

APRENDIZAJES DEL PROGRAMA 21

PARA EL DESARROLLO
URBANO SUSTENTABLE
EN CHILE, 2020-2030

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA



Julio 2021
Nº21

Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

APRENDIZAJES DEL PROGRAMA 21 PARA EL DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE EN CHILE, 2020-2030

© Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable
CEDEUS

Autores

Rodrigo Álvarez
Jonathan Barton

Cómo citar este documento:

Álvarez, R., Barton, J., (2021).
*Aprendizajes del programa 21 para
el desarrollo urbano sustentable
en Chile, 2020-2030.* Documento
para Política Pública N°21. Centro
de Desarrollo Urbano Sustentable,
Santiago. <https://doi.org/10.7764/cedeus.dpp.21>



Atribución-NoComercial 4.0
Internacional (CC BY-NC 4.0)
Primera edición corregida
Julio 2021 / N°21

APRENDIZAJES DEL PROGRAMA 21

PARA EL DESARROLLO
URBANO SUSTENTABLE
EN CHILE, 2020-2030

DOCUMENTO PARA
POLÍTICA PÚBLICA



CEDEUS

Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

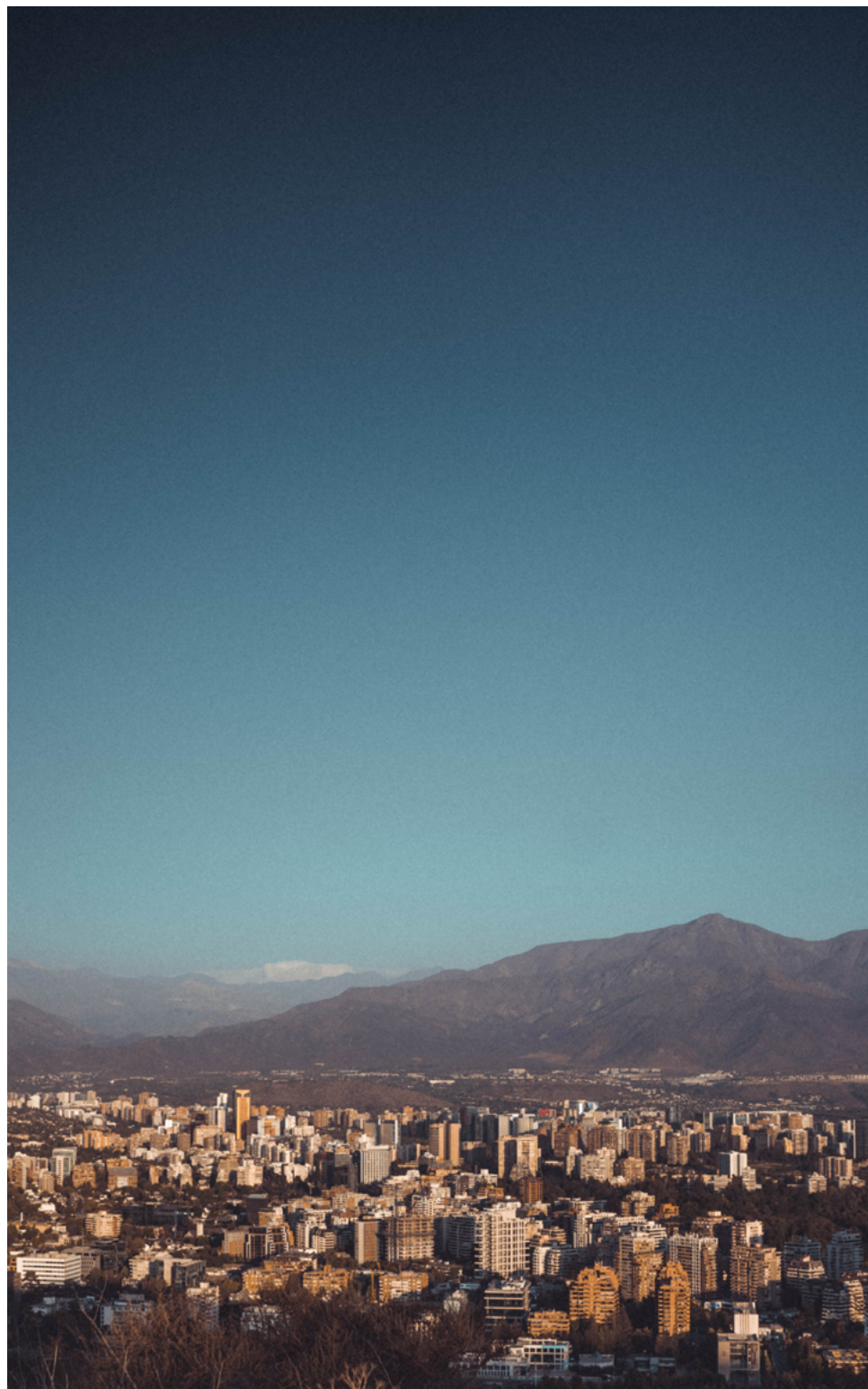
PUNTOS CENTRALES

En este documento se revisa el aporte del Programa 21 al desarrollo urbano sustentable en Chile, buscando avances y vacíos de la agenda, en el contexto chileno.

Se demuestra que, desde inicios de los 90s la aplicación del Programa 21 fue parcial y fragmentada, sin presentar un diálogo constructivo entre sus principales encargados: MINVU en lo urbano y CONAMA en lo ambiental.

Algunos proyectos de política pública como la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2014, instancias interministeriales y ciertos esfuerzos municipales reivindican parcialmente esta tendencia.

Se concluye con algunas recomendaciones para un desarrollo urbano sustentable en Chile, con miras a la finalización del proceso de Agenda 2030.





INTRODUCCIÓN

La Cumbre de Medio Ambiente y Desarrollo realizada en Río de Janeiro en 1992 (Río'92) marcó un importante hito a nivel mundial donde se promulgó el Programa 21. Esta iniciativa fue la respuesta a los desafíos globales para el siglo XXI. Uno de ellos fue la rápida urbanización de la segunda mitad del siglo XX, marcado por una nueva pobreza urbana, la inequidad en oportunidades y en calidad de vida, y los déficits en los servicios urbanos. El Programa 21 se planteó como una hoja de ruta con distintas posibilidades de acción e identificación de problemas, actores y herramientas, a través de 40 capítulos que promovieron la acción local y la agencia del recientemente creado concepto de desarrollo sustentable. La gran mayoría de estos capítulos tienen injerencia en el contexto urbano, pero fue el capítulo 7 que tuvo el foco preciso en esa materia.

La llegada del Programa 21 a Chile fue de gran relevancia debido al desafío sociopolítico que implicaba el retorno a la democracia, sumado a la creciente urbanización y aumento de población urbana: de 5 millones al inicio de los 60's (INE, 1964), a 11 millones, duplicando casi su cantidad en treinta años (INE, 1992). Esto significó que la población urbana alcanzara un 83,5% en 1992, cifra que aumentó a un 90% en el último censo (INE, 2017).

Los temas urbanos han estado a cargo del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) desde su creación en 1965, y su labor se enfocaba en la cobertura de las áreas de vivienda y saneamiento, con mayor énfasis en cantidad que calidad, para resolver los déficits más notables y evidentes, como es el caso de la vivienda. La respuesta pública a los desafíos ambientales en el

país hasta Río '92 fue limitada, aunque la creación de la Comisión Nacional de Medio Ambiente (CONAMA) en 1990 buscó resolver esta situación, por medio de la creación de un organismo de coordinación y gestión interministerial en materia ambiental. Sin embargo, su foco estuvo orientado principalmente al tema de residuos y contaminación.

Este documento busca analizar, desde una perspectiva crítica, lo realizado en Chile respecto al pasado reciente del desarrollo sustentable en lo urbano (1992-2016). Este análisis se sustenta en el gran interés que genera la Agenda 2030 y sus asociados Objetivos de Desarrollo Sustentable (ODS) levantados en 2015, la cual no consideró mayor revisión de su antecesor, el Programa 21. En materia urbana en específico, el capítulo 7 del Programa 21 marcó una pauta de acción, en el mismo sentido que el capítulo 11 de los ODS lo hace para la Agenda 2030.

Chile, 1992-2015: El Programa 21, la agenda urbana y la agenda ambiental

El desarrollo urbano está íntimamente relacionado con la toma de decisiones del poder económico y político de los países. Chile, como la gran mayoría de los países de América Latina, tuvo un crecimiento urbano acelerado durante los años 50s y 60s, debido a procesos de industrialización y migración campo-ciudad que generaron patrones de urbanización marcado por la expansión de las ciudades principales. La apertura y liberalización económica que se ejecutaron en un contexto dictatorial en Latinoamérica, se plasmó en políticas urbanas que promovieron la desregulación territorial. En Chile, las reformas de 1979 y 1985, plantearon que el suelo era un recurso no escaso, permitiendo la expansión urbana según las tendencias del mercado, respaldada por legislación y normas. Se generaron condiciones de flexibilidad basada en la 'nueva gestión pública' por sobre una política territorial basada en regulaciones más rígidas (Hood, 1991; Miranda et. al., 2016; Barton et. al., 2019).

Paralelamente, la importancia del pensamiento ambiental surgido en Europa durante los 70s desde la academia y desde movimientos sociales, junto con el auge del paradigma de la planificación territorial que retomó el rol planificador del Estado durante los 90s, influyeron en la promoción de un desarrollo más sustentable. Este nuevo enfoque de desarrollo fue plasmado en el informe de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo (1983-87), denominado Informe Brundtland. Este informe presentó los fundamentos para las discusiones y acuerdos de Río '92: los Principios, el Marco Convenio sobre

Cambio Climático, la Convención de Biodiversidad, y los Principios relativos a los bosques. Fue el Programa 21 que buscó coordinar todos los esfuerzos en una agenda de acción, definido como "un proceso participativo y de partes interesadas para alcanzar los objetivos del programa a nivel local a través de la preparación y la implementación de un plan estratégico de largo plazo que enfrenta las preocupaciones prioritarias del desarrollo sustentable local" (UNCED, 1992). En el contexto urbano en particular, el Programa 21 buscó promover iniciativas de coordinación y el fortalecimiento de los programas existentes de las Naciones Unidas, también el diálogo entre la sociedad civil - con organismos no gubernamentales como el Consejo Internacional para Iniciativas Ambientales Locales (ICLEI) - y agentes privados. Este programa no sólo propuso opciones de acción, sino que también enfatizaba en la importancia de la participación de diversos actores, siendo los gobiernos locales los principales articuladores del proceso.

Al inicio de los 90s, Chile confirmaba en democracia una política económica neoliberal que abandonaba la planificación estatal de la década del 60. En la práctica, esto impactó en lo urbano, adhiriendo a los llamados del Programa 21 para la creación de políticas de gestión ambiental pero no en la gestión de procesos participativos de partes interesadas. En ese sentido, la Ley General de Bases de Medio Ambiente (N°19.300 de 1994) se posicionó como la gran herramienta de gestión ambiental vigente hasta hoy¹ junto con la Política Ambiental de Desarrollo Sustentable (1998) a cargo de CONAMA y del Consejo de Desarrollo Sustentable (CDS), cuya injerencia es prácticamente nula. CONAMA fracasó en el intento

de articular un desarrollo más sustentable bajo los principios de integración y participación del Programa 21, debido a su rol marginal entre los ministerios y la política dominante del Estado. Adicionado a la falta de esfuerzos de fomentar la articulación local a través de gobiernos regionales y municipios.

El Programa 21, por medio del capítulo 7 "Fomento sostenible de asentamientos humanos", entrega indicaciones para abordar la dimensión urbana. En el caso chileno, este esfuerzo debía ser liderado por MINVU, como principal interlocutor en asuntos urbanos, pero su foco estaba en una agenda urbana-habitacional poco vinculada en la práctica a los tópicos presentes en Programa 21. Esto debido al foco de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC), y el rol esperado de la División de Desarrollo Urbano (DDU) del ministerio², alejando el foco de la planificación y desarrollo local.

Las iniciativas lideradas por MINVU desde la declaración del Programa 21, buscaron ampliar el enfoque hacia una perspectiva de desarrollo urbano articulado en el territorio, sin embargo, no incorporaron el desarrollo sustentable como eje. Entre algunas de estas iniciativas se encuentran la Consulta Nacional para una Política de Desarrollo Territorial; Plan Regulador Metropolitano de Santiago de 1994; el Grupo de Trabajo para la Reforma Urbana (2002) para el Programa de Actualización de los Instrumentos de Planificación Territorial (IPT); un Programa de Proyectos Urbanos Integrales (PUI) e Intervenciones Urbanas Integradas (IUI); un Programa de Pavimentación Participativa (1994); de recuperación de barrios (1998, 2006); de Parques Urbanos; Planes de

Regeneración Urbana (PRU); y los Planes de Reconstrucción Estratégicos Sustentables (PRES) en los 2000s. En estos últimos instrumentos, por primera vez se hace referencia al desarrollo sustentable con foco en lo urbano, sin embargo, se limitó a una mirada sectorial, sin mayor vínculo con los instrumentos de planificación como los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) y con otros organismos del Estado de relevancia en la materia como gobiernos regionales o locales, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE) del Ministerio del Interior, o la misma CONAMA en materia ambiental.

Por su parte, SUBDERE iniciaría diversos fondos y programas de importancia para las ciudades a través de su División de Municipalidades y la de Desarrollo Regional, como el de mejoramiento urbano y equipamiento comunal (1993), mejoramiento de barrios y saneamiento (1998), de inversión en las ciudades y de desarrollo regional (2011), entre otros. Ese mismo año publicó los contenidos y procedimientos para los Planes Regionales de Ordenamiento Territorial como forma de complementar territorialmente el desarrollo económico propuesto en las Estrategias Regionales de Desarrollo (ERD) (SUBDERE, 2011). Algunas ERD, como la de la Región Metropolitana (2000-2006) y del Bío-Bío (2000-2006), pudieron establecer instrumentos territoriales hacia la planificación estratégica con la iniciativa del OTAS (Ordenamiento Territorial Ambientalmente Sustentable) en la RMS y las unidades funcionales de desarrollo territorial en Bío-Bío, caracterizadas por el énfasis en los actores y los procesos, con sus debilidades y fortalezas. Sin embargo, estos instrumentos territoriales tampoco

¹ Modificada en 2010, por la Ley 20.517

² Decreto de Ley 1.305 de 1976.

dialogaron con la agenda habitacional de MINVU, la cual fue débilmente complementada por actores urbanos. Con los gobiernos locales se vinculó en la postulación a subsidios, donde el sector inmobiliario adquirió un rol relevante en la ciudad, gracias a la Ley de Predios Rústicos (DL 3.516), el artículo 55 de la LGUC y las Zonas Urbanizables de Desarrollo Condicionado (ZODUC), que permitieron la construcción de viviendas sociales en terrenos agrícolas, abriendo zonas residenciales fuera del límite urbano y entregando al sector inmobiliario la capacidad de urbanizar a su medida, cumpliendo con requisitos mínimos de compensación, mitigación y reparación respecto al impacto en el ambiente y la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, la participación ciudadana se vio relegada a consultas poco vinculantes a pesar de la retórica, generando un primer Instructivo Presidencial sobre Participación Ciudadana en 2000 (MINVU, 2007; Fernández, 2013), y la tibia Ley 20.500 de 2011, marcando así una fuerte sectorialidad difícil de conciliar en las decisiones respecto al tema urbano, y lejos de los objetivos del capítulo 7 del Programa 21.

Algunos esfuerzos institucionales de integración territorial que reivindicaron parcialmente esta tendencia sectorial fueron el Comité Interministerial de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (1996) y el de Ciudad y Territorio (2003), antecedentes de la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio (COMICIVYT), creada en 2015 y compuesta por once ministerios y presidida por MINVU, como "instancia de coordinación en materia de políticas, planes y programas de desarrollo y ordenamiento del

territorio" (BCN, 2015). Le entregó especial relevancia a la regionalización y la descentralización, entendiendo las transformaciones que precisaba el modelo de toma de decisiones sectorial por uno más transversal. La COMICIVYT tomó fuerzas debido al protagonismo que tuvieron las ciudades en los gobiernos de Bachelet gracias a la Agenda de Ciudades 2006-2010, que puede ser considerada como el primer esfuerzo formal de MINVU por seguir un desarrollo urbano más sustentable, junto con intentos de mejora de la participación ciudadana.

En lo local, existieron iniciativas que estuvieron comprometidas con el desarrollo urbano sustentable. Una de estas es "La Pintana³ en Verde", iniciativa implementada desde la década del 90 que contemplaba plazas participativas, gestión ambiental y de residuos. Esta gestión de residuos se articuló con la comuna de Ñuñoa, donde se generó una planta para tratar residuos. El proyecto de la planta surgió a partir de la participación del alcalde Sabat en ICLEI, que llevó a la firma de la Carta de Ñuñoa de Municipalidades Latinoamericanas para el Desarrollo Sustentable en 2002, la cual retomó el lenguaje del Programa 21, en búsqueda de la colaboración, participación y financiamiento de iniciativas para revertir la crisis financiera de gran cantidad de municipios en la región. Pese a lo anterior, la discusión sobre el desarrollo urbano sustentable a nivel local tuvo poca fuerza salvo por estas iniciativas aisladas, que no tuvieron eco en la escala regional de SUBDERE ni nacional de MINVU, como demuestra el Informe ICSD/ICLEI (2002) sobre las experiencias nacionales ligadas a la gestión ambiental local del Programa 21, donde Chile registraba solamente 15 experiencias a nivel nacional.

CONAMA por su parte tomó la bandera del desarrollo sustentable a nivel nacional, a través de la Política Ambiental de Desarrollo Sustentable que se tradujo en acciones enfocadas en la gestión ambiental y el mejoramiento de los "componentes del ambiente" (aire, agua, suelo), reflejada en instrumentos como Planes de Prevención y Descontaminación Atmosférica (P.P.D.A) de Santiago, el Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental, Normas de Calidad y Emisión o el Sistema Nacional de Certificación Ambiental de Establecimientos Educativos (SNCAE). El Consejo Directivo de CONAMA estuvo compuesto por múltiples ministros, en búsqueda de respuestas transversales e integrales, pero tuvo baja coordinación en una estructura de administración pública vertical como es la chilena (Madrid, 2015), sin influencia en regulaciones de otros sectores, o injerencia en el desarrollo local o la promoción de la equidad. Esto debido al carácter secundario que asumió el desarrollo sustentable en Chile durante los 90s, frente a las necesidades económicas y de reducción de pobreza, aunque con un efectivo diagnóstico de problemas y desafíos (CEPAL, 2001). Esta situación demostró la obstinación institucional en la separación de lo ambiental de lo económico, que el desarrollo sustentable buscó superar. Esta división se reflejó en la Reseña de Chile para la Cumbre de Johannesburgo (CDS, 2002) donde se dividieron los capítulos del Programa 21, el capítulo 7 sobre ciudades para MINVU y el capítulo 8 sobre medio ambiente y desarrollo para CONAMA, revelando la falta de cohesión entre la agenda de infraestructura urbana, ejecutada por MINVU, MOP y la Superintendencia de Servicios Sanitarios (SISS), y la agenda ambiental de CONAMA coordinada también por el Ministerio de Salud, que tuvo poca y nada discusión sobre desarrollo.

El seguimiento de los avances del desarrollo sustentable fue propuesto en el capítulo 40 del Programa 21: "reunir diversos tipos de datos en los planos local, regional y mundial, que indiquen los estados y tendencias de las variables socioeconómicas, de contaminación, de recursos naturales y ecosistemas pertinentes" (UNCED, 1992). En esa línea CONAMA (1999) y CEPAL (2001, 2007), recopilaron experiencias relevantes en el mundo sobre indicadores de sostenibilidad (IDS), planteando la necesidad de implementación de indicadores vinculantes para el progreso y aterrizaje del desarrollo sustentable. Para el 2007 sólo había sido publicado un trabajo de indicadores regionales en Chile, lo que demuestra fragmentación en el seguimiento y ejecución de iniciativas relacionadas con el desarrollo sustentable.

Finalmente, como bien afirmó el Informe GEO Santiago (Reyes, 2003), no existió ninguna institución que hiciera un seguimiento de los compromisos gubernamentales asumidos para ejecutar el Programa 21, específicamente de la Política Ambiental de Desarrollo Sustentable, que intentó ejecutarse en una escala nacional mediante la acción aislada de CONAMA, en su línea de gestión ambiental fuera de las ciudades, sin dialogar con la agenda urbana de MINVU, centrada en infraestructura y vivienda, sin apuntar a temas ambientales. Hubo intentos sin mayor cohesión, que mantuvieron una lógica sectorial por sobre una transversal, por lo que la gestión local y participativa apuntada por el Programa 21 no se consagró. Después de algunos años de la firma de este programa, comenzando el nuevo siglo, sus planteamientos originales fueron variando, apuntando a un desarrollo sustentable más globalizado y menos local. La Política Ambiental de 1998 para esos años ya no era parte del debate público sobre medio ambiente.

³ Comuna de la Región Metropolitana con los más altos niveles de necesidades básicas no satisfechas

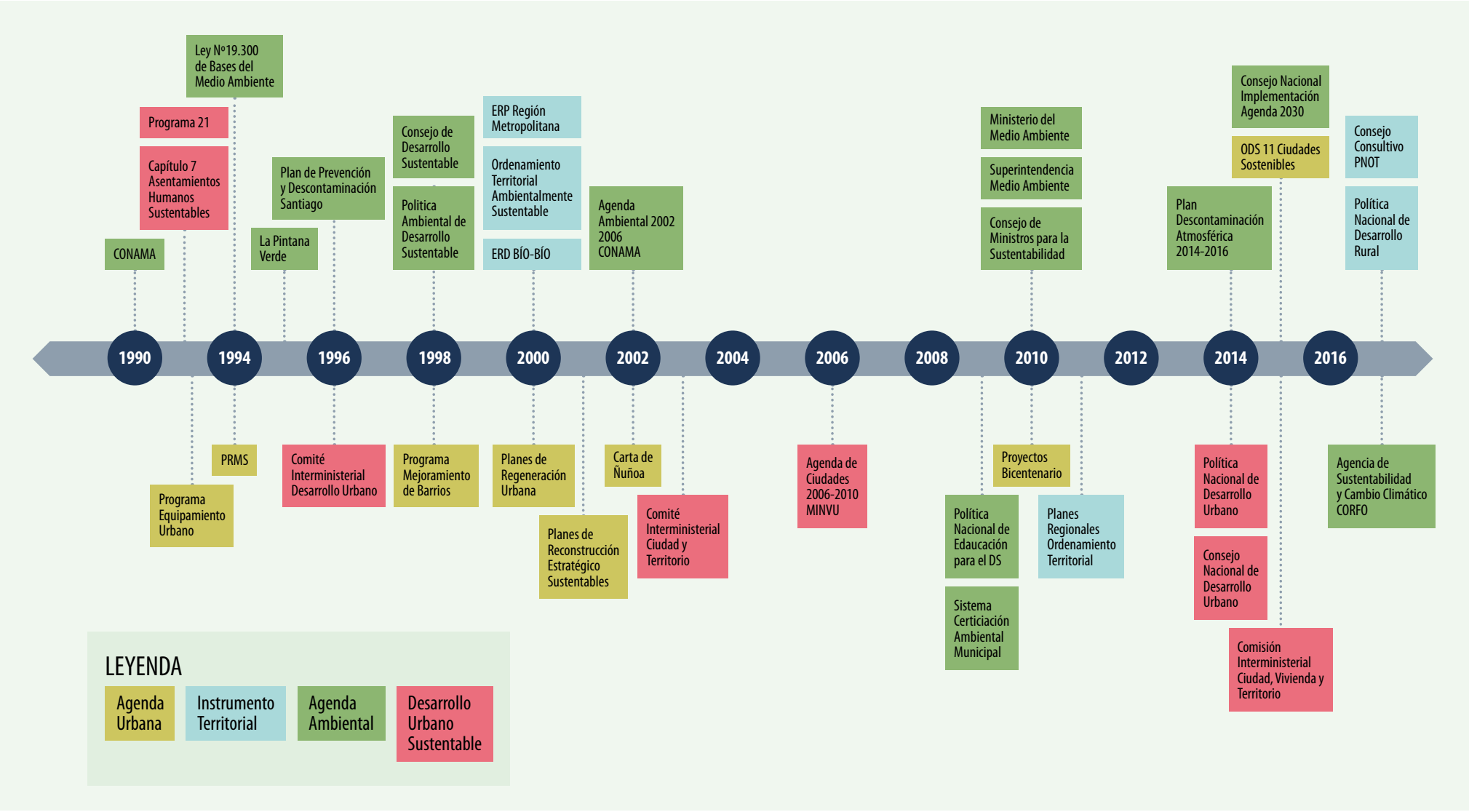


Figura 1. Fuente: Elaboración propia

ESTADO ACTUAL DE LA POLÍTICA PÚBLICA: Agenda 2030-ODS, la NAU y la PNDU

Con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) en 2000, se reemplazó el lenguaje del Programa 21 mediante metas e indicadores de alcance nacional, aunque sin agenda. Estos sirvieron de base para los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de 2015, que volvieron a tocar desafíos urbanos aún latentes: pobreza, inequidad, acceso a servicios, y otros nuevos como género.

En el intertanto ODM-ODS hubo en Chile nuevos desafíos. La nueva institucionalidad ambiental mediante la Ley N°20.417 (2010) transformó la CONAMA en Ministerio del Medio Ambiente (MMA), y creó nuevos organismos como la Superintendencia de Medio Ambiente y los Tribunales Ambientales. Con esto, la agenda ambiental ha tenido un poco más de diálogo e integración con agendas y agentes urbanos, como por ejemplo, en la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), donde se busca revertir la poca influencia que históricamente ha tenido la agenda ambiental en las ciudades, en los procesos de formulación y modificación de los Instrumentos de Planificación Territorial.

Esta situación cambió con la publicación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) en 2014, como un importante esfuerzo de MINVU por el desarrollo urbano sustentable a escala nacional, definiendo objetivos y estándares urbanos, planificación de las inversiones, enfoque en zonas vulnerables y definición de zonas de inversión pública prioritaria para la regeneración y remodelación urbana. Estos objetivos fueron basados en conceptos clave como calidad de vida y desarrollo sustentable, y principios como la inclusión y participación ciudadana. La PNDU busca transitar desde un enfoque centrado en la cantidad hacia uno orientado a las condiciones y cualidades urbanas de barrios y ciudades, a través de intervenciones territoriales para la integración social y la vocación del lugar, apuntando a una gestión urbana integrada para el desarrollo urbano sustentable (MINVU, 2014). Para el proceso de implementación de la política, se conformó un Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) como órgano de propuestas en materia urbana, compuesto por cinco ministerios (MINVU, MOP, MTT, de Economía y Bienes Nacionales) y representantes del mundo político, académico, no gubernamental y privado, aunque lamentablemente deja la participación

de organizaciones sociales a “sesiones extraordinarias”. La Nueva Agenda Urbana (NAU) es la aproximación a lo urbano de la Agenda 2030, planteada en 2016 en la Conferencia sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sustentable (Hábitat III), que cuenta con un Plan de Acción Regional para América Latina y el Caribe (PAR-NAU) en 2017. Chile se ha alineado con sus objetivos y principios, siendo la PNDU su principal mecanismo de acción, a pesar de ser publicada algunos años antes. Entre los principales ejes y temáticas de desarrollo urbano sustentable del Programa 21, PAR NAU y la PNDU podemos encontrar lógicas comunes (ver Figura 2), pudiendo concluir que las expresiones urbanas en Chile desde los 90s en adelante han avanzado en búsqueda de un mejor diálogo con los lineamientos del desarrollo sustentable urbano a escala global. Es un largo camino que se debe comenzar a transitar rápidamente y de forma más integrada si se pretenden alcanzar los ODS para el año 2030.

La Agenda 2030 y sus ODS buscan continuar el legado de los ODM manteniendo algunas prioridades e incluyendo nuevos objetivos, métodos e indicadores de seguimiento. De particular interés es el ODS 11 sobre Ciudades y Asentamientos Humanos Sostenibles que busca “hacer que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros, resilientes y sostenibles” (ONU, 2015; p. 14)”. La agenda separa en 17 objetivos y 169 metas temáticas que en lo urbano son entrelazadas y simultáneas, como el cambio climático, acceso y calidad de vivienda, riesgos, agua y saneamiento. Esta condición de concentración de las dimensiones de los ODS requiere la creación de sinergias entre actores involucrados y las agendas globales (Programa 21 o Agenda 2030), nacionales (de Ordenamiento Territorial, Cambio Climático, Desarrollo Urbano y Desarrollo Rural) y locales (Planes Reguladores Comunales y Planes de Desarrollo Comunal). En esa labor se enmarca el Consejo Nacional para la Implementación de la Agenda 2030, y por su parte, el Instituto Nacional de Estadística (INE) ha estado siguiendo indicadores ODS junto con la Comisión Estadística de las Américas (CEA-CEPAL), como también los indicadores urbanos del INE (SIEDU – Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano), y la propuesta de 29 indicadores CEDEUS como forma de complemento a los de la Agenda 2030 (Steiniger et al., 2020).



ESCALA	GLOBAL	REGIONAL	NACIONAL
Agenda: Tema:	Principios Capítulo 7 del Programa 21 Asentamientos Humanos Sostenibles. 1992.	Principios y Ejes de Acción Plan de Acción Regional Nueva Agenda Urbana. 2017.	Política Nacional de Desarrollo Urbano Ciudades sustentables y calidad de vida. 2014.
Acceso	Suministro de vivienda adecuada para todos.	Ciudades inclusivas, libres de pobreza y desigualdad.	Acceso a bienes públicos urbanos; combatir segregación urbana y déficit habitacional.
Planificación Territorial	Promoción de planificación y ordenamiento sostenible del uso de la tierra.	Planificación urbana y territorial Diseño urbano integrado.	Gestión eficiente de recursos naturales, energía y residuos. Uso sustentable del suelo.
Administración y Legislación	Desarrollo de recursos humanos y capacidad de desarrollo de asentamientos humanos.	Políticas Nacionales Urbanas Marcos legales urbanos.	Política de suelo. Mejorar calidad Instrumentos de. Planificación Territorial.
Gobernanza y Participación	Mejoramiento de la administración de asentamientos humanos.	Gobernanza efectiva y democrática Implementación local.	Desarrollo de comunidades. Participación ciudadana. Planificación integrada. Descentralizar decisiones.
Transporte	Sistemas sostenibles de energía y transporte.	Movilidad urbana y sistemas de transporte seguros y asequibles.	Movilidad urbana. Conectividad, seguridad y accesibilidad.
Aspectos económicos	Promoción de actividades sostenibles en construcción.	Economías urbanas sostenibles e inclusivas. Financiamiento de la urbanización.	Innovación y empleo. Inversión y planificación. Planificación ante escenarios.
Riesgos y CC	Planificación y ordenamiento de asentamientos humanos con riesgo de desastre.	Resiliencia urbana y climática.	Reducción de riesgo de desastre en IPT.
Calidad Ambiental	Integración de infraestructura ambiental	Sostenibilidad ambiental urbana.	Gestionar y valorar patrimonio cultural, natural y construido.
Indicadores	Capítulo 40 del Programa dedicado a indicadores.	Mecanismos de monitoreo y revisión.	Sistemas de seguimiento

Figura 2. Tabla comparativa de agendas de desarrollo urbano sustentable en tres escalas, 1992-2017

RECOMENDACIONES PARA LA DÉCADA 2020-2030

La contextualización del pasado reciente en materia de política pública de desarrollo sustentable y transformación urbana se vuelve un ejercicio de revisión relevante para concretar mejores procesos de desarrollo urbano sustentable en la década entrante, protagonizada por la Agenda 2030 y la Nueva Agenda Urbana, alineado con la PNDU.

En Chile ha existido una tendencia a la planificación fragmentada en silos sectoriales para la implementación de agendas intergubernamentales como el Programa 21, cargando con un sesgo urbano y otro ambiental. Como afirma Jacobi (2002), la mayoría de los proyectos del Programa 21 en países en desarrollo, no estuvieron ligados con estrategias nacionales para resolver problemas urbanos, sino que fueron proyectos específicos y aislados, como el caso de La Pintana Verde. En Chile, existió un abordaje institucional vertical y fragmentado de la robusta agenda del Programa 21, con poca participación 'desde abajo'. El desarrollo urbano sustentable en la práctica fue compuesto por iniciativas sectoriales, tomando forma de gestión ambiental en manos de CONAMA, y de vivienda, infraestructura y espacios públicos a cargo de MINVU o la SUBDERE, mediante los GORE y los municipios. Sólo se perciben planteamientos integrados de desarrollo urbano sustentable a través de estrategias puntuales como la Agenda de Ciudades 2006-2010 y la Política Nacional de Desarrollo Urbano en 2014, dado que dieron énfasis a la participación ciudadana, el desarrollo sustentable y la calidad de vida. Por lo anterior, se plantea como clave, superar la fragmentación institucional y mejorar el proceso de implementación de programas intergubernamentales

con buena coherencia entre instituciones, agencias e instrumentos territoriales, con propuestas en ámbitos ambientales, sociales y económicas. La COMICIVYT y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad han contribuido en esta materia como instancias de coordinación y diálogo entre sectores, como también la Agencia de Sustentabilidad y Cambio Climático de CORFO con el sector privado, y el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, al cual se recomienda incluir a las organizaciones sociales en sus sesiones ordinarias.

Es importante entender la complejidad y multifuncionalidad de la planificación territorial de los espacios urbanos, considerando fundamental que esta se haga desde un enfoque que respete las condiciones de los territorios, tomando en cuenta tensiones y oportunidades interescales, con una amplia participación de distintos grupos y de forma intersectorial. El desarrollo urbano sustentable requiere que las respuestas a las problemáticas de la complejidad urbana sean presentadas con estas consideraciones explicitadas, sin sesgos ni silos. El planteamiento del Programa 21, con un enfoque participativo y dialogante (entre Estado, mercado y sociedad civil), sigue siendo fundamental para generar procesos efectivos de gobernanza y co-construcción de la política urbana y los instrumentos y prácticas que surgen de ella. Hay aprendizajes que hay que tomar en cuenta, pensando en el período 2020-30, basado en las intervenciones durante el período 1992-2019.

Según la experiencia de Programa 21 y la Agenda 2030, se vuelve importante realizar un seguimiento permanente de desempeños nacionales de las agendas intergubernamentales, a través de indicadores con un enfoque local, que reoriente las prioridades de proyectos

e iniciativas del desarrollo urbano sustentable, acorde a los contextos específicos de las ciudades. En esa línea, CEDEUS ha contribuido de gran manera para estudiar las ciudades chilenas, lo que en los hechos contribuye a la divulgación científica de las prioridades del desarrollo urbano sustentable y sus soluciones, basado en el Programa 21, la PNDU, los ODM-ODS, y el PAR-NAU. En esta tarea, el papel de la interdisciplina se torna clave, buscando conformar instancias de decisión sobre lo urbano que sean multisectoriales, y compensar el exceso de sectorialidad y abordajes tecnicistas con perspectivas más amplias e integradas.

Entre todos los instrumentos, y desde el Informe Brundtland en adelante, el tema de la inequidad es algo que sigue siendo el denominador común de los desafíos urbanos, y Chile no es la excepción. Las perspectivas de equidad esbozadas en Programa 21, PAR NAU y PNDU, deben ser eje estructurante de los proyectos y propuestas de desarrollo urbano sustentable para acortar brechas de segregación social y desigualdad territorial, entendidas como uno de los principales problemas de las ciudades chilenas y áreas interurbanas, reflejadas en términos de acceso colectivo. La inequidad no fue abarcada con fuerza en los 90s ni los 2000s. Posterior al estallido y la pandemia, el desarrollo urbano sustentable que no cuente con la preocupación de la inequidad como su columna vertebral, sufrirá las mismas limitaciones de los esfuerzos descoordinados de los últimos treinta años.

REFERENCIAS

- Barton, J. R., & Ramírez, M. I. (2019).** *The Role of Planning Policies in Promoting Urban Sprawl in Intermediate Cities: Evidence from Chile*. Sustainability, 11(24), 7165.
- Barton, J., & Reyes, F. (n.d.).** *Una Década de Gobernanza para el Desarrollo Sustentable: evaluando el impacto de la Política Ambiental para el Desarrollo Sustentable (1998)*. En Durán V. et al. (eds.) Santiago, Chile: Legal Publishing.
- Biblioteca del Congreso Nacional (BCN) (2015).** *Decreto 34 Crea la Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio*. Valparaíso: Congreso Nacional.
- CEPAL. (2001).** *Desarrollo Sostenible: Perspectivas de América Latina y el Caribe*. Reunión Consultiva Regional Sobre Desarrollo Sostenible En América Latina y El Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2007).** *Indicadores ambientales y de desarrollo sostenible: avances y perspectivas para América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Comisión sobre Desarrollo Sostenible (CDS). (2002).** *Cumbre de Johannesburgo 2002 Reseña de Chile*. Recuperado de: <https://www.un.org/esa/agenda21/natlinfo/wssd/chile.pdf>
- CONAMA (1999).** *Diseño de Indicadores Regionales de Desarrollo Sustentable, Diseño para tres Regiones*. Santiago: CONAMA.
- Consejo de Desarrollo Sustentable de Chile (CDS) (2007).** *Revista CDS Chile, Vol. 2*. Recuperado de: https://issuu.com/giorgiodou/docs/revista_cds-chile?backgroundcolor=%2523222222
- CSD/ICLEI (2002).** *Second Local Agenda 21 Survey*. Background Paper 15. New York, UN Department of Social and Economic Affairs.
- Fernández, V. (2013).** *Participación Ciudadana en Diseño Urbano: promoviendo una ciudad más inclusiva*. Revista de Urbanismo, 14(27), 92–113.
- Hood, C. (1991).** *EA public management for all seasons?* Public Administration, 69, 3–19.
- INE. (1964).** *Características básicas de la población: Censo 1960*. Santiago, Chile: Dirección de Estadísticas y Censos. Recuperado de: https://web.archive.org/web/20160305020350/https://www.ine.cl/canales/usuarios/cedoc_online/censos/pdf/censo_1960.pdf
- INE (1992).** *XVI Censo de Población y Vivienda*. Santiago: Instituto Nacional de Estadística.
- INE (2017).** *XIX Censo de Población y Vivienda*. Santiago: Instituto Nacional de Estadística.
- Jacobi, P. (2002).** *Agenda 21 and cities in developing countries*. Politics and the Life Sciences, 21(2), 61–65.
- Madrid, A. (2015).** *Puesta en marcha del Consejo de Ministros para la Sustentabilidad: periodo 2010-2012*. Tesis de la Universidad de Chile.
- MINVU. (2007).** *Agenda Ciudades 2006-2010*. Gobierno de Chile (ed). Santiago de Chile.
- MINVU (2014).** *Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)*. Santiago de Chile: Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- Miranda, M., Flores, L., & Reyes, S. (2016).** *TValorización de los vínculos urbanos, rurales y silvestres en la generación de instrumentos de planificación territorial integrada*. In Políticas Públicas UC (Ed.), Propuestas para Chile. Santiago de Chile. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- ONU. (2015).** *Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible*. Resolución A/RES/70/1, 13(2). Nueva York.
- Reyes, S. (2004).** *Informe GEO Santiago de Chile 2003*. Santiago, Chile: PNUMA; Pontificia Universidad Católica de Chile, Instituto de Estudios Urbanos
- Steiniger, S., Wagemann, E., de la Barrera, F., Molinos-Senante, M., Villegas, R., de la Fuente, H., ... Barton, J. R. (2020).** *Localising urban sustainability indicators: The CEDEUS indicator set, and lessons from an expert-driven process*. Cities, 101, 102683.
- Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). (2011).** *Plan de Ordenamiento Territorial: Contenido y Procedimientos*. Santiago de Chile. Gobierno de Chile.
- United Nations Conference on Environment Development (UNCED) (1992).** *Programa 21: Un plan de acción en pro del desarrollo sostenible*. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD) de 1992 en Río de Janeiro, Brasil. Nueva York, NY: Naciones Unidas.



Centro de Desarrollo
Urbano Sustentable

www.cedeus.cl
comunicaciones@cedeus.cl