sus habitantes se construye por relaciones basadas en sus propios valores, creencias o aspiraciones individuales o colectivas.

Alcance legal/constitucional:

Entendiendo con lo anterior la complejidad de los asentamientos humanos, los cuales son todas aquellas formas de hábitat formales, informales o no del todo adecuadas. Esto es, cualquier tipo de poblamiento humano en donde las personas establezcan su espacio de hábitat y permanencia transformándolo de acuerdo con sus necesidades.

La ciudad más allá de su arquitectura material está compuesta por un sinnúmero de valores y dimensión intangibles, que incluyen circunstancias sociales, económico-productivas y ambientales y que en cada caso responden a la construcción propia e identitaria de una comunidad. Ello hace necesario avanzar en el reconocimiento constitucional de este derecho, pero entendiendo que en la mayoría de los casos puede ser un derecho difuso e inmaterial, difícil de asociar al cumplimiento de obligaciones estandarizadas sean tangibles, ya sean de carácter social, cultural o incluso medioambientales, entre otras.

De lo anterior resulta que el derecho a la vivienda y el derecho a la ciudad son dos derechos diferentes, el primero es un derecho fundamental, un derecho humano, porque sólo a través de este se hace posible la vida de las personas. En cambio, el derecho a la ciudad es, para una parte importante de la sociedad, una opción, lo que se evidencia en los casi dos millones de chilenos que viven y disfrutan esta condición en el territorio rural.

Con todo, ambas opciones expresan formas de vida que deben coexistir, potenciarse y desarrollarse en forma armónica con las realidades territoriales y con todos los resguardos necesarios para asegurar la preservación de nuestro medio ambiente y las sustentabilidad de las intervenciones del ser humano.

A modo de ejemplo, ONU Hábitat²² define el derecho a la ciudad, quedando en evidencia el carácter inmaterial e intangible:

"El Derecho a la Ciudad es el derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, permanentes y temporales, a habitar, utilizar, ocupar, producir, transformar, gobernar y disfrutar ciudades, pueblos y asentamientos urbanos justos, inclusivos, seguros, sostenibles y democráticos, definidos como bienes comunes para una vida digna, que debe compartirse y pertenecer a todos los miembros de la comunidad."

²² El derecho a una vivienda adecuada. ONU Hábitat. Folleto informativo No 21/Rev.1 2010.

Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS 11)

De aquí a 2030, asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales.

De aquí a 2030, proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.

De aquí a 2030, aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.

Redoblar los esfuerzos para proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo.

Consecuente con lo anterior, parece pertinente incluir este derecho por un “Mandato Constitucional”, es decir, una obligación a los múltiples actores públicos que intervienen sobre el territorio, para arbitrar todas las condiciones que permitan a las personas disfrutar equitativamente de las oportunidades que ofrece la ciudad en un contexto de sostenibilidad. El derecho a la ciudad por mandato constitucional representa una obligación a todos los estamentos del Estado para asegurar el cumplimiento de otros derechos que establecerá la nueva Carta Fundamental y en particular para mejorar la calidad de vida de las personas. Lo anterior implica generar las condiciones legales, reglamentarias y programáticas para actuar en consecuencia con este deber constitucional, en un campo diverso, multidimensional, singular, dinámico y siempre cambiante, como lo es la ciudad.

En este contexto destacamos lo señalado por la constitución ecuatoriana:

EL CONCEPTO DE CIUDAD EN LA CONSTITUCIÓN ECUATORIANA

Artículo 31°

Las personas tienen derecho al disfrute pleno de la ciudad y de sus espacios públicos, bajo los principios de sustentabilidad, justicia social, respeto a las diferentes culturas urbanas y equilibrio entre lo urbano y lo rural. El ejercicio del derecho a la ciudad se basa en la gestión democrática de ésta, en la función social y ambiental de la propiedad y de la ciudad, y en el ejercicio pleno de la ciudadanía.

Esta disposición se aloja en la Sección Sexta de esta Carta Fundamental, referente a Hábitat y Vivienda

La disposición antes citada, no sólo consagra el reconocimiento a un pleno disfrute, sino que además, la complejidad de las relaciones que se establecen en los asentamientos humanos.

Elementos del derecho a la ciudad por mandato constitucional

En el derecho a la ciudad por mandato constitucional, subyacen dos condiciones fundamentales:

Ciudad y Comunidad:

Se trata de poner en valor la voluntad de la ciudadanía, que anhela construir un proyecto junto a otras personas y compartir colaborativamente su entorno, su vecindad, su barrio y/o su ciudad, fundado en principios y valores comunes para resguardar y mejorar su calidad de vida.

Ciudad y Gobernanza:

Se trata de comprender que la construcción de un proyecto de ciudad necesita contar con un sistema de administración estructurado, que reconozca al menos cuatro escalas: la comuna(1), la región(2) y la nación(3) -todas hoy existentes- pero además, una nueva escala, la metropolitana(4) que es donde vivirá un porcentaje mayoritario de la población chilena en los próximos años. Cada una de estas escalas de gobernanza debería contar con competencias y autonomía acorde a su complejidad para atender adecuadamente las necesidades de sus habitantes y su entorno.

Luego, esta estructura, reconocida a nivel constitucional, debiera sustentarse en tres elementos fundamentales en la Constitución: (i) El bien común como principio rector, (ii) la planificación como herramienta para la construcción social de mejores ciudades (iii) el espacio público como elemento central de la construcción social de las ciudades.

Elementos del Mandato Constitucional por la Ciudad



Fuente: Elaboración propia

(i) El Bien Común

La ciudad es en su esencia un espacio de construcción colectiva, que permite a sus habitantes relacionarse unos con otros, establecer vínculos colectivos y acceder a sus múltiples oportunidades para su desarrollo. Por ello, el mandato constitucional por la ciudad implica que el Estado resguarde este espacio para permitir una coexistencia, cohabitación y convivencia sostenible.

Este resguardo de la vida colectiva propia de la ciudad necesariamente implica que el interés general prime sobre los legítimos intereses personales, en aras de posibilitar el mayor bienestar posible para todas las personas (bien común).

El bien común en el mandato por la ciudad en la nueva Constitución debiera entenderse como el reconocimiento de dos aspectos centrales:

- **Función social del suelo.** Es deber del Estado resguardar el bien común²³, y por ello se le entrega la facultad de expropiar y limitar los derechos individuales, con las debidas compensaciones en tiempo y forma, cuando corresponda.
- **Regulación de suelo.** Es deber del Estado establecer las regulaciones necesarias para que los agentes públicos, ciudadanos y privados se hagan cargo de los efectos sociales, ambientales y externalidades que generen sus intervenciones en el territorio, teniendo en consideración las imperfecciones propias del crecimiento.

(ii) La Planificación Gobernada

El desarrollo de las ciudades, pueblos o localidades se produce en base a las decisiones y acciones que toman los actores de la sociedad. La planificación es una forma de coordinación anticipada y otorga un sentido armónico a todas las acciones, basándose en una visión de largo plazo e incorporando la sustentabilidad de este desarrollo urbano, de manera efectiva y eficiente.

Por ello, el mandato constitucional por la ciudad sostenible implica que el Estado asegure un sistema de instrumentos de planificación urbana/territorial, materializados según leyes u otros actos, según su pertinencia, que permitan que las propias comunidades acuerden las reglas del juego para el desarrollo sustentable de su territorio.

Además, implica el reconocimiento de las ciudades como los principales motores del crecimiento económico nacional. Las ciudades, como medio de circulación de ideas y de intercambios, se convierten en un vehículo esencial de innovación, cambio y desarrollo. Las ciudades han actuado históricamente como centros de distribución y puntos de contacto con el resto del mundo. El comercio interregional e internacional implica también toda una serie de servicios auxiliares, necesariamente localizados en las ciudades, que requieren de una planificación adecuada para el desarrollo de sus potencialidades. Así como otras funciones que cumple la ciudad, como las labores de cuidado y de otra naturaleza.

²³ El interés desde este punto de vista no se centra en individuos sino en comunidades o sociedades. El bien común, desde esta concepción, se entiende como la suma de las condiciones de la vida social que permiten que los individuos libremente den forma a sus vidas, en su entorno social, económico y ambiental.

En la nueva Constitución, lo anterior debiera traducirse en una exigencia hacia las autoridades de las distintas escalas territoriales, de contar con:

- Un sistema de gobernanza descentralizado para la toma de decisiones urbanas y territoriales.
- Una participación ciudadana efectiva.
- Una vinculación obligatoria para las inversiones sectoriales (planificación integrada).
- Una integración de la planificación urbana con los instrumentos de gestión e inversión.
- Un sistema de medición de la calidad de vida y el desarrollo urbano, bajo principios de eficiencia y eficacia.
- Rendición de cuentas, pública y permanente, de los objetivos fijados por los instrumentos territoriales.

(iii) El Espacio Público

El espacio público representa el lugar común y de pertenencia de todas y todos. En éste se ejerce la forma más genuina de interacción y función social de una comunidad, sin distinción de ninguna especie o clase. El espacio público posibilita o limita las posibilidades de construcción, comunicación e integración social, y en consecuencia estriba en ellos las posibilidades de mejorar la calidad de vida y cohesión comunitaria. La evidencia histórica y contemporánea demuestra que la calidad de vida y los niveles de cohesión social son más elevados en aquellas ciudades cuyos espacios públicos presentan mayor calidad, seguridad y facilitan el acceso a los bienes y servicios, pero, ante todo, permiten el ejercicio de la función social.

Por ello, el mandato constitucional por la ciudad sostenible implica que el Estado priorice el cuidado, la seguridad, la calidad y la inversión en los espacios públicos, con pertinencia la participación de la comunidad en el desarrollo de éstos, y accesibilidad universal, especialmente en aquellos sectores postergados por el desarrollo y que presentan subestándares.

En la nueva Constitución, lo anterior debiera traducirse en una exigencia hacia las autoridades de las distintas escalas territoriales, para:

- El aseguramiento de la calidad, seguridad y pertinencia del espacio público.
- El aseguramiento de las exigencias de toda intervención urbana pública y privada.
- La inversión directa del Estado, con equidad de los mejores estándares posibles.
- La recuperación y nivelación de sectores con subestándares.

MATERIAS COMPLEMENTARIAS



MATERIAS COMPLEMENTARIAS

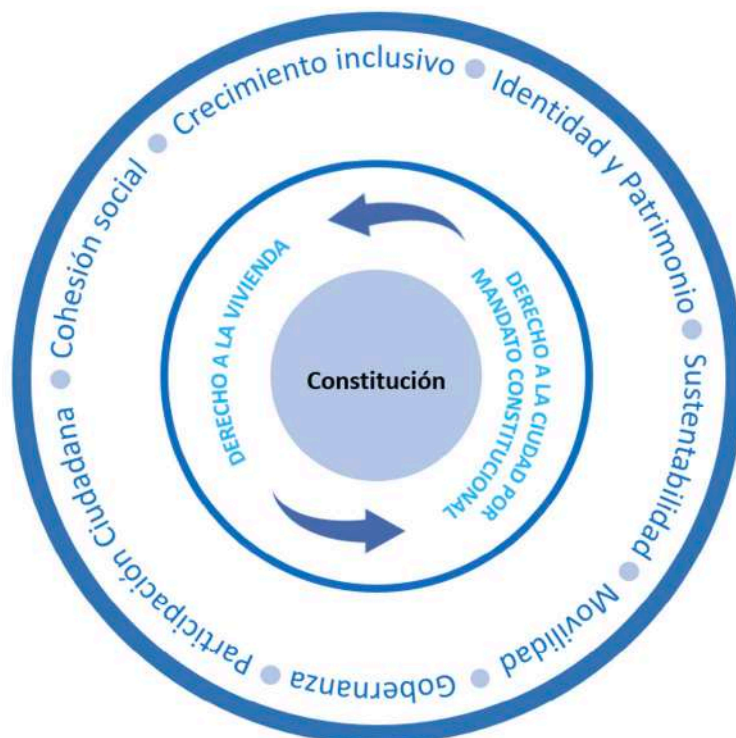
Los dos elementos centrales que proponemos incorporar en el nuevo texto Constitucional -derecho a la vivienda y derecho a la ciudad por mandato constitucional-, no deben entenderse aisladamente de otras materias relevantes. Muy por el contrario, su efectividad depende de la adecuada concatenación con otros conceptos fundamentales que también debieran resguardarse a nivel constitucional:

- Que el crecimiento sea inclusivo
- Que promueva la cohesión social
- Que sea con participación ciudadana
- Que resguarde la identidad y patrimonio
- Que sea sustentable
- Que permita el acceso a la movilidad

Estas materias complementarias tienen un alcance que va más allá de la vivienda y de la ciudad, por lo que asumimos que ellas estarán debidamente resguardadas en otros apartados temáticos de la discusión constitucional, específicamente en aquellos relacionados con la descentralización del país y la administración del Estado.

Con todo, hacemos una breve síntesis del alcance que visualizamos para cada uno de ellos.

Conceptos complementarios para el resguardo constitucional de la vivienda y la ciudad



Fuente: Elaboración propia

No obstante, desde la perspectiva de la ciudad, entendemos como fundamentales estas materias complementarias, como pasamos a detallar:

1. Gobernanza.

El país requiere de un reordenamiento institucional, tanto de la administración central como de los gobiernos regionales y locales. En esta materia es necesario realizar cambios profundos, que reconozca las limitaciones de los esquemas centralizados y evolucione hacia un modelo que gestiona la ciudad desde lo regional y local.

Como señaló previamente, se trata de conformar un sistema de administración estructurado, que reconozca las tres escalas existentes: la comuna (1), la región (2) y la ciudad (3) y también una nueva escala metropolitana (4) que acogerá la vida de un porcentaje mayoritario de la población chilena en los próximos años. Cada una de estas escalas de gobernanza debería contar con competencias y autonomía acorde a su complejidad para atender adecuadamente las necesidades de sus habitantes y su entorno.

En esta estructura de gobernanza, el municipio, al ser una institución descentralizada territorialmente está en una posición privilegiada para construir una relación de cercanía y entendimiento más profunda de las dinámicas y necesidades locales. Además, al ser una institución liderada por autoridades electas de manera directa (Alcalde y Concejo Comunal), posibilita el escrutinio periódico de la propia ciudadanía.

En este modelo el rol de los municipios no debiera ser solo de proveedor de algunos servicios o administrador de un territorio, sino que desempeñaría la función de dirigir el desarrollo urbano comunal en estrecha cercanía con la ciudadanía, y con las capacidades y herramientas para ello. Este esquema no siempre implicaría que el Estado transfiera sus competencias al municipio, pero sí las necesarias para una acción y gestión efectiva sobre las ciudades.

Es importante aclarar que, en el caso de las ciudades poli comunales, este cambio de enfoque debe ser coherente con el proceso de fortalecimiento de la gobernanza de la ciudad en su conjunto, en todas aquellas materias que sean propias de esta escala.

El objetivo final en este ámbito es obtener un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial, capaz de concretar los postulados definidos y acordados en los instrumentos de planificación y gestión desarrollados y validados por la comunidad para tal efecto.

2. Participación Ciudadana.

Para el desarrollo de una ciudad desde las necesidades locales es fundamental involucrar a todas y todos, especialmente a quienes perciben lejanía y exclusión. Para esto es necesario realizar un cambio de paradigma respecto del rol que corresponde a la comunidad en los procesos de planificación y construcción de la ciudad, pasando de un sistema de participación que se basa en mecanismos consultivos e informativos, hacia un verdadero "compromiso ciudadano" en el sentido de concebir a la comunidad como corresponsable en el diseño, ejecución y evaluación de todo plan y proyecto urbano²⁴ que contemple recursos públicos.

²⁴ Se entiende por proyecto urbano aquel que se realiza sobre terrenos públicos o fiscales de cualquier tipo, incluyendo los que pertenecen a empresas del Estado.

Este compromiso ciudadano supone la construcción de un diálogo y un intercambio de visiones entre los diversos actores que se va modelando a lo largo del proceso completo de un plan o proyecto urbano. Esta interacción tiene como finalidad construir un acuerdo que transforma la idea original en una mejor idea, enriquecida y fortalecida por el consenso que la respalda. Esto asegura la sostenibilidad de la inversión, aumentando las confianzas entre los distintos actores y construyendo una sociedad más cohesionada.

De esta forma se pone en valor la voluntad de la ciudadanía, que anhela construir un proyecto junto a otras personas y compartir colaborativamente su entorno, su vecindad, su barrio y/o su ciudad, fundado en principios y valores comunes para resguardar y mejorar su calidad de vida.

3. Cohesión Social.

Todo país necesita fortalecer el tejido social, promover una sociedad integrada, participativa, comprometida, solidaria, respetuosa, con altos niveles de confianza en su comunidad e identificada con su ciudad y su territorio.

Este desafío depende en forma significativa de la forma como nos organizamos, gobernamos y construimos nuestras ciudades. La ciudad debe ante todo ser la arquitectura que facilite la convivencia entre las personas, que permita el encuentro sin distinciones, el respeto por la diversidad, los bienes culturales y colectivos, la memoria, el patrimonio, el medio ambiente y el derecho de cada cual.

Para asegurar la construcción de una sociedad cohesionada las ciudades deben realizar todas las acciones necesarias para evitar la exclusión, la inequidad en el acceso a los bienes y servicios, la segregación socio espacial y la destrucción de sus bienes de valor colectivo.

4. Crecimiento Inclusivo.

“El Estado debe velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos: acceso a los espacios público, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento. Este objetivo debe ser de prioridad nacional”²⁵.

El crecimiento inclusivo se refiere a un desarrollo en el cual el acceso a los beneficios se distribuya en toda la sociedad, generando oportunidades para todas y todos, sin dejar a nadie atrás y procurando especialmente apoyar a quienes normalmente encuentran barreras que les impiden hacer uso de las oportunidades de la ciudad para mejorar sus condiciones de vida.

Este modelo debe ser sostenible en el tiempo, en el sentido de asegurar la provisión de bienes y servicios no solo para las generaciones actuales, sino además para las generaciones futuras.

25 PNDU (2014) pág. 23

5. Identidad y Patrimonio.

La Constitución debe consagrar la identidad y el patrimonio como un bien social protegido por el Estado. Las ciudades están conformadas por valores colectivos fruto del ejercicio de la vida en sociedad, y es fundamental el cuidado del patrimonio material e inmaterial, natural o construido que sostiene los valores compartidos.

Tal como lo señala la PNDU, *"Las ciudades y centros poblados deben dar cuenta de la identidad de los lugares en que se emplazan, de las personas que los habitan y de la diversidad geográfica y la riqueza cultural propia de las diferentes comunidades, pueblos y localidades. Identidad significa también "identificación", en el sentido de que las comunidades deben sentirse reflejadas en las características de los lugares donde viven"*²⁶.

6. Sustentabilidad y Resiliencia

Nuestras ciudades y centros poblados son un espacio construido de enorme sensibilidad y susceptibilidad a los efectos sobre el medio ambiente en el cual se emplazan. La sustentabilidad en las formas de desarrollo y crecimiento de las ciudades, debe contar con un resguardo constitucional, que asegure la provisión de los bienes y servicios de los habitantes sin afectar la disponibilidad de ellos para las generaciones futuras.

Las ciudades deben entenderse insertas en un medio sensible cuyo desarrollo esté apegado al concepto de sustentabilidad, relacionada en forma equilibrada con el medio natural, reconociendo, valorando y protegiendo los sistemas naturales en que se insertan, sus cuencas hidrográficas, sus recursos naturales, la biodiversidad, el paisaje y los ecosistemas.

Junto a lo anterior las ciudades deben estar preparadas para sobreponerse a las adversidades y eventos extremos que afectan directa o indirectamente a sus habitantes, tales como emergencias, crisis económicas, crisis sanitarias, desastres naturales y efectos adversos del cambio climático, los que afectan profundamente a las ciudades, aumentando la vulnerabilidad social, económica y ambiental de ellas y en especial aumentando la pobreza.

La adaptación a los escenarios de cambios y una mayor resiliencia de las ciudades constituye una meta fundamental y es una responsabilidad del Estado y sus políticas públicas.

7. Movilidad

La movilidad y los sistemas de transporte permiten ejercer otros derechos. El transporte cumple una función social, es un movilizador de oportunidades que acerca los bienes y servicios a la ciudadanía, facilitando su acceso, siendo la aplicación del diseño y accesibilidad un requisito en toda remodelación e implementación para no excluir a nadie.

Por otro lado, el encuentro de los ciudadanos se da en el espacio público. Las redes viales tienen un espesor, un borde que es necesario rediseñar y construir. Aspiramos a que en él se materializa la densificación equilibrada, los usos vibrantes del suelo urbano

²⁶ PNDU (2014) pág. 49.

y diseños sustentables que mejoren la experiencia cotidiana de todos los ciudadanos. Las personas somos intermodales. Dependiendo de las circunstancias y propósitos de viajes podemos requerir cambiar de un modo de transporte a otro. De tal manera, el derecho a la libre circulación podría traducirse en multimodalidad selectiva, que priorice los modos más eficientes, seguros y sustentables.

Finalizamos este documento enfatizando que, desde los primeros orígenes, las ciudades han sido un espacio creado por la voluntad de sus habitantes para construir un proyecto común, colectivo y social de diferentes formas, escalas y características. Ellas han permitido proveer servicios, bienes, oportunidades y cuidados para los habitantes en el territorio, sea urbano o rural.

Poner en el centro de la discusión los derechos y obligaciones para la construcción de una mejor sociedad, necesariamente implicará el reconocimiento del rol de la ciudad, como un puente que facilita el acceso al cumplimiento de gran parte de otros derechos fundamentales de las personas que definirá la nueva Constitución. Chile ha esperado mucho tiempo por este reconocimiento constitucional.

PARTICIPANTES DEL GRUPO DE TRABAJO **Consejeros del CNDU y representantes:**

Sergio Baeriswyl, Presidente del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Pilar Giménez, Secretaria Ejecutiva del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

Sonia Tschorne, Consejera CNDU

Félix de Vicente, Consejero CNDU

Antonia Lehmann, Consejera CNDU

Pablo Allard, Consejero CNDU

Luis Eduardo Brescianni, Consejero CNDU – Past President

Felipe Arteaga, Representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Gonzalo Gazitua, Representante del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Giuseppe Figueroa, Representantes del Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Nicolas Rodríguez, Representante del Ministerio de Obras Públicas

Daniela Sepúlveda, Representante del Ministerio de Obras Públicas

Gisele Labarthe, Representante Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Rodrigo Henríquez, Representante Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.

Gerardo Sanz, Representante Ministerio de Bienes Nacionales.

Sebastián Seisdodos, Representante Ministerio de Bienes Nacionales.

Juan Camilo Pardo, Representante del Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio

Javier Naranjo, Subsecretario del Medio Ambiente

Catalina Quinteros, Representante del Ministerio del Medio Ambiente

Vicente Domínguez, Representante de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC).

Juan Armando Vicuña, Representante de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC).

Rogelio Gonzalez, Representante de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC).

Carlos Pinto Torres, Representante de la Cámara Chilena de la Construcción (CChC).

Jaime Gatica, Universidad Católica de Temuco

Roberto Burdiles, Decano de la Universidad del Biobío

Iván Cartes, Representante de la Universidad del Biobío

Pablo Jordán, Representante de la Asociación de Oficinas de Arquitectos de Chile (AOA).

Jaime Valenzuela, Representante de la Presidenta Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (SOCHITRAN).

Angela Prado, Representante Asociación de Municipios de Chile (AMUCH).

Rodrigo Hernández, Representante de la Fundación Urbanismo Social

Ignacio Silva, Representante Fundación Techo-Vivienda

Jadille Baza, Presidenta del Colegio de Arquitectos

Andrés Weil, Representante del Colegio de Arquitectos

Arturo Gana de Landa, Representante del Colegio de Ingenieros

Participantes externos al CNDU:

Alejandra Precht, Consultora CNDU

Arturo Fermandois, Profesor de Derecho Constitucional Pontificia Universidad Católica de Chile.

Javier Couso, Profesor de Derecho Constitucional Universidad Diego Portales.

Diego Gil, Profesor Asistente de la Escuela de Gobierno de la Pontificia Universidad Católica de Chile

Claudia Sarmiento, Profesora de Derecho Constitucional de la UAH y profesora invitada de la Universidad Adolfo Ibáñez

Alberto Coddou, Profesor de Derecho Constitucional de la Universidad Austral de Chile

Sergio Verdugo, Director del Centro de Justicia Constitucional de la Universidad del Desarrollo

Profesionales Secretaría Ejecutiva CNDU

Gonzalo Pérez

Constanza Candia

María Paz González

Rodolfo Arriagada

Catalina Justiniano

Felipe Valenzuela

Índice de género GT

