



PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA DE **SUELO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA**

Informe Final
Mayo 2015

MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO

Luis Eduardo Bresciani Lecannelier, Arquitecto PUC, Presidente CNDU

Marcelo Farah Meza, Ingeniero UCh, Secretario Ejecutivo CNDU

Paulina Saball Astaburuaga, Ministra de Vivienda y Urbanismo

Alberto Undurraga Vicuña, Ministro de Obras Públicas

Andrés Gómez-Lobo Echenique, Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

Luis Felipe Céspedes Cifuentes, Ministro de Economía, Fomento y Turismo

Víctor Osorio Reyes, Ministro de Bienes Nacionales

Ricardo Cifuentes Lillo, Subsecretario de Desarrollo Regional

Sebastián Gray Avins, Presidente del Colegio de Arquitectos

Cristian Hermansen Rebolledo, Presidente del Colegio de Ingenieros

Jorge Mas Figueroa, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción

Alejandro Tudela Roman, Presidente de la Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte

Susana Simonetti De Groote, Representante del Consejo de Monumentos Nacionales

Christian Vittori Muñoz, Presidente de la Asociación Chilena de Municipalidades

Mario Olavarría Rodríguez, Presidente de la Asociación de Municipios de Chile

Matías Klotz Germain, Decano Fac. de Arquitectura, Diseño y Arte, Universidad Diego Portales

Marcela Pizzi Kirschbaum, Decana Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile

Alfredo Rodríguez Arranz, Arquitecto

Antonia Lehmann Scassi-Buffera, Arquitecta

Miguel Lawner Steiman, Arquitecto

Pedro Pablo Errázuriz Domínguez, Ex Ministro de Transportes y Telecomunicaciones

Alberto Etchegaray Aubry, Ex Ministro de Vivienda y Urbanismo

María Elena Ducci Valenzuela, Presidenta de Organización Ciudad Viva

Tusnela Urra Alveal, Presidenta de Movimiento por la Reconstrucción Justa

Ignacio Walker Prieto, Senador, Presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo

Fidel Espinoza Sandoval, Diputado, Presidente de la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y BB.NN.

* * *

Durante la elaboración del presente informe se desempeñaron como Consejeros **Fernando Agüero Garcés**, Presidente del Colegio de Ingenieros hasta agosto de 2014; **Daniel Hurtado Parot**, Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción hasta agosto de 2014; **Felipe Guevara Stephens**, Presidente de la Asociación de Municipios de Chile hasta junio de 2014; **Leopoldo Prat Vargas**, Decano Fac. de Arquitectura y Urbanismo, Universidad de Chile hasta junio de 2014; **Carlos Montes Cisternas**, Senador, Presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado hasta abril de 2015; y **Fidel Espinoza Sandoval**, Diputado, Presidente de la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y BB.NN. de la Cámara hasta marzo de 2015.

CONTENIDOS

MIEMBROS DEL CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO URBANO	1
I. INTRODUCCIÓN	4
II. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES	6
Sobre la diversidad social en la ciudad.....	6
Sobre la Equidad Urbana	7
Sobre la participación y cohesión social.....	7
III. PROPUESTAS	9
EJE 1 - NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA.....	11
1.1 MEDIDAS PARA REGULAR LA EQUIDAD URBANA.....	11
1.2 MEDIDAS PARA REGULAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL.....	15
EJE 2 - NUEVO ROL DEL ESTADO EN LA REGENERACIÓN DE LA CIUDAD SEGREGADA.	20
2.1 MEDIDAS DE INSTITUCIONALIDAD PARA LA REGENERACIÓN URBANA.....	20
2.2 MEDIDAS DE INSTRUMENTOS PARA REGENERAR LA CIUDAD SEGREGADA	21
2.3 MEDIDAS DE GESTIÓN PÚBLICA DEL SUELO URBANO	25
EJE 3 - NUEVO ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD.	29
IV. PROPUESTA DE PRIORIDADES DE IMPLEMENTACIÓN.	33
V. ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO Y DEBATE	35
1. ELEMENTOS CONTRIBUYENTES A LA SEGREGACIÓN Y DESIGUALDAD URBANA.	35
2. SINTESIS DE LOS OBJETIVOS PNDU ASOCIADOS.....	40

I. INTRODUCCIÓN

La pobreza y su desigual distribución territorial y de acceso a oportunidades, es una de las principales debilidades de Chile. No sólo afecta la calidad de vida de miles de chilenos y chilenas, sino que debilita las oportunidades de desarrollo futuro de nuestra nación y de todos sus habitantes.

Se manifiesta en todas las esferas de la sociedad chilena, desde las oportunidades de educación y empleo, hasta el acceso a servicios públicos, transporte o recreación. Pero su manifestación más visible es la segregación social urbana resultante de la postergación y exclusión de los sectores vulnerables en el acceso los bienes públicos dentro de la ciudad. Como establece la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), aprobada por el Decreto Supremo N° 78, V. y U., de 2 de marzo de 2014, ***“la segregación no sólo afecta a las personas que viven en los sectores segregados, sino que a toda la población, interpela además a nuestros valores y concepto de sociedad, y daña la competitividad y sustentabilidad de nuestras ciudades”***.

Su Excelencia la Presidenta de la República, ha manifestado que ***“la desigualdad es insostenible no sólo desde un punto de vista económico y social, sino que también para una sana convivencia entre los chilenos y chilenas y para asegurar la paz social que requerimos para crecer y desarrollarnos de forma inclusiva. La gobernabilidad se funda en un destino compartido. La desigualdad es la negación de ese sentido común”***. (Programa de gobierno 2014-2018)

Esta visión es confirmada por los diagnósticos internacionales sobre el desarrollo urbano chileno. En su primer *“National Urban Policy Reviews”* sobre Chile, de marzo de 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) definió como primer desafío para el desarrollo urbano nacional el resolver la desigualdad urbana y la pobreza. En su informe menciona que no obstante las ciudades de Chile seguirán creciendo fuertemente, y pueden contribuir con el mayor porcentaje del crecimiento económico nacional, enfrentan grandes desafíos asociados con la desigualdad.

Las presentes propuestas de medidas para implementar una “Política de Suelo para la Integración Social” es un aporte a estos desafíos y surgen de las diversas propuestas expresadas al interior del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano para la implementación de la PNDU en la materia. Este documento responde además al mandato expresado por Su Excelencia la Presidenta de la República en el mensaje a la nación del 21 de Mayo de 2014, en cual, al referirse a los desafíos del país en materia de vivienda y desarrollo urbano, expresó que para resolver de forma estructural el grave problema de la segregación urbana solicitó al CNDU que formulase ***“una propuesta de reforma en materia de suelo, que nos permita implementar una política que garantice integración social y se prioricen los fines sociales sobre los particulares”***. Esta solicitud presidencial se enmarca a su vez en la voluntad presidencial de dar continuidad al proceso de implementación de la PNDU, que definió la “Integración Social” como prioridad entre los lineamientos y objetivos nacionales¹.

¹ MINVU (2014): Política Nacional de Desarrollo Urbano (en adelante, PNDU), p. 23.

Cabe recordar que el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) fue creado a partir de la dictación de la PNDU, nombrándose a sus integrantes mediante el Decreto Supremo N° 68, V. y U., de 29 de abril de 2014. Como instancia consultiva y asesora de la Presidenta de la República su misión ha sido avanzar en la implementación de la agenda, surgida de la PNDU; agenda que debe traducirse en un proceso progresivo de reformas del Estado, que permita la materialización de ésta y el mejoramiento de las capacidades del Estado para responder a las actuales y futuras demandas de las ciudades y sus ciudadanos.

Conforme a este mandato de la PNDU, el CNDU definió en mayo del 2014, priorizar durante el periodo 2014-2015 tres reformas urgentes e interdependientes. La primera reforma se refiere a generar una nueva institucionalidad descentralizada y participativa para la gestión del desarrollo de las ciudades; la segunda, una profunda reforma para conseguir la integración intersectorial del sistema de planificación urbana nacional; y, por la último, pero con la mayor prioridad, impulsar una reforma a las políticas urbanas en materia de equidad urbana e integración social en nuestras ciudades. No obstante estas tres áreas de reformas urbanas están fuertemente vinculadas y su éxito depende de su avance simultáneo, el CNDU acordó trabajarlas por separado para facilitar los avances y la especificidad de las propuestas. Este es el caso de las presentes propuesta de medidas para implementar una propuesta sobre “Política de Suelo para la Integración Social”.

Con este fin durante el segundo semestre del 2014 el CNDU creó el “Grupo de Trabajo de Política de Suelo para la Integración Social”². Este grupo estuvo compuesto por consejeros titulares y sus representantes, los cuales revisaron avances, deficiencias y medidas asociadas a las políticas urbanas y habitacionales en la materia. El presente documento sintetiza los aportes de los distintos actores que componen el CNDU y recoge diversas prioridades surgidas en encuentros realizados en la ciudad de Santiago y en regiones³.

Aunque el presente documento contiene grandes consensos en la materia, existen algunas propuestas que presentan importantes disensos entre algunos consejeros respecto a su conveniencia económico-social y su efectividad. No obstante, se ha optado no limitar las propuestas planteadas, de forma de ampliar las alternativas de acción para que el gobierno pueda establecer la progresividad de las propuestas. Para

² El Grupo de Trabajo celebró 14 sesiones entre el 19 de Junio y el 18 de diciembre de 2014. Además de los consejeros titulares participaron las siguientes personas: Ernesto López, representando al Decano de la Facultad de Arquitectura de la Universidad de Chile; Pilar Giménez, en representación de Antonia Lehmann; Fernando Herrera, en representación del Presidente de la Cámara Chilena de la Construcción; Paulina Castillo, en representación del Presidente de la Asociación de Municipios de Chile; Felipe Errázuriz, en representación del ex Ministro de Transportes y Telecomunicaciones Pedro P. Errázuriz; Pablo Contrucci y Maricarmen Tapia, en representación de la Ministra de Vivienda y Urbanismo; Alejandra Dagnino, en representación del Ministro de Economía, Fomento y Turismo; Isabel Serra y Genaro Cuadros, representando al Decano de la Facultad de Arquitectura Universidad Diego Portales; Luis Díaz, representando al Presidente de la Comisión de Vivienda y Urbanismo del Senado; Lorena Araya, en representación del Ministro de Transportes y Telecomunicaciones; y Mónica Baeza, en representación del Ministerio de Obras Públicas. Marisol Rojas y Enrique Rajevic, de la Secretaría Ejecutiva del CNDU, actuaron como coordinadores técnicos del Grupo de Trabajo. En estas sesiones fueron invitados a exponer Ernesto Terán, Subdirector de Evaluaciones del Servicio de Impuestos Internos y Eduardo Pantoja, Subdirector de Estudios del mismo Servicio; Mario Grandón y José Astaburuaga, socios de la EGIS GEVECON (Gestora de Viviendas Económicas); Ramón Santelices, Presidente de COVIP; Alberto Pizarro, Director del SERVIU R.M.; Juan Pablo Gramsh, entonces Jefe de la División de Política Habitacional del MINVU; y Álvaro Medina, Jefe de la División de Catastro del Ministerio de Bienes Nacionales.

³ Se realizaron cuatro foros en las ciudades de Iquique, Coquimbo, Puerto Montt y Santiago, entre noviembre de 2014 y enero de 2015.

ello, se han incorporado notas y se anexan los documentos de propuestas y observaciones enviados por los consejeros durante el proceso.

II. CONSIDERACIONES CONCEPTUALES

Confirmando el amplio consenso sobre esta prioridad nacional la PNDU plantea como prioridad la Integración Social, al definir que ***“la mayoría de las ciudades chilenas medianas o mayores 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” y que “la segregación no solo afecta a las personas que viven en los sectores segregados, sino a toda la población, interpela además nuestros valores y concepto de sociedad, y daña la competitividad y sustentabilidad de nuestras ciudades”.***

Asumiendo esta visión integral, la presente propuesta asume el debate internacional ⁴ que plantea que los desafíos de construir una ciudad más justa e integrada socialmente requieren de decisiones públicas que aborden tres dimensiones: **diversidad, equidad y participación.**

Sobre la diversidad social en la ciudad.

Las ciudades son la expresión territorial de la necesidad de los seres humanos por intercambio y vida en comunidad. El intercambio, la innovación, la cultura, el progreso económico y la democracia dependen crecientemente de la densidad que provee la concentración y diversidad de actividades y personas de las ciudades contemporáneas.

Desde esta perspectiva, la segregación social urbana es la expresión territorial de la falta de diversidad social. En términos del desarrollo urbano, se refiere a la desigual localización y separación de los grupos sociales en la ciudad. Esta separación se puede expresar como la falta de proximidad territorial entre los barrios de distintos grupos sociales (*White, 1983*)⁵, la homogeneidad social de vastos sectores urbanos (*Sabatini, 1999*)⁶ o la marcada concentración de grupos sociales en solo algunos sectores de la ciudad (*Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001*)⁷

Diversos estudios muestran que la segregación social es un mecanismo de reproducción y amplificación de las desigualdades socioeconómicas generales de la sociedad (*Katzman, 2001*)⁸, y que el aislamiento

⁴ FAINSTEIN, Susan S. (2011): *The Just City*, Cornell University Press.

⁵ WHITE, Michael J. (1983): *“The Measurement of Spatial Segregation”*, en *American Journal of Sociology*, Vol. 88, No. 5.

⁶ SABATINI, Francisco (1999): *“Tendencias de la segregación residencial urbana en Latinoamérica: Reflexiones a partir del caso de Santiago de Chile”*. Documentos del Instituto de Estudios Urbanos P. Universidad Católica de Chile, Serie Azul, N° 29.

⁷ SABATINI, Francisco, CÁCERES, Gonzalo y CERDA Jorge (2001): *“Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción”*, en *EURE* (Santiago) v. 27 n. 82.

⁸ KATZMAN, Rubén (2001): *“Seduced and abandoned: the social isolation of the urban poor”*, en *CEPAL Review* 75.

territorial de las personas más pobres y vulnerables genera un contexto cotidiano de pobreza, donde se limitan las redes y oportunidades de movilidad social, se reduce el acceso a la educación, se debilita el capital social y la convivencia, y se reproducen conductas y sentimientos de exclusión, desconfianza y violencia. Es evidente, que para resolver por completo lo anterior se requiere una participación efectiva del Estado en proveer un acceso igualitario a las oportunidades de desarrollo personal y familiar que exceden el alcance de este documento, tales como acceso a educación, salud, protección social, capacitación laboral o apoyo a las mujeres, migrantes y otros grupos.

Sobre la Equidad Urbana

Desde la perspectiva de la búsqueda de equidad urbana, debemos asumir que las ciudades son un “*bien colectivo*” y no una aglomeración de bienes o derechos privados. Su funcionamiento debe estar supeditado al “*bien común*” y no solo a los intereses individuales, como ha sostenido la Presidenta de la República.

Es por ello que el acceso a la calidad del medio ambiente construido, la seguridad ciudadana, la dotación de servicios básicos, equipamientos, espacios públicos o de transporte público de calidad, por mencionar algunos “*bienes públicos*”, son atributos que definen una ciudad buena y justa.

Pero el acceso equitativo a bienes públicos urbanos no depende sólo de la capacidad de inversión del Estado, ni tampoco garantiza la integración social. El acceso equitativo a la ciudad también depende de la capacidad de las personas de poder habitar en los territorios donde el Estado y aportes del sector privado han logrado mejores condiciones de bienes públicos, sin ser excluidos por los efectos de valorización que las mejoras de esas condiciones generan. Por esta razón, el factor de localización de las personas en la ciudad se ha transformado en una variable crítica en materia de equidad urbana, el que ha sido fuertemente afectado por el explosivo crecimiento de la demanda por habitar los sectores mejor ubicados, producto del desarrollo nacional y el aumento del ingreso disponible de los sectores medios, sin el consiguiente aumento de la oferta y disponibilidad de suelo de calidad urbana.

Para asegurar que primen los intereses comunes en la distribución equitativa del acceso a los beneficios de la ciudad, el uso del suelo urbano, entendido como el soporte del hábitat urbano, cumple una función social y no puede ser entendido sólo como un bien privado, exento de obligaciones en esta materia, razón que genera la obligación del Estado de proveer bienes público, y del sector privado de aportar satisfacer los estándares urbanos asociados a sus intervenciones y proyectos. Por esta razón en todos los países desarrollados, el suelo tiene un régimen especial de obligaciones.

Sobre la participación y cohesión social.

Se ha vuelto evidente que una de las condiciones para la verdadera inclusión y equidad urbana radica en el poder decidir sobre la distribución y acceso equitativo a los beneficios de la ciudad, por lo que podemos sostener que la democracia es, en sí, la base de una ciudad integrada socialmente.

En las últimas décadas, esta visión se ha visto reforzada por las demandas de la sociedad civil exigiendo mayores espacios de participación en la ciudad, más allá de la delegación de poder en las autoridades electas. Dicho de otra manera, se ha instalado como una convicción social que participar en el desarrollo de

sus comunas y barrios tiene el potencial de garantizar la correcta y justa distribución de los beneficios urbanos, reforzando la noción de democracia, gobernanza y cohesión social.

No obstante lo anterior, para que la participación ciudadana se traduzca en beneficios sociales se presentan algunos dilemas para las políticas de integración social y equidad que deben ser resueltos. Para hacer compatible la noción de participación con las nociones de equidad y diversidad social se requiere no sólo ampliar los espacios de participación ciudadana, sino que también establecer obligaciones y estándares que impidan las tendencias de exclusión social que algunos grupos ejercen en sus barrios o comunas afectando el bien común de todos los habitantes de la ciudad.

III. PROPUESTAS

Medidas para implementar una Política de Suelo para la Integración Social Urbana

La Política Nacional de Desarrollo Urbano ha definido un conjunto de lineamientos para el desarrollo de nuestras ciudades, entre las cuales destacan los lineamientos para la integración social y la necesidad de una política de suelo que ***“valore su función social a través de generar y perfeccionar herramientas que permitan disponer de terrenos bien localizados para favorecer la integración social urbana”***. Agrega que ***“el Estado cuenta con mecanismos para gestionar el suelo urbano con fines de integración social, sin embargo su utilización ha sido escasa y poco efectiva”***.

La PNDU reconoce por ello el rol social de la propiedad en los objetivos y en el enfoque de la legislación, las políticas y los planes relacionados con el desarrollo urbano, tal como lo expresa la Constitución, que también garantiza la justa retribución al propietario en casos de expropiación por interés social⁹. Es por ello que la noción de la función social de la propiedad en casos determinados como la necesidad de desarrollar infraestructura pública o casos especiales de renovación o regeneración urbana, deberá ser incorporada al nuevo marco regulatorio para la integración social, tanto en materia de urbanismo y construcción, como a los distintos programas del Estado que incidan en la transformación del territorio,¹⁰ asegurando la igualdad de los ciudadanos en el acceso a las garantías de estándares urbanos.

El CNDU ha definido tres ejes complementarios e interdependientes en materia de implementación de una “Política Suelo para la Integración Social Urbana”:

- 1. Nuevo Marco Normativo para la Integración Social y la Equidad Urbana.**
- 2. Nuevo Rol de Estado en la Regeneración de la Ciudad Segregada.**
- 3. Nuevo Rol de la Sociedad Civil en la construcción de la ciudad.**

Las medidas propuestas en estos tres ámbitos de acción han sido definidas como medias estructurales, pues implican reformas importantes, que van más allá de las actuales potestades del Estado y programas públicos en desarrollo. Con todo, no son excluyentes de otras medidas que puedan aportar a los objetivos de integración social urbana.

Asimismo, existe conciencia que la complejidad y envergadura del desafío de la integración social urbana no se resuelve con recetas fáciles o mecanismos únicos, por lo que se requerirá de distintas formas de combinación de las medidas propuestas, según la condición y consensos de cada región, ciudad, comuna o

⁹ El inciso 2° del artículo 19 N° 24 de la Constitución establece que la propiedad privada está sujeta a *“las limitaciones y obligaciones que deriven de su función social”*, y que debe concretar el legislador. La función social de la propiedad, expresa la misma norma, *“comprende cuanto exijan los intereses generales de la Nación, la seguridad nacional, la utilidad y la salubridad públicas y la conservación del patrimonio ambiental”*. Pero también establece que *“Nadie puede, en caso alguno, ser privado de su propiedad, del bien sobre que recae o de algunos de los atributos o facultades esenciales del dominio, sino en virtud de ley general o especial que autorice la expropiación por causa de utilidad pública o de interés nacional, calificada por el legislador.”*

¹⁰ Dada las potenciales limitaciones constitucionales en algunos aspectos, el Consejero Miguel Lawner ha propuesto que mientras no se defina *“el contenido de una nueva Constitución de la República”*, debía presentarse al Congreso Nacional la derogación del artículo 19 N° 24, *“que hace del derecho de propiedad un bien intocable”*, y su reemplazo por un texto que restituya los contenidos la Ley de Reforma Constitucional N° 16.615, de 1967, que ampliaba el concepto de función social de la propiedad privada.

barrio. Por esta razón, estas propuestas deben entenderse como parte de un sistema de nuevas potestades públicas o “caja de herramientas”, que permita al Estado nacional, regional o local responder en forma eficaz en el tiempo al desafío de construir ciudades más equitativas e integradas. Es evidente las soluciones en materia de integración social y equidad urbana requerirán también de mayores capacidades humanas para lograr combinar eficazmente instrumentos de regulación del suelo, mecanismo tributarios, proyectos de inversión en regeneración urbana y procesos participativos. Esta es la razón que este informe no sólo amplió la visión sobre los instrumentos públicos posibles de implementar, sino que enfatiza la necesidad de tener también una institucionalidad de gestión urbana más integrada, descentralizada y ejecutiva.

EJE 1 - NUEVO MARCO NORMATIVO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA

Reformas Legales para Modificar las Tendencias Actuales.

La integración social es entendida en la PNDU como uno de los objetivos indispensables para la sustentabilidad de las ciudades, para lo cual se propone establecer programas de inversión que reviertan las actuales situaciones de segregación social y regulaciones que corrijan las actuales realidades y tendencias de segregación social y desigualdad.

Como sostiene la PNDU, se requiere *“implementar mecanismos normativos y de gestión pública que aseguren la disponibilidad de suelo para la vivienda social, orientados a la generación de barrios integrados y diversos”* (Objetivo PNDU 1.5.1.), así como *“considerar los efectos sociales de los proyectos públicos y privados y corregir imperfecciones del mercado de suelo”* (Objetivo PNDU 2.3.). A diferencia de la mayoría países desarrollados, Chile no cuenta con mecanismos regulatorios eficientes, sean de tipo tributario, de planificación urbanística o de gestión del suelo, que estén directamente asociados a proveer oportunamente suelo con normas para responder adecuadamente a las demanda futura y prevenir tendencias de segregación social y desigualdad en la provisión de bienes públicos. Para lograr avanzar en esta dimensión se han propuestos las siguientes medidas regulatorias:

1.1 MEDIDAS PARA REGULAR LA EQUIDAD URBANA

MEDIDA 1

Establecer garantías de mejores estándares urbanos nacionales, aplicables a la formulación de la planificación territorial y a la provisión y mantención de bienes y servicios de uso público, por parte del Estado o el sector privado. [Asociada al Objetivo PNDU 1.1].

Para propender a mayores niveles de sustentabilidad y equidad urbana se propone:

a. Establecer por Ley nuevos estándares urbanos nacionales de calidad de vida urbana.

Se trata de definir legalmente las nuevas garantías y metas sobre la provisión y mantención de equipamiento social, urbanización, áreas verdes y espacios de uso público, infraestructuras y servicios urbanos, así como sobre los estándares de movilidad urbana, de servicios de transporte público y calidad ambiental, como ruido o calidad del aire, entre otras materias, los cuales serán aplicables y exigibles a los proyectos y servicios públicos y privados.

Los estándares serán universales, establecidos a nivel nacional como mínimos garantizados por ley y reglamento. Deberán ser de aplicación inmediata para los nuevos proyectos y servicios y de cumplimiento gradual para procesos de regeneración de las áreas urbanas existentes que no cumplan con los nuevos estándares. La aplicación inmediata de estos nuevos estándares en proyectos de viviendas de interés público requerirán el incremento de recursos públicos,

distinguiendo los montos asignados a cumplir con los nuevos estándares urbanos, de los montos asignados a otras materias.

Se deberá permitir por ley flexibilidad y diversidad de estándares para adecuarse a la heterogeneidad cultural, geográfica, climática de Chile, distinguiendo con claridad las obligaciones y metas graduales del Estado para cubrir los déficits del pasado, y diferenciando con claridad las entidades del Estado o del sector privado responsables de la provisión de bienes y servicios de uso público y responsables de su mantención, garantizando que toda obra o servicios tenga asociado el financiamiento para su mantención y operación, de forma de evitar procesos de obsolescencia.

Para garantizar equidad territorial y participación local, el financiamiento de la provisión de bienes y servicios de uso público deberá ser de responsabilidad del gobierno nacional o del sector privado en el caso de sistemas concesionados y obras de urbanización, y su mantención deberá ser una responsabilidad prioritaria de los gobiernos locales o de los servicios concesionados por el Estado.

Los nuevos estándares para bienes y servicios de uso público deberán ser concebidos de forma integral como parte de un sistema de garantías en otros ámbitos como la salud, la seguridad pública y la educación, sobre los cuales también deberá existir una política integrada que establezca mínimos universales de acceso y calidad en función del territorio.

Se propone que una vez definidos los estándares nacionales, el Gobierno Nacional realice un catastro de los nuevos déficits urbanos, cuantificando y estableciendo las metas y plazos para lograr terminar con estos déficits.

b. Establecer la facultad legal de reglamentar estándares de planificación aplicables a la formulación y aprobación de los Instrumentos de Planificación Urbana.

Se propone incorporar a la Ley General de Urbanismo y Construcciones estándares o condiciones mínimas de sustentabilidad que los instrumentos de planificación metropolitana, intercomunal o comunal deban cumplir en aspectos tales como: normas urbanísticas mínimas, disponibilidad de suelo urbano para acoger las demandas futuras, densidades, constructibilidad, subdivisión predial, dotación de conectividad y vialidad estructurante, áreas verdes y parques urbanos, equipamiento, diversidad de usos de suelo y tipos de viviendas, estacionamientos, entre otras materias) y procesos de diseño, evaluación y participación en los planes, que garanticen la transparencia y justificación de la normas dictadas y la sustentabilidad urbana de los planes. La memoria explicativa de los instrumentos de planificación deberá justificar el cumplimiento a estos estándares en función a la población y actividades existentes y proyectadas. Todo lo anterior supone la obligación de incorporar obligatoriamente estudios para determinar los déficits y estándares iniciales a exigir.

Para favorecer que el crecimiento urbano genere condiciones de equidad en la dotación de bienes públicos, se propone perfeccionar legalmente los instrumentos de planificación para

admitir bonificaciones de densidad asociadas a la contraprestación en bienes públicos que resuelvan las potenciales externalidades negativas creadas por los proyectos (Objetivo PNDU 2.3), junto con sanciones por el incumplimiento de las condiciones comprometidas, como la suspensión de las recepciones finales respectivas hasta que se cumpla con las obligaciones pactadas y la exigibilidad de las garantías otorgadas, en su caso. Este tipo de mecanismos debe ser complementario a las inversiones del Estado, por lo que su aplicación deberá cautelar que las contraprestaciones privadas de bienes públicos sean justificadas en relación a los nuevos proyectos, de manera de no inhibir el desarrollo de nuevos proyectos en comunas bien localizadas incrementar las brechas de infraestructura y equipamiento urbano entre comunas, ciudades o sectores de ellas.

MEDIDA 2

Fortalecer el ordenamiento territorial en zonas rurales, reemplazando las normas que propician los asentamientos al margen de la planificación urbana y de los estándares urbanos mínimos, lo cual genera distorsiones del mercado de suelo y bajos estándares de urbanización y equipamiento. *[Asociada al Objetivo PNDU 1.3].*

Para fortalecer las áreas urbanas con mayores estándares de desarrollo se debe terminar con las normas de excepción y procesos altamente discrecionales que permiten “extender la ciudad” a través de la subdivisión y/o urbanización en zonas rurales. Estos procesos distorsionan el mercado del suelo y la planificación urbana con estándares urbanos mínimos o incluso sin ellos, incrementan la segregación social, expulsando a los pobres fuera de los límites de las ciudades, y aumentan los déficits de infraestructuras y equipamientos.

El Decreto Ley N° 3.516/1980 permite subdivisiones de 5.000 m² en las áreas rurales y prohíbe destinarlas “a fines urbanos o habitacionales”, pero lo ocurrido en la periferia urbana y las zonas de valor turístico demuestra que en la mayoría de los casos el uso agrícola y rural ha sido sustituido, en los hechos, por el uso residencial y de equipamiento (recreacional y de servicios). El Decreto Ley N° 2.695/1979, a su turno, permite regularizar la propiedad raíz dando lugar a procesos de subdivisión del suelo que no cumplen con las obligaciones de urbanización y las normas de los planes reguladores (p. ej., superficies prediales mínimas). El artículo 50 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones, en tanto, permite modificar planes reguladores por Decreto Supremo para proyectos de los SERVIU sin un proceso formal y participativo de planificación, lo que posibilita menores estándares urbanos para maximizar la cantidad de viviendas construidas. Por último, el artículo 55° de la misma Ley permite construir en las áreas rurales equipamientos o conjuntos de viviendas (p. ej., las de hasta 1.000 UF que puedan adquirirse con subsidio del Estado) sin ajustarse a una zona urbana previamente planificada, lo que impulsa la especulación sobre el suelo rural y la segregación social en el caso de las viviendas.

Para corregir estas situaciones se propone dictar nuevas disposiciones legales que permitan a los instrumentos de planificación normar la construcción en las áreas rurales sometidas al desarrollo productivo o turístico, asegurando desarrollos urbanos sostenibles social, ambiental y económicamente. Asimismo, se propone la implementación de nuevas normas que incrementen el tamaño permitido de la subdivisión rural para evitar el poblamiento y especulación suburbana, que permitan la regularización del dominio en la medida que se cumplan los estándares urbanos y que reemplacen el actual artículo 50 de la

LGUC por nuevas normas de planificación urbana destinadas a proyectos públicos de regeneración o remodelación urbana, basados en una adecuada participación ciudadana y el respeto de los estándares urbanos que propone la Medida N°1.

MEDIDA 3

Eliminar las exenciones de impuestos territoriales que afectan la equidad urbana, fomentan la especulación y reducen el financiamiento municipal necesario para elevar los estándares de desarrollo urbano. [Asociada a Objetivo PNDU 1.2.8 y 5.3].

Se propone actualizar periódicamente el avalúo de las propiedades conforme a su potencial de desarrollo, de manera que el Estado pueda recuperar parte de las plusvalías creadas por los proyectos de inversión del Estado, los cambios normativos y los aportes de la sociedad en su conjunto, orientando directamente estos fondos al mejoramiento de los estándares de calidad urbana de las comunas.

Se debe hacer cambios a la Ley N° 20.731¹¹, de 2014, para permitir reavalúos en periodos mucho más cortos (de hasta 3 años) que recojan adecuadamente las plusvalías o minusvalías y facultar al Servicio de Impuestos Internos para que, a solicitud de las Municipalidades, puedan actualizar los avalúos de los predios producto de los incrementos de valor derivados de proyectos o decisiones públicas. Este mecanismo permitiría, como ocurren en los países desarrollados, que los beneficiarios de estas decisiones aporten en forma equitativa al financiamiento de las obras de mejoramiento urbano asociadas. De aplicarse este mecanismo de recuperación de plusvalías, serían menos necesarias otras formas específicas de sobretasas o aportes especiales.

Por lo tanto, es preciso eliminar las excepciones o vacíos en los impuestos territoriales que generan desigualdad entre propietarios, empresas y comunas. Para ello se recomienda rebajar los créditos que permiten solo a algunos propietarios (empresas) rebajar sus impuestos territoriales del impuesto a la renta, reducir el gran número de propiedades que hoy están exentas de pago de impuestos territoriales¹² y eliminar los beneficios tributarios asociados al D.F.L. N° 2/1959 no asociados a viviendas de interés público. Algunos estudios¹³ han propuesto bajar progresivamente el límite exento desde los actuales \$20.086.179 a \$9.210.375, que es el valor límite para pagar derechos de aseo, lo que dejaría solamente cerca del 50% de las viviendas exentas del pago de impuesto territorial, lo que se acerca a los dos quintiles más vulnerables de la población que deberían ser los beneficiarios de esta exención.

Estas medidas deben ir acompañadas de compensaciones oportunas o “devoluciones” a las comunas que concentran a las familias vulnerables que debe seguir exentas de estos pagos, tal como propuso la “Comisión Presidencial para la Descentralización”¹⁴. Además, se propone transformar el Fondo Común

¹¹ Esta Ley, publicada en el D.O. de 13.02.2014, postergó el reavalúo de los bienes raíces de la serie agrícola y prorrogó por 18 meses la vigencia del avalúo de los mismos bienes vigente al 30.06.2014.

¹² Según datos de serie no agrícola del catastro de bienes raíces del SII del primer semestre de 2014, cerca del 78% de las propiedades residenciales no pagan impuestos territoriales.

¹³ Razmilic, Slaven “Impuesto territorial y financiamiento municipal”, Propuesta de Política Pública, Centro de Estudios Públicos, Noviembre 2014, Santiago

¹⁴ La “Comisión Presidencial para la Descentralización” ha propuesto “la devolución a los municipios de los montos de exención del impuesto predial, teniendo como contraparte la posibilidad de demandar de las Municipalidades resultados concretos y medibles de

Municipal, tal como planteó la misma Comisión, en un “Fondo de Solidaridad Municipal”, mediante el cual los municipios con más recursos aporten al 30% de municipios con menos ingresos propios permanentes. Si al corregir las exenciones tributarias, estos fondos no son insuficientes para garantizar equidad urbana, se deberán considerarse aportes adicionales del Estado o ajustes a las tasas impositivas¹⁵.

Al incorporar adecuadamente a los impuestos territoriales las reales plusvalías y minusvalías generadas en el desarrollo urbano, se tendrá un sistema transparente de tributos que corregirá las distorsiones del mercado de suelo, mejorará el financiamiento local del desarrollo urbano y reducirá los espacios de especulación.

1.2 MEDIDAS PARA REGULAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL

MEDIDA 4

Ampliar el concepto de vivienda social al de “Viviendas de Interés Público” para incorporar bajo una definición legal a todos los sectores vulnerables beneficiarios de las nuevas garantías de la política de integración social¹⁶.

Vivienda social, según el D.L. N° 2.552/1979, es toda vivienda económica de carácter definitivo cuyo valor de tasación (con base en el avalúo fiscal del terreno y la tabla de costos unitarios del MINVU en lo referido a la construcción) no supera las 400 Unidades de Fomento. Esta definición limita al rango de los sectores sociales vulnerables y medios que requieren el apoyo público en materia de integración social y equidad urbana, pues asume un valor obsoleto respecto a las viviendas que deben ser sujeto de financiamiento público y se refiere sólo a la vivienda para los sectores de menores ingresos. Por ello se propone emplear un nuevo concepto, el de “**Viviendas de Interés Público**” (que es el utilizado en este documento), que:

- a) Abarque ampliamente a los sectores sociales de ingresos bajos y medios más vulnerables, eliminando las discriminaciones de acceso a los beneficios urbanos entre sectores vulnerables. Esta ampliación de beneficios y garantías públicas debe aplicarse sin que ello reduzca los recursos actuales en beneficio de los sectores más pobres.
- b) Incorpore en la definición elementos cualitativos, en línea con las definiciones internacionales del derecho a una vivienda adecuada (por ejemplo, requisitos de habitabilidad, asequibilidad y acceso a

impacto social de los programas a que se destinan estos nuevos recursos”, como una forma de garantizar estándares mínimos en materias como pavimentación, áreas verdes, iluminación o recolección de basura.

¹⁵ La Cámara Chilena de la Construcción discrepa de esta propuesta, ya que considera que las contribuciones de bienes raíces no son un impuesto, sino un pago por una contraprestación municipal (que de no ser así sería inconstitucional por ser un impuesto al patrimonio), y por ende, al no ser un impuesto, no pueden tener un fin redistributivo. La Cámara Chilena de la Construcción está de acuerdo en que el Estado, con cargo a rentas generales de la Nación, compense a los Municipios con una recaudación insuficiente producto de las exenciones o rebajas a las contribuciones.

¹⁶ Existe un consenso parcial en el consejo respecto a la necesidad de prevenir futuras situaciones de segregación mediante la regulación. La Consejera Antonia Lehmann plantea que el foco no debe estar en la nueva vivienda, sino que en la segregación que se produce en el stock existente de viviendas sociales. Propone incentivar al sector privado para que éste, mediante su impulso creativo y emprendedor, intervenga en los barrios segregados.

- servicios públicos), de manera que ésta no dependa de un valor predefinido (o, al menos, no exclusivamente); y
- c) Reconozca tipologías diversas atendida la diversidad de destinatarios, tamaños de familias y de condiciones de la geografía nacional.
 - d) Asegure la equidad en la entrega de beneficios, sin discriminar según género, grupo etario, inmigrantes y otros grupos en situación de vulnerabilidad social o territorial.
 - e) Garantice a los diversos grupos sociales beneficiados libertad para optar donde habitar.

MEDIDA 5

Establecer normas de Integración Social aplicables al desarrollo inmobiliario del suelo urbano.

Se proponen los siguientes mecanismos que fomenten la generación de barrios y comunas integradas y diversas. *[Asociada al Objetivo PNDU 1.5.1]:*

- a. **Permitir ampliar el destino social de las actuales cesiones de suelo para equipamiento generadas por los proyectos inmobiliarios, en los casos que la dotación de equipamientos sea garantizada previamente.** *[Asociada a los Objetivos 1.5.5. y 1.5.9 PNDU].*

Para facilitar el acceso a suelo urbano a los sectores más vulnerables se propone ampliar la destinación de las cesiones de terrenos para equipamiento comunitario que deben efectuar los proyectos inmobiliarios de urbanización y densificación¹⁷ en favor de las municipalidades conforme al artículo 70 de la LGUC, permitiendo que los municipios puedan destinar estos terrenos a otros usos de interés social, como incrementar los espacios públicos o desarrollar proyectos de vivienda de interés público, siempre que esté garantizada la suficiencia de equipamientos en la zona de la comuna en que se emplacen los proyectos respectivos, en caso contrario, las cesiones deberían destinarse exclusivamente a equipamiento.

Las viviendas de interés público deberán materializarse al interior del mismo proyecto que cedió el suelo o en otros sectores dentro de la comuna que cumplan con los estándares urbanos a que se refiere la Medida 1.

- b. **Facultar a los planes reguladores intercomunales y comunales para definir “Zonas de Interés Social” donde se puedan establecer porcentajes de viviendas de interés público asociados a incrementos de densificación**^{18 19 20 21} *[Asociada a los Objetivos PNDU 1.5.2., 1.5.6.].*

¹⁷ Si bien actualmente los proyectos de densificación no efectúan cesiones, el proyecto de ley sobre aportes al espacio público, actualmente en el Senado (Boletín N° 8.493-14) debiese cambiar este estado de cosas de una forma que permita que dichos proyectos hagan las mitigaciones o aportes que, a lo menos, mantengan en zonas urbanas donde se emplazan los estándares urbanos definidos por el Estado.

¹⁸ Esta medida presenta un disenso del representante de la Cámara Chilena de Construcción pues se estima que dificultará los necesarios procesos de densificación para acoger la gran demanda de viviendas en los sectores centrales y podría inducir una excesiva oferta de viviendas de interés social superior a la demanda real, ya que si bien el déficit cuantitativo es de solo 142.000 unidades, se obligará a la incorporación de éstas en todo incremento de densidad o beneficio normativo.

¹⁹ Modelo conocido como “Inclusionary Zoning” o “Inclusionary Housing” en Estados Unidos.

²⁰ Algunos consejeros planean que esta medida debe cautelar que no existan subsidios cruzados desde un grupo social a otro, por lo que los incrementos normativos deben ser capaces de compensar el valor del suelo.

Estas zonas podrán corresponder a sectores urbanos consolidados o de extensión urbana en los cuales el respectivo instrumento de planificación incorporen incentivos normativos que permitan incrementar la densidad de un proyecto inmobiliario, bajo la condición que contemplen un porcentaje de viviendas de interés público. Tratándose de áreas urbanas intercomunales, estas zonas deberán quedar definidas en el instrumento intercomunal de planificación, con una visión integral de ciudad y no local, sin perjuicio de poder ser complementados en la regulación comunal.

Para acceder a los incrementos de densidad mencionados, los porcentajes de viviendas de interés público podrán materializarse al interior del mismo proyecto urbano o en otros sectores dentro de la comuna, siempre que estos hayan sido definidos por el plan regulador respectivo como zonas sin déficit de estándares urbanos.

Se propone, además, que a escala regional o nacional todo beneficio normativo de incrementos de densidad por sobre el definido por un Plan Regulador (como los asociados a los “conjuntos armónicos”, las fusiones de terrenos o los que introdujo la Ley 20.741/2014 en el D.F.L. N° 2/1959) esté condicionado a obligaciones de integración social de viviendas o de provisión de bienes públicos para alcanzar los estándares definidos conforme a la Medida 1²².

Para cautelar una correcta aplicación de estos incentivos de incremento de densidad, se deberá establecer reglamentariamente a nivel nacional una base de densidad sobre la que se aplicarán aquéllos, de forma de evitar procesos de rebaja artificial de densidades.

Las viviendas de interés público generadas con estos mecanismos deberán mantener su condición en forma indefinida, pudiendo solo transferirse o arrendarse a beneficiarios de subsidios, a personas que cumplan con los requisitos que el Estado defina en la respectiva ficha de protección social o mediante sistemas de viviendas de interés público en arriendo.

c. Establecer en los Instrumentos de Planificación Urbana la obligación comunal de cumplir con estándares de inclusión social.²³

Se busca que las comunas respondan dentro de sus territorios a las demandas por viviendas de interés público de sus habitantes (residentes actuales o demandas de otras comunas), aplicando los nuevos mecanismos de gestión propuestos en esta política.

²¹ Se recomienda que esta medida opere en la lógica de la Ley 20.741 aprobada el año 2013 (D.O 01.04.2014) como herramienta de incentivos normativos para favorecer la integración social.

²² El representante de la Cámara Chilena de la Construcción establece que la medida no debe ser usada para hacer exigencias desmedidas y pretender cobrar déficits urbanos previos (que son de cargo del Estado) y no sólo para mitigar las externalidades que genera cada proyecto en su entorno. Advierte que, además, pueden incrementar las desigualdades y perjudicar a las comunas con menores atributos urbanos, si establecen mayores exigencias para los proyectos.

²³ Esta medida presenta un disenso del representante de la Cámara Chilena de la Construcción, pues la medida asume que la integración es una externalidad y no existe evidencia de que lo sea, y obligará a un determinado número de personas a vivir en sectores donde los costos relativos son mayores. No solo del suelo (ya que la vivienda está subsidiada), sino de todos los bienes, servicios y actividades pagadas dentro de la zona, empobreciendo así a los hogares más vulnerables.

Este estándar deberá ser aplicado sobre un porcentaje de las demandas de vivienda de interés público para cada ciudad y comuna. Se aplicaría sobre los nuevos proyectos y no sobre el stock construido, dando uso a los nuevos instrumentos creados por el Estado, sea mediante las herramientas de bonificación por densidad, cesiones de suelo, subsidios especiales u otros mecanismos de gestión. Estas demandas deberán ser estimadas en base a estudios y definirse en los instrumentos de escala regional o metropolitana. El cumplimiento de estas obligaciones comunales mínimas de integración social estará asociado a la aprobación de sus planes reguladores, planes habitacionales y proyectos de inversión y otros beneficios fiscales. El Plan Regulador Intercomunal o Metropolitano podría exigir que en un determinado horizonte temporal todas las comunas cumplan con un porcentaje de viviendas de interés público asociado a satisfacer parte de sus déficits habitacionales.

MEDIDA 6

Impedir que los instrumentos de planificación urbana establezcan normas urbanísticas de exclusión de viviendas de interés público. *[Asociada al Objetivo PNDU 1.5.7].*

Se propone admitir siempre la localización de viviendas de interés público en las zonas residenciales definidas por los instrumentos de planificación, de manera que, por norma general, los proyectos de vivienda de interés público no sean excluidas si cumplen con los estándares de edificación y urbanos definidos por ley. De esta manera, se impide que los instrumentos de planificación urbana, establezcan normas urbanísticas de exclusión, tales como límites de densidad y otras normas, que en la práctica genera una escasez artificial de suelo y se transforman en virtuales impedimentos para construir conjuntos de vivienda de interés público.

MEDIDA 7

Reducir la especulación que pudiese afectar el desarrollo del suelo urbano, eliminando las excepciones o rebajas de impuestos asociadas a la gestión del suelo. *[Asociada a Objetivos PNDU 2.3. y 2.3.6.].*

Esta medida se orienta a corregir los procesos especulativos del suelo urbano, en particular en los suelos de extensión urbana que son transformados de rural a urbanos²⁴. Ello supone ajustar la valorización y cargas tributarias aplicadas a los terrenos eriazos y predios urbanos en uso agrícola conforme a su real potencial de desarrollo urbano²⁵. Para estos efectos se propone establecer tasaciones fiscales de los predios

²⁴ La Cámara Chilena de Construcción estima que “la forma más efectiva de evitar la especulación, es que el Estado y sus agentes (Municipalidades) mediante las actualizaciones de sus Planes Reguladores Intercomunales o Comunales, provean oportunamente reservas de suelo suficientes para el desarrollo futuro (con las condiciones obligatorias derivadas de los estándares mínimos definidos, más las obligaciones provenientes de la Ley de Aportes) que consideren para un horizonte amplio los posibles incrementos de demanda futura provenientes del cambio de tendencias sociales y la mayor demanda de suelo público y privado proveniente del crecimiento económico. Esta mayor provisión de suelo con normas aptas para el desarrollo, evitará que continúe la escalada de precios del suelo producto del desajuste entre oferta y demanda de los últimos 20 años.

²⁵ Conforme la Ley N° 17.235, sobre Impuesto Territorial la ubicación de los predios agrícolas es indiferente en su avalúo. Así lo define el artículo 1° A), de la ley, al señalar que bien raíz agrícola es todo predio, cualquiera que sea su ubicación, cuyo terreno esté destinado preferentemente a la producción agropecuaria o forestal, o que económicamente sea susceptible de dichas producciones en forma predominante. La destinación preferente, señala el precepto, se evaluará en función de las rentas que produzcan o puedan producir la actividad agropecuaria y los demás fines a que se pueda destinar el predio.

conforme a su real potencial de desarrollo urbano y no sólo al uso existente. Se propone que el incremento de impuestos sobre estos terrenos sea incremental en el tiempo, de forma de no castigar a los terrenos sin potencial inmediato de desarrollo, elevando su tasa hasta que el predio se desarrolle, sea vendido o transferido en comodato u otra forma de tenencia transitoria al municipio respectivo, para que el gobierno local pueda darle un uso transitorio en beneficio de la comunidad.

Además, con la finalidad de limitar los procesos especulativos que puedan producirse sobre la venta de terrenos se recomienda terminar con las exenciones y vacíos tributarios dentro del mercado de suelo, que generan desigualdades injustificadas entre quienes tributan y quienes no lo hacen, fomentando distorsiones y especulación en el mercado del suelo. En esta línea se propone restablecer ideas contenidas en el proyecto original de la Reforma Tributaria 2014, ampliando la tributación sobre las ganancias de capital producto a la enajenación de bienes raíces que realizan las personas naturales. Si bien este mecanismo acaba de ser ajustado en la Reforma Tributaria dejó exento a los inmuebles adquiridos antes del año 2004 y a todos los contribuyentes que tengan una ganancia bajo las 8.000 UF, lo que representa un amplio porcentaje de transacciones del mercado de suelo urbano^{26 27}.

²⁶ El consejero Senador Carlos Montes propone ampliar la reducción de desigualdades tributarias, eliminando el crédito por impuesto territorial pagado por empresas inmobiliarias, las exenciones de IVA a las empresas inmobiliarias, gravando con IVA la venta de inmuebles desde 2016 (cualquiera sea el vendedor, siempre que de parte de éste haya habitualidad) y rebajando el crédito especial del IVA para empresas constructoras sólo a las viviendas con precio menor o igual a 2.000 UF (actualmente alcanza hasta las 4.500 UF), a través de la correspondiente modificación del artículo 21 del decreto ley N° 910, de 1975.

²⁷ El consejero representante de la Cámara Chilena de la Construcción estima que no se justifican tributos adicionales, ya que los impuestos siempre distorsionan la actividad del mercado y que solo se traducirían en aumentos del valor del suelo y, consecuentemente, de las viviendas.

EJE 2 - NUEVO ROL DEL ESTADO EN LA REGENERACIÓN DE LA CIUDAD SEGREGADA.

Priorizar la Inversión en Infraestructura y la Gestión del Suelo Público como Herramientas de Equidad y Regeneración Urbana.

La prioridad de las ciudades chilenas es hacerse cargo de la situación de las miles de familias que hoy habitan en situaciones de exclusión social y vulnerabilidad urbana. Para resolver esta deuda la regulación es insuficiente y se requiere una mayor intervención del Estado con inversiones públicas en infraestructura y gestión del suelo que permitan revertir la ciudad segregada y desigual que hemos construido. *[Asociada al Objetivo PNDU 1.2.]*

2.1 MEDIDAS DE INSTITUCIONALIDAD PARA LA REGENERACIÓN URBANA.

MEDIDA 8

Crear nuevos Servicios Regionales de Desarrollo Urbano (SRDU), con amplia capacidad de gestión urbana y facultades de asociación con municipios y otras entidades públicas y privadas.” *[Asociada al Objetivo PNDU 5.1.]*

Con el objetivo de garantizar la integralidad y coordinación de la gestión urbana, se requiere dotar al Estado de una institucionalidad descentralizada con más competencias para la implementación de proyectos y planes urbanos. Para lograrlo, en el espíritu de la integración de acciones y proyectos que tenía la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU) hace cuatro décadas, se propone la creación de nuevos servicios regionales a cargo de la planificación e implementación de planes y proyectos de desarrollo urbano y habitacional.

Se propone utilizar la base de los actuales Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), concentrando en un sólo servicio regional las potestades de planificación e inversión en vivienda, infraestructura pública y equipamiento urbano²⁸, considerando la relación de éstas con los sistemas de transporte público y de gestión del suelo. Estos nuevos Servicios dependerán de las futuras autoridades regionales electas, tendrán un gobierno corporativo autónomo, eficiente y transparente, para lo cual deberán estar dotados de:

- a) Poderes expropiatorios ágiles, que garanticen respeto por los propietarios, eficiencia, equidad, certidumbre y transparencia en el mercado del suelo²⁹;

²⁸ Solo para efectos de esta propuesta, se entiende por infraestructura pública a las obras, edificaciones o instalaciones destinadas a los servicios de transporte, sanitarios, de manejo de aguas lluvias, entre otras obras, y se entiende por equipamiento urbanos a todas las edificaciones públicas de equipamiento social, los espacios públicos y parques urbanos.

²⁹ En este punto existe un disenso del representante de la Cámara Chilena de la Construcción, que se opone a la ampliación de las potestades expropiatorias, que ya están claramente definidas en la Constitución pues ampliarlas afectaría la certidumbre que requieren los privados que intervienen en el desarrollo urbano. Observa que en estos nuevos mecanismos deben cautelarse que no se dé pie a una participación directa del Estado en el sector inmobiliario, manteniendo una clara separación de roles entre el sector público y el privado.

- b) Recursos y potestades adecuadas para la compra de suelo para fines propios³⁰, incluyendo mecanismos de derecho prioritario a compra por parte del Estado (tanteo y retracto) en sectores definidos previamente como de interés público, o mediante la obligación de los propietarios en estos sectores de enajenar sus predios mediante licitación pública individual o conjunta con otros propietarios para proyectos de regeneración urbana previamente definidos;
- c) Un marco flexible y moderno para licitar la construcción de obras —incluso viviendas—³¹;
- d) Un alto estándar de transparencia y rendición de cuentas;
- e) Mecanismos que garanticen la participación activa y efectiva de las comunidades en que intervengan; y
- f) Atribuciones de regulación urbanística que estén asociadas exclusivamente a los planes de remodelación y regeneración urbana que desarrollen, garantizando procesos participativos.
- g) Obligación de procesos de evaluación transparente que garanticen rentabilidad social del proyecto integral, uso de los recursos en los fines propios, rendición de cuentas y evaluación ex post ante la comunidad.
- h) Equipos profesionales y técnicos reforzados que estén en condiciones de afrontar exitosamente los objetivos de esta política.

2.2 MEDIDAS DE INSTRUMENTOS PARA REGENERAR LA CIUDAD SEGREGADA

La mayor inversión del Estado en el mejoramiento de las ciudades es la herramienta más efectiva y directa de generar equidad urbana en mediano y corto plazo. Sin embargo, la efectividad y transparencia de estas inversiones debe estar sujeta a nuevas formas de planificación urbana integrada, que garanticen que las acciones del Estado sean coordinadas, descentralizadas y focalizadas. Es por ello, que los tipos de planes y proyectos recomendados en este informe deben ser parte de un **PLAN DE CIUDAD** más amplio que los contenga e integre con las otras políticas urbanas y sociales. Las medidas en esta línea son:

³⁰ El representante de la Cámara Chilena de la Construcción, el Consejero Pedro P. Errázuriz y el representante de la Asociación de Municipalidades de Chile expresan un importante disenso sobre el mecanismo de derecho prioritario de compra de suelo por parte del Estado, pues este mecanismo, sumado al largo período de revisión de la validez de las transacciones efectuadas, va a generar incerteza jurídica en el desarrollo urbano, vulnerará el derecho de propiedad, no se hace cargo de los eventuales gastos en que pudiere haber incurrido el comprador al evaluar el terreno luego afectado por el retracto, y genera una relación desequilibrada entre el ciudadano y el Estado y podría congelar el desarrollo de los sectores afectados. Se sugiere reemplazarlo por que los predios en estos sectores deban venderse mediante licitaciones públicas informadas.

³¹ Cabe señalar que en el Presupuesto 2014 de vivienda existe una glosa presupuestaria 2014 para los SERVIU que les permite contratar directamente la ejecución de conjuntos habitacionales sujetos a estándares que fortalezcan la cohesión social urbana. Se trata de la Glosa 02, Vivienda, asociada al Subtítulo 31, ítem 02, aplicable a los presupuestos de los SERVIU (iniciativas de inversión): “Los SERVIU, con cargo a estos recursos o a los fondos que terceros aporten para estos efectos, y en los terrenos que adquieran o hayan adquirido, podrán contratar la construcción de conjuntos de viviendas para la atención de familias vulnerables y de sectores medios que reúnan los requisitos y condiciones que se establezcan en llamados a postulación especiales para estos efectos. / Mediante resolución exenta del Ministro de Vivienda y Urbanismo, visada por la Dirección de Presupuesto, se establecerán las características de los proyectos y los estándares de las viviendas, sus equipamientos y sus espacios públicos, de manera de procurar que fortalezcan la cohesión social urbana; los recursos involucrados; los mecanismos para determinar el valor de transferencia de las viviendas; las condiciones para su adquisición, de acuerdo a las condiciones de vulnerabilidad de los beneficiarios; y las demás disposiciones que sean necesarias para su aplicación”.

MEDIDA 9

Establecer Planes y Proyectos Urbanos de Remodelación (transformación integral de sectores urbanos existentes) y Regeneración Urbana (recuperación de barrios vulnerables) en “Zonas de Inversión Pública Prioritarias”.³² [Asociada a los Objetivos PNDU 1.2.1, 1.2.2. y 1.5.2.].

a) **Planes de Remodelación y Regeneración Urbana.** La equidad urbana en el acceso y dotación de bienes públicos en las grandes ciudades depende principalmente de la inversión, regulación y gestión participativa de proyectos a escala de la ciudad, y no sólo a escala de barrios. En algunos casos se tratará de *operaciones de Remodelación Urbana* que viabilizarán nuevas opciones de desarrollo urbano para sectores en obsolescencia funcional o de *operaciones de Regeneración Urbana*, que obligarán a incrementar sustancialmente la inversión en bienes públicos en los sectores segregados socialmente y deficitarios conforme a los estándares urbanos planteados en la medida 1. Todas estas zonas deberán establecerse conforme a indicadores objetivos y evaluaciones públicas que hagan pertinente la aplicación de esta medida. Para efectos de esta medida entenderemos:

- **Planes de Remodelación Urbana:** son aquéllos destinados a zonas en estado de deterioro, con usos de suelo obsoletos o degradación ambiental, insuficientes estándares urbanos y oportunidades de nuevos desarrollo sin que ello implique la expulsión de residentes, y en las que se requiera modificar la normativa urbanística, mejorar y renovar la edificación e infraestructura o aprovechar oportunidades latentes para proyectos de barrios integrados, centros urbanos, parques o equipamientos sociales.
- **Planes de Regeneración Urbana:** aquellos destinados a sectores de la ciudad que padecen de un severo deterioro económico y social, gran desigualdad de acceso a bienes públicos urbanos y bajos estándares urbanos, donde la intervención pública persigue mejorar sustancialmente los estándares urbanos de los residentes, considerando su activa participación en el proceso.

En ambas situaciones se propone que los Municipios y Gobiernos Regionales (atendida la escala de la intervención) puedan planificar en forma participativa, focalizada y sectorialmente integrada las inversiones públicas en los territorios que definan a nivel comunal y metropolitano como “Planes de Regeneración Urbana” o “Planes de Remodelación Urbana”. Para ello se modificarán las actualmente inoperantes normas sobre renovación urbana de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (Capítulo VI del Título II)³³.

Cuando la escala de la intervención no justifique la implementación de un plan, podrán diseñarse, aprobarse y ejecutarse proyectos urbanos específicos con la misma finalidad y características. Tanto planes como proyectos intervendrán en zonas de la ciudad, con la finalidad de generar espacios

³² Para efectos de esta propuesta, se entenderá como “Zonas de Inversión Pública Prioritarias” a la zona o sector urbano definido por un decreto o por un Instrumento de Planificación que presente los mayores déficit de estándar urbano conforme a la reglamentación nacional sobre estándares urbanos (medida 1)

³³ El Consejero Miguel Lawner plantea que en las Planes de Remodelación y de Regeneración Urbana los terrenos o propiedades que fuese necesario adquirir se pagarían “el valor del Avalúo Fiscal vigente, aumentado hasta un 11%”, argumentando que en la Reforma Educacional “el Parlamento aprobó la disposición que establece un pago directo a los actuales sostenedores que rehúsen incorporarse al nuevo sistema, consistente en 25 cuotas anuales equivalentes al 11% del Avalúo fiscal”.

urbanos integrados que cuenten con espacios públicos ejecutados y de calidad. Sus características, adecuadas a las circunstancias de cada caso concreto, serán las siguientes:

- i. Permitirán una inversión pública eficiente e integrada en obras públicas de alto impacto social, como parques urbanos, obras de transporte público o equipamientos sociales.;
- ii. Integrarán mecanismos económicos de incentivo a la inversión pública y privada, tales como subsidios especiales, beneficios tributarios al emprendimiento o incentivos a la construcción de proyectos (inmobiliarios y de infraestructura)
- iii. Permitirá la aplicación consensuada entre propietarios de mecanismos de reajuste de suelo o de transferencia de derechos de construcción;
- iv. Contemplarán incentivos normativos referidos a la regulación urbanística aplicable;
- v. Considerarán metas y plazos y, en su caso, garantías y sanciones de incumplimiento de los compromisos adoptados;
- vi. Contemplarán una evaluación social y económica del plan integral y no de cada proyecto de inversión en forma individual, mediante métodos de evaluación pública que garanticen la correcta evaluación integral de los costos y beneficios de la intervención pública, y la medición de los efectos esperados. El Ministerio de Desarrollo Social establecerá los criterios y las metodologías aplicables a esta evaluación.
- vii. Podrán abrirse a modelos de concesión o administración privada en tanto se resguarde adecuadamente el cumplimiento de los objetivos de interés social; e
- viii. Incluirán medidas para evitar la expulsión de los habitantes originales.

b) Sistema de reajuste de suelo³⁴. Este sistema permite la organización de los propietarios de un sector para que mediante un proceso participativo puedan poner sus predios o parte de ellos como activos de un proceso de remodelación. El sistema permite repartir equitativamente los beneficios y cargas derivados de la regulación urbana pudiendo regularizar la configuración de los predios y situar su aprovechamiento en zonas aptas para la edificación mediante un plan seccional. Se propone que este sistema de gestión de suelo opere de la siguiente forma:

- i. La autoridad regional o municipal, podrá operar en forma directa o en asociación con otros entes públicos o privados, definir los polígonos a intervenir en conjunto con los propietarios, para luego establecer un plan seccional que fijará las cargas (cesiones y deberes/obras de urbanización) y beneficios (normas urbanísticas) de todo el área considerada, incluyendo eventuales porcentajes de inclusión de vivienda de interés público;
- ii. El sistema deberá operar con un quórum o mayoría mínima de propietarios o propiedades para dar curso a la operación, admitiendo también que los privados u otros entes públicos puedan proponer proyectos, aportar capital, haciéndose parte de la sociedad desarrolladora,

³⁴ El representante de la Cámara Chilena de la Construcción plantea que al crearse el mecanismo de "reajuste de suelos" se debe salvaguardar que las plusvalías generadas por las mejoras de un sector regenerado o renovado no sean capturadas exclusivamente por el Estado, en desmedro de los propietarios originales, y se debe asegurar sus posibilidades de compartir plusvalías que les permitan optar a una vivienda de calidad en otra localización.

estableciendo sistemas de concesión o administración, u otras formas para que el Estado pueda establecer las asociaciones con entes privados o públicos definidos en la medida 8.

- iii. La autoridad podrá sumarse al proyecto ejecutando todo o parte de los deberes/obras de urbanización previa tasación del valor de los paños de terreno incluidos en el polígono antes de la materialización de las inversiones, de manera que los propietarios aporten sus terrenos en forma justa y la autoridad capital para las inversiones;
- iv. Ejecutadas los deberes/obras de urbanización y las cesiones (lo que permite contar con espacios públicos ya materializados), los predios resultantes se adjudicarán a los propietarios originales y a la autoridad pública participante (en cuyo caso estos predios deberán ser usados para proveer de equipamientos sociales o viviendas de interés público), a prorrata de los aportes originales, y considerando al adjudicar los lotes el valor económico derivado de los usos y la constructibilidad reconocida en el plan³⁵.
- v. La aplicación de este tipo de mecanismo deberá cautelar que la acción del Estado refleje la valoración correcta del suelo y usos existentes, de forma de no perjudicar a los residentes originales.

MEDIDA 10

Planes Directores de Movilidad orientados a sectores vulnerables.

La integración social depende en gran medida del acceso a las oportunidades generadas por las ciudades. En particular, el acceso a servicios y empleos depende fundamentalmente del transporte, para lo cual se requiere que la gestión y las inversiones en movilidad y transporte público garanticen altos estándares de accesibilidad, servicio, predictibilidad, comodidad y seguridad en los sectores más segregados.

Se propone contemplar legalmente la creación de “Planes Directores de Movilidad”, tal como planteó la “Comisión Asesora Presidencial Promovilidad Urbana”³⁶. Estos planes, de carácter estratégico, descentralizado, participativo y vinculante con las acciones e inversiones del Estado, abordarán en forma integral medidas de espacio público, infraestructuras y sistemas transporte públicos con énfasis en ampliar la accesibilidad y movilidad de las zonas más vulnerables.

Se deberá poner especial énfasis en que estos planes eleven los estándares de diseño urbano y espacios públicos de las infraestructuras de transporte, evitando diseños que refuercen las desigualdades urbanas o la segregación espacial de barrios vulnerables.

³⁵ Este sistema: i) supone que los dueños de los terrenos ubicados en los polígonos estén mayoritariamente de acuerdo con su implementación, admitiéndose la expropiación de quienes no lo estén para poder desarrollar el proyecto, con indemnizaciones que permitan adquirir una propiedad equivalente y no representen una expulsión de facto; ii) podría abrirse a que los propios propietarios lo propongan a la autoridad, limitándose ésta a aprobar el plan seccional y fiscalizar su cumplimiento (con las debidas cauciones); iii) podría también abrirse a modelos concesionales en casos de interés público a través de licitaciones en que las ofertas (debidamente caucionadas) compitieran por incrementar los beneficios del plan seccional para la ciudad; y iv) debe promover el arraigo de los habitantes originales, mediante distintas alternativas que deben formar parte del plan.

³⁶ Punto III.1.6.1.3 “Informe Comisión Asesora Presidencial Promovilidad Urbana”, Diciembre 2014.

MEDIDA 11

Programa Nacional de Espacios Públicos.

El espacio público es la forma más directa de generar ciudades inclusivas e integrar a los barrios segregados a los beneficios de las ciudades donde predominen los espacios de encuentro sin importar la condición social. Este programa nacional debe focalizarse en las zonas más segregadas y deficitarias de estándares o garantías urbanas, las cuales serán definidas mediante una metodología aprobada a nivel nacional que garantice efectividad. Asimismo este programa debe ser gestionado en forma participativa bajo una institucionalidad descentralizada capaz de garantizar la ejecución y mantención de los espacios públicos de forma estable. Se propone la creación de lo menos los siguientes planes regionales o locales de inversión para cada ciudad, aprobados a nivel regional o metropolitano en las ciudades intercomunales y a nivel comunal en las ciudades unicomunales:

- Plan de Parques Urbanos y Plazas y
- Plan de Espacios Peatonales y Ciclovías.

Cada uno de estos planes será evaluado mediante metodologías especiales permitiendo la oportuna integración de la inversión pública con las inversiones privadas resultantes de los nuevos aportes basados en los estándares nacionales planteados por la medida 1. Estos planes deberán ser parte de la Ley de Aportes al Espacio Público en trámite legislativo³⁷.

2.3 MEDIDAS DE GESTIÓN PÚBLICA DEL SUELO URBANO

MEDIDA 12

Creación de un “Sistema Integrado de Suelos Públicos Urbanos” (o “Banco de suelo público urbano”), destinado a fomentar un desarrollo urbano social y a transparentar la gestión de la cartera de suelo público. [Asociada a Objetivos PNDU 1.5.3].

Este “Sistema” estaría formado por terrenos públicos localizados en las zonas urbanas y otras zonas que sean de interés estratégico para el desarrollo urbano, siempre que cumplan con los estándares de calidad urbana previamente definidos o que puedan alcanzarlos a costos razonables. El sistema supone:

- Una revisión y reforma de las diversas normas sobre adquisición, administración y enajenación de inmuebles que actualmente están dispersas en las regulaciones de diferentes organismos públicos** (Ministerio de Bienes Nacionales, Fuerzas Armadas, de Orden y Seguridad, empresas públicas, Municipalidades, IND, SERVIUS, etc.) y, en la mayoría de los casos, no priorizan la gestión urbana y habitacional, concibiendo al suelo como un mecanismo de financiamiento público más. Es preciso superar este estado de cosas y generar un sistema armónico y coherente que favorezca la utilización

³⁷ Estos planes específicos formarán parte de los planes de inversiones conforme a lo que establezca la Ley de Aportes al Espacio Público.

- estratégica de los inmuebles públicos desde una perspectiva urbana que, entre otros objetivos, promueva la integración social;
- b. **Una gestión pública transparente y eficiente de los terrenos fiscales**, que a través de un catastro de suelo público permita conocer su ubicación y destino actualizado y georreferenciado, abarcando tanto el suelo fiscal (el que administra Bienes Nacionales) como el de las instituciones descentralizadas y el de las empresas públicas;
 - c. **Una administración descentralizada a escala regional**. La gestión de estos bancos de suelo deben depender de los propuestos Servicios Regionales de Desarrollo Urbano (SRDU) o los SERVIUS en el corto plazo. Los terrenos fiscales idóneos para integrarse este banco de suelo serán transferidos por las respectivas Secretarías Regionales del Ministerio de Bienes Nacionales, conforme a la normativa de esta cartera;
 - d. **La prioridad de uso, gestión y/o disposición de estos terrenos para fines de interés social**, sea por gestión directa (del Estado) o indirecta (abierta a propuestas de particulares), cumpliendo con los estándares urbanos definidos a nivel nacional;
 - e. **La limitación de las obligaciones de autofinanciamiento de instituciones públicas a través de la venta de bienes raíces** (Ministerio de Bienes Nacionales y GORES)³⁸, sustituyéndose los recursos no percibidos con ingresos presupuestarios derivados del Tesoro Público³⁹;
 - f. **El establecimiento de mecanismos de licitación al sector privado** para propuestas de proyectos específicos de interés social y mecanismos de concesión, cuando exista un interés público que lo justifique;
 - g. **La inclusión en este sistema del suelo las propiedades que se declaren herencia vacante**;
 - h. **Un sistema de adquisición de suelo que permita mantener disponibilidad de terrenos para la ejecución de proyecto de interés social**, sometido a procesos de evaluación transparentes que garanticen su uso con fines sociales; y
 - i. **Establecimiento del derecho prioritario a compra por parte del Estado** (tanteo y retracto) en sectores previamente definidos de interés público⁴⁰, lo que supone:

³⁸ El presupuesto del Ministerio de Bienes Nacionales para 2013 contempló ingresos derivados de venta de terrenos por un total de \$ 17.982.287.000, no obstante se debe distinguir que una parte importante corresponde a terrenos rurales. El artículo 13 de la Ley de Presupuestos para 2014 señala: “El producto de las ventas de bienes inmuebles fiscales que no estén destinados por aplicación de lo dispuesto en el artículo 56 del decreto ley N° 1.939, de 1977, que efectúe durante el año 2014 el Ministerio de Bienes Nacionales, y las cuotas que se reciban en dicho año por ventas efectuadas desde 1986 a 2013, se incorporarán transitoriamente como ingreso presupuestario de dicho Ministerio. Esos recursos se destinarán a los siguientes objetivos:

- 65% al Gobierno Regional de la Región en la cual está ubicado el inmueble enajenado, para su programa de inversión;
- 10% al Ministerio de Bienes Nacionales, y
- 25% a beneficio fiscal, que ingresará a rentas generales de la Nación.

La norma establecida en este artículo no regirá respecto de las ventas que efectúe dicho Ministerio a órganos y servicios públicos, o a empresas en que el Estado, sus instituciones o empresas tengan aporte de capital igual o superior al 50%, destinadas a satisfacer necesidades propias del adquirente.

No obstante lo anterior, si las empresas a que se refiere el inciso precedente enajenaren todo o parte de los bienes inmuebles adquiridos al Ministerio de Bienes Nacionales dentro del plazo de un año contado desde la fecha de inscripción del dominio a su nombre, el Fisco aportará al gobierno regional respectivo el 65% del precio pagado al referido Ministerio, o la proporción correspondiente si la venta fuere parcial”.

³⁹ El Consejero Pedro P. Errázuriz propone que este punto no implique la “voluntad de no vender patrimonio fiscal”.

⁴⁰ El representante de la Cámara Chilena de la Construcción, el Consejero Pedro P. Errázuriz y el representante de la Asociación de Municipalidades de Chile expresan un importante diseño en este punto, pues sostienen que este mecanismo podría generar incerteza

- i. Delimitar con tiempo las áreas en las cuales las transmisiones onerosas de bienes raíces sin edificar quedarán por un plazo (p. ej., hasta 5 años) sujetas al ejercicio de este derecho del Estado, tanto en suelo urbano como suelo urbanizable. La delimitación de estas áreas será transparente, justificada y estar asociada a los respectivos instrumentos de planificación urbana, de forma acrecentar la certidumbre;
- ii. Exigir a los propietarios de bienes raíces incluidos en el área que notifiquen al SERVIU (o futuros SRDU) decisión de enajenarlos, indicando el precio de venta y las restantes condiciones esenciales de la operación, lo que hace nacer el “derecho de tanteo” que sería la facultad para el SERVIU de, por un plazo breve y determinado (p. ej. máximo 30 días), comprar en ese precio y condiciones del terreno.

MEDIDA 13

Establecer criterios permanentes de integración social en los programas del Estado destinados al financiamiento de la vivienda de interés público. *[Asociada al Objetivo PNDU 1.3.7].*

Se propone ampliar y definir el concepto de integración social aplicado a los programas habitacionales del Estado, incorporando a todos los sectores vulnerables de la sociedad, sea por condición socioeconómica, etaria, étnica, de género o migrantes.

A partir de estas definiciones se recomienda incorporar los nuevos estándares nacionales de equidad urbana en todos los proyectos y desarrollos subsidiados por el Estado, para lo cual los subsidios deberán ser ajustados para garantizar la integración de grupos socioeconómicos diversos. Estos estándares y requisitos se referirán además a diversidad de tipos y valores de viviendas, al diseño de las viviendas, al diseño urbano de la configuración y la localización del conjunto, de manera de fomentar que los distintos tipos de familias y personas vulnerables puedan acceder a estos proyectos. Se busca potenciar los “subsidios de integración social” que favorezcan este tipo de proyectos, de manera de motivar a los desarrolladores y a las familias a reconocer los beneficios de incorporarse y participar en este nuevo formato de soluciones habitacionales.

Para facilitar el avance más decidido de la integración social, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo deberá establecer un programa de “acompañamiento social” a las familias durante los primeros meses de instalación de sus nuevos barrios, de manera de involucrarlas en el cuidado y mantención de sus viviendas y equipamientos.

MEDIDA 14

Impulsar la vivienda de interés público en arriendo mediante subsidios para proyectos privados y desarrollo de proyectos públicos. *[Asociada al Objetivo PNDU 1.3.8].*

jurídica en el desarrollo urbano. Que vulnera el derecho de propiedad, no se hace cargo de los eventuales gastos en que pudiese haber incurrido el comprador al evaluar el terreno luego afectado por el retracto, y genera una relación desequilibrada entre el ciudadano y el Estado y podría congelar el desarrollo de los sectores afectados. Se propone reemplazarlo por que los propietarios del suelo en estas zonas durante el período de excepción (p.ej., hasta 5 años) deban enajenarlos mediante una licitación pública, abierta e informada, o en pública subasta, en la que pueda participar el Estado.

Se deberá promover y profundizar los mercados de compraventa de vivienda usada y de arriendo de viviendas de interés público, sean nuevas o usadas, de manera de mejorar las oportunidades de movilidad de las familias para habitar en zonas urbanas con buena localización, permitir mayor movilidad sin tener que depender de la adquisición de una vivienda y cooperar en la renovación del stock de viviendas construidas y su valorización.

Se propone permitir que quienes sean propietarios y requieran relocalizarse puedan transferir su inmueble a hogares que no poseen una vivienda (mediante subsidios de vivienda) u otros propietarios que buscan relocalización. También se propone que el Estado pueda adquirir viviendas usadas para procesos de regeneración y asignación posterior en arriendo o propiedad.

Se propone perfeccionar los mecanismos y subsidios que permitan incrementar la oferta de viviendas en arriendo y facilitar el acceso del subsidio al arriendo para las familias más vulnerables, para familias en transición y personas vulnerables según su condición socioeconómica, etaria, étnica, de género o migrantes.

Por otra parte, se propone también permitir la constitución de conjuntos bien localizados de vivienda pública de arriendo, en los que el Estado mantendrá su condición de propietario, pudiendo concesionar a privados su administración para favorecer una mejor gestión. El aumento del parque habitacional especializado en arriendo para familias y personas vulnerables debiera permitir reducir los índices de hacinamiento, mejorar la seguridad y habitabilidad, al mismo tiempo de reducir la presión por construir viviendas definitivas en sectores alejados de la ciudad.

MEDIDA 15

Crear un programa para subsidiar los gastos comunes en las viviendas de interés social.

[Asociada al Objetivo PNDU 1.2.5].

Se propone generar un programa permanente para financiar los gastos comunes en las viviendas de interés social, sea que se sitúen en condominios de viviendas sociales o se incluyan en condominios que consideren diversas tipologías de viviendas en virtud de los mecanismos propuestos en este documento. Esta medida permitirá incrementar la altura de los condominios tipo A en que se emplacen viviendas de interés social, algo que actualmente no ocurre porque se estima que los propietarios no podrían asumir, a modo de ejemplo, los mayores gastos comunes que demanda un ascensor. Este subsidio alejará ese temor y se asignará considerando la situación de vulnerabilidad socioeconómica, etaria, étnica o de género. La mayor altura de los edificios permitirá un mejor uso del suelo disponible pero tendrá como límite su compatibilidad con los estándares urbanos definidos según la Medida 1, asegurándose así la sustentabilidad de estos conjuntos.

EJE 3 - NUEVO ROL DE LA SOCIEDAD CIVIL EN LA CONSTRUCCIÓN DE LA CIUDAD.

Fortalecer las Redes Sociales y Empoderar a las Comunidades para Liderar la Construcción de su Entorno Urbano.

La cohesión social es uno de los tres principales objetivos de una política de integración social, y los procesos participativos son el instrumento para lograrlo. La participación ciudadana debe ser entendida entonces como un derecho y como un instrumento para lograr cohesión social.

Ante la fractura social generada por la segregación social y la limitada información pública disponible de muchos procesos de gestión del suelo urbano, se requieren procesos de participación que permitan reducir los procesos especulativos sobre el suelo, fortalecer las redes sociales y empoderar a las comunidades para liderar la construcción de su entorno urbano. La inclusión de los ciudadanos como co-autores y responsables del desarrollo urbano y no meros espectadores de la planificación, diseño y gestión de sus barrios, es fundamental para la sustentabilidad de las acciones emprendidas. Se propone:

MEDIDA 16

Ampliar los procesos de participación ciudadana en todas las escalas del desarrollo de la ciudad y el territorio, reglamentando su carácter obligatorio en la toma de decisiones de los actores públicos en todos los planes y proyectos públicos. [Asociada al Objetivo PNDU 5.4.],

En la actual institucionalidad urbana, la participación ciudadana está restringida principalmente a la aprobación de los planes reguladores comunales (Art. 43 LGUC) y las obligaciones generales para la acciones del Estado que emanan de “Ley sobre Asociaciones y Participación Ciudadana en la Gestión Pública” (Ley 20.500), las cuales se limita la participación principalmente a procesos de acceso a información y consultas voluntarias en una etapa muy avanzada del proceso, sin que la comunidad pueda pronunciarse sobre los objetivos a lograr con las modificaciones propuestas, ni tampoco pueda pronunciarse sobre otras alternativas para lograr esos objetivos.

Por su parte, las municipalidades pueden convocar a plebiscitos comunales, o la ciudadanía puede requerir la realización de un plebiscito mediante la firma de al menos el 10% de los ciudadanos que sufragaron en la última elección municipal, para pronunciarse sobre inversiones específicas de desarrollo comunal, la aprobación o modificación del plan comunal de desarrollo, la modificación del plan regulador u otras de interés para la comunidad local.

Para fomentar la cohesión social, inclusión de todos los grupos independientes de su condición socioeconómica, etaria, étnica, de género o migrantes, y garantizar la transparencia de los procesos de gestión del suelo y de las obras públicas, se propone ampliar las instancias de participación ciudadana a todos los ámbitos de la planificación urbana y desarrollo de proyectos de obras del Estado, en una etapa temprana, estableciendo por ley las obligaciones asociadas a los procesos de participación ciudadana y los casos en que será obligatorio realizar consultas públicas.

Deberá ser obligatoria la participación ciudadana, al menos, en los siguientes casos:

- i. Elaboración o modificación de los instrumentos de planificación territorial, a nivel regional, metropolitano, intercomunal o comunal, establecidos por ley.
- ii. Elaboración, modificación e implementación de planes y proyectos urbanos (obras públicas) de regeneración o remodelación urbana (Medida 9).
- iii. Elaboración o modificación de planes directores de movilidad (Medida 10) y Planes Maestros de Transporte.
- iv. Elaboración o modificación de planes regionales, metropolitanos o comunales de espacios públicos (Medida 11). En los instrumentos de planificación deberá integrarse la “participación ambiental” y la “participación urbanística”, de manera que ambas sean tratadas como una sola.
- v. Definición de las medidas de diseño, compensación o mitigación que deberán implementar los proyectos de infraestructura y edificación sometidas a procesos legales de evaluación de impacto ambiental, de transporte o de protección patrimonial.

Los mecanismos de participación deberán impedir el acceso privilegiado a información o a influir en la toma de decisiones por parte de la autoridad. Por ley se determinará en cada uno de los casos las metodologías que deberán implementarse para una participación ciudadana efectiva⁴¹, las cuales deberán considerar mecanismos de acceso equitativo a la información y procesos de evaluación, de diseño participativo de planes y proyectos, de consultas públicas, de seguimiento y control.

Para el caso de las medidas propuestas en este documento sobre planes de regeneración y remodelación urbana, se propone la institucionalización de instancias de participación de la comunidad que sean representativas y permanentes, en la modalidad de consejos o comités vecinales compuestos por habitantes del sector a intervenir que participen en las distintas instancias de formulación, aprobación, implementación y seguimiento del plan o proyecto urbano.⁴²

MEDIDA 17

Establecer metodologías específicas para los procesos de participación ciudadana en el ámbito urbano.

Considerando que cada etapa de la planificación y gestión urbana (formulación, diseño, aprobación, implementación, evaluación) tiene sus particularidades, es imprescindible contar con normas y metodologías de participación acordes a cada caso y etapa.

Se propone establecer un conjunto de metodologías específicas que obligatoriamente deban aplicarse a todo proceso de participación ciudadana en el ámbito urbano pero que cumplan con los objetivos definidos en la PNDU (Objetivo 5.4) y los siguientes principios:

⁴¹ “Participación Efectiva” dice razón con “procesos de participación” que generen vínculos con los resultados.

VINCULAR es “Sujetar a una obligación” (www.rae.es), es decir, las decisiones acordadas en un proceso participativo se deben ver reflejadas en el plan o proyecto.

⁴² Estos consejos o comités deben estar claramente reglamentados y deben incluir, no sólo a los residentes, sino a todos los actores del barrio o sector: comerciantes, empresas, escuelas, etc.

- i. Participación temprana: el proceso deberá incluir la participación ciudadana desde las etapas iniciales de elaboración de los planes y proyectos urbanos (diagnóstico participativo y definición de objetivos) y a lo largo de todo el proceso de discusión de alternativas, aprobación del respectivo instrumento o iniciativa y seguimiento posterior para verificar el cumplimiento de los objetivos y metas planteadas. Se deberán determinar los hitos mínimos en que deberán existir instancias de participación ciudadana, de acuerdo al tipo de proyecto o plan que se trate.
- ii. Participación amplia: todo proceso de participación ciudadana deberá garantizar la participación de todas las personas vinculadas al territorio afectado por un plan o proyecto, sean residentes o propietarios. Deberán implementarse acciones de difusión ampliada que permitan informar todas las personas del barrio, comuna o región según sea el caso.
- iii. Participación informada y transparente: todo proceso deberá garantizar el amplio acceso a toda la información técnica relevante para la formulación y aprobación del plan o proyecto y que esté en disposición del proponente o gestor que corresponda. La información relevante deberá estar disponible en una plataforma digital que proveerá el Estado y deberá ser entregada a toda persona que la solicite formalmente al proponente o gestor del plan o proyecto.
- iv. Participación efectiva: todo proceso de participación ciudadana deberá garantizar que las observaciones y propuestas de los participantes sean efectivamente consideradas en la elaboración y aprobación del respectivo plan o proyecto. Si las observaciones y propuestas de los participantes no son acogidas, la autoridad deberá estar obligada a justificar públicamente las razones. “La potestad resolutoria, propia y exclusiva, de las autoridades democráticamente elegidas o legalmente establecidas, deber ser ejercida no como un acto aislado sino como la conclusión de un proceso participativo”. (Objetivo PNDU 5.4.4). A su vez, los procesos de participación deberán establecer plazos concretos para cada etapa, de cumplimiento obligatorio, de tal manera e de otorgar transparencia y certidumbre a todos los miembros de la comunidad.

Se propone además impulsar, dotándoles de mayores facultades y obligaciones, la participación de los organismos existentes creados por ley, como son los Consejos de la Sociedad Civil.

MEDIDA 18

Proveer capacitación de líderes sociales y de apoyo técnico especializado e independiente (mediadores) a las organizaciones sociales que participan en los procesos de desarrollo urbano.

Los procesos de participación ciudadana requieren que todos los actores participantes cuenten con información relevante y oportuna, y con capacidades de comprenderla y para formular propuestas, de manera de poder participar efectivamente durante todo el proceso de un plan o proyecto urbano.

Se propone que todo proceso de participación ciudadana formal en el ámbito del desarrollo urbano garantice que las organizaciones participantes puedan acceder al financiamiento de sistemas de capacitación técnica de líderes locales o comunitarios, y para asesorías técnicas especializadas o

“mediadores”, reforzando la capacidad fiscalizadora de la ciudadanía, la creación de equipos en terreno comprometidos y capacitados, y las capacidades para encontrar soluciones de forma colaborativa. Las personas y organizaciones que formalmente se inscriban en el respectivo proceso de participación podrán, de común acuerdo o por mayoría de los participantes inscritos, seleccionar uno o más personas naturales o jurídicas de un Registro Nacional de expertos que deberá administrarse a nivel nacional (ministerios). La cantidad de los expertos posibles de seleccionar y financiar dependerá de la magnitud y complejidad del plan o proyecto urbano sometido al correspondiente proceso de participación ciudadana.

El financiamiento del o los expertos o apoyos técnicos que prestarán asesoría a las personas y organizaciones que participen en el respectivo proceso de participación ciudadana deberá ser financiado por el Estado, con cargo a los proyectos o planes, sean estos público o privados, de forma de garantizar la adecuada independencia y transparencia del o los expertos o apoyos técnicos contratados. Estos apoyos técnicos deberán estar inscritos como tales en un registro público y ser requeridos por la municipalidad o la comunidad para los casos en que se estime conveniente.

MEDIDA 19

Financiar mediante subsidios y fondos públicos la participación de organizaciones sociales, ONGs, fundaciones, cooperativas de vivienda, copropiedades de viviendas sociales y comunidades de barrios en el desarrollo de proyectos y planes de viviendas y barrios.

Se propone apoyar con subsidios y fondos concursales a las organizaciones sin fines de lucro para que, organizados, asuman el desarrollo, mejoramiento y mantención de proyectos de vivienda, equipamientos sociales, áreas verdes y espacios comunes en barrios y conjuntos de copropiedades. Estos mecanismos de financiamiento deberán permitir modelos de participación del sector privado que faciliten la gestión por parte de los vecinos. Se propone además incrementar los fondos públicos para financiar adecuadamente la habilitación social y la asistencia técnica de estos proyectos. Estos subsidios deberán contar con obligaciones y efectivos mecanismos de seguimiento y control transparentes que aseguren el mejor uso de estos recursos en beneficios de las comunidades. Para ello se deberá crear un Registro de Organizaciones Civiles a nivel comunal y regional.

MEDIDA 20

Institucionalizar al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano como un espacio de información, seguimiento y evaluación pública del estado de nuestras ciudades (observatorio).

Se propone dotar a este organismo de las capacidades y recursos para el monitoreo público del cumplimiento de las políticas urbanas, el cumplimiento de las metas y objetivos de los instrumentos de planificación Intercomunales o Regionales y la actuación de los organismos públicos en los distintos niveles, poniendo a disposición de la ciudadanía la información necesaria para que se transparenten las decisiones públicas en materias de desarrollo urbano, inversiones públicas y gestión de suelos del Estado.

IV. PROPUESTA DE PRIORIDADES DE IMPLEMENTACIÓN.

Avanzar en resolver la desigualdad urbana y la segregación social es una prioridad que no puede esperar. No obstante se requieren cambios estructurales para modificar las actuales tendencias de segregación social en las ciudades chilenas, estos cambios requerirán reformas legales y acuerdos nacionales que tomaran tiempo.

Es por ello, que las prioridades de estas propuestas en materia de Política de Suelo para la Integración Social Urbana deben priorizar aquellas acciones que el Estado pueda implementar en el corto plazo. En esta línea se propone:

1. NUEVA INSTITUCIONALIDAD DE GESTIÓN URBANA

- a) **Establecer la creación de los Servicios Regionales de Desarrollo Urbano**, mediante la reforma de los SERVIUs, su transferencia a los Gobiernos Regionales, el traspaso y concentración de recursos y atribuciones amplias de gestión del suelo público y las inversiones urbanas (Medida 8).
- b) **Definición e implementación de Proyectos Urbanos Integrados en todo el País.** (Medida 9) Se debe aplicar desde el 2015 un enfoque de proyectos urbanos integrados, integración social, gestión participativa y concursos públicos a los proyectos de vivienda a desarrollar en terrenos en propiedad de los SERVIU que sean transferido desde el Ministerio de Bienes Nacionales o sean adquiridos con cargo a la glosa presupuestaria 2014 aprobada en materia de vivienda para los SERVIU (contratación directa de la ejecución de conjuntos habitacionales sujetos a estándares que fortalezcan la cohesión social urbana). Estos proyectos deben ser gestionados por los SERVIUs y deben ser desarrollados con altos estándares de diseño y gestión urbana, evitando la construcción masiva de viviendas sociales.
- c) **Definición y financiamiento prioritario de Planes de Regeneración Urbana** (Medida 9) desarrollo en conjunto con ministerios, con participación de los gobiernos regionales y municipios, para la priorización e incremento sustantivo de recursos para inversiones en proyectos emblemáticos de infraestructura y espacios públicos con fines de equidad urbana e integración social, en los Planes de Infraestructura Regional que está desarrollando el Comité de Ministros de Ciudad y Territorio. Se deben definir en forma multisectorial “Zonas de Inversión Pública Prioritarias” donde focalizar la planificación, diseño y ejecución de aquellos proyectos de transporte, corredores de vialidad urbana y parques urbanos o equipamientos sociales de mayor impacto sobre sectores vulnerables. Su diseño debe ser participativo e incorporar altos estándares de espacio público y mejoramiento urbano, conforme a estándares definidos nacionalmente (Medida 1)

2. REFORMAS LEGALES PARA INTEGRACIÓN SOCIAL Y LA EQUIDAD URBANA

2.1. Envío al Congreso de LEY DE MECANISMOS DE CONTROL DE LA ESPECULACIÓN DEL SUELO.

Modificación de D.L. 3.063 de 1979 y Ley 20.731, sobre Rentas Municipales, corrigiendo impuestos territoriales en materia de impuestos prediales, exenciones y reavalúos (Medida 3). Eliminación desigualdades en la tributación sobre las ganancias de capital producto a la enajenación de bienes raíces (Reforma Tributaria excluyó personas naturales, inmuebles adquiridos antes del año 2004 y a todos los contribuyentes con ganancias bajo las 8.000 UF.) (Medida 7)

2.2. Envío al Congreso de LEY MARCO SOBRE SUELO E INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA

- a) Modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de estándares urbanos y estándares de planificación (Medida 1). Para ello se requerirá previamente realizar un estudio que determine para nuestro país los estándares óptimos y reconozca las distintas condiciones regionales para establecer criterios de aplicación; esto último servirá como apoyo en la formulación o actualización de los instrumentos de planificación territorial.
- b) Modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones en materia de estándares normativos de Integración Social (Medida 5)
- c) Modificación a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, leyes orgánicas municipales y de gobiernos regionales para crear “Planes de Regeneración Urbana” y “Planes Directores de Movilidad” vinculantes con los instrumentos de regulación urbana e inversiones públicas. (Medidas 9, 10)
- d) Modificación leyes orgánicas municipales y regionales, en materia de participación ciudadana en planes y proyectos. (Medida 18)

2.3. Perfeccionamiento de LEY DE APORTES AL ESPACIO PÚBLICO, con los ajustes necesarios para garantizar de desarrollo de planes de inversión urbana en las comunas más vulnerables.

2.4. Reglamentación de INCENTIVOS URBANÍSTICOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL. Se debe aprobar la reglamentación (Decreto Supremo) del mecanismo de incentivos que permitió la Ley N° 20.741 (D.O. 01.04.2014) al reformar el D.F.L. N° 2/1959. Este mecanismo permitiría en forma inmediata lograr cuotas de viviendas de interés social (como ha sido definido en este documento) condicionadas a incrementos de densidad urbana, con foco en sectores interiores bien equipados y altamente accesibles por transporte público.

V. ELEMENTOS DE DIAGNOSTICO Y DEBATE

1. ELEMENTOS CONTRIBUYENTES A LA SEGREGACIÓN Y DESIGUALDAD URBANA.

Chile registra importantes progresos en materia de acceso a la vivienda y a la urbanización. A partir de una situación base de alto déficit y allegamiento habitacional durante los años 80s, las políticas habitacionales en los últimos 25 años han logrado reducir el déficit habitacional a menos del 10% del total de hogares. Asimismo el éxito en las políticas de infraestructura han permitido en solo dos décadas alcanzar una cobertura urbana cercana al 100% en materia de pavimentación, manejo de residuos, agua potable y tratamiento de aguas servidas, condiciones que han facilitado estándares urbanos superiores a muchos de los países de la región y procesos de urbanización altamente formales, donde menos del 1% de los hogares habitan en asentamientos informales⁴³.

A estos logros, se debe agregar los avances en la cobertura de planes reguladores (68,5% de las ciudades), la creación de programas públicos de recuperación barrios vulnerables, programas de espacios públicos, planes de transporte público y nuevos subsidios orientados al mejoramiento del stock construido o la integración social.

Sin embargo, estos avances han sido insuficientes para resolver las deudas urbanas asociadas con la segregación social y la desigualdad. Aunque esta condición depende de múltiples factores asociados a las desigualdades generales de la sociedad, el CNDU ha identificado algunos elementos propios del desarrollo urbano que profundizan estas desigualdades y que deben ser abordados por una nueva generación de políticas públicas:

ELEMENTO 1. El precio e imperfecciones del mercado del suelo ha sido el factor predominante para definir la localización de viviendas y actividades.

En las últimas décadas la variable primordial de las políticas habitacionales que ha definido la localización de los sectores más vulnerables en las ciudades ha sido el precio del suelo, factor que ha incidido fuertemente en el desarrollo masivo de viviendas sociales en grandes terrenos periféricos (*Tokman, 2006*)¹ con estándares urbanos que hoy nos parecen insuficientes.

Las políticas de financiamiento habitacional y de planificación urbana no sólo han sido insuficientes para manejar la condición imperfecta del mercado del suelo y las demandas sociales, donde se presentan fuertes externalidades, distorsiones normativas generadas por normas de uso del suelo, escasa competencia e información deficiente y asimétrica entre propietarios, sino que además han sido absolutamente incapaces de regular los procesos de incremento del valor del suelo causado directamente por las políticas públicas que incrementan de la demanda de vivienda limitan la disponibilidad de suelo apto, incrementan los

⁴³ El promedio de prevalencia de “slums” o campamentos en Latinoamérica alcanza a cerca del 27% (UN Habitat, 2009)

atributos de los terrenos mediante normas de edificación e inversiones en infraestructura pública (Prourbana, 2010 y López, 2013, entre otros) sin exigir las mitigaciones de las externalidades negativas o disminución de estándares de todos los proyectos nuevos, públicos o privados, grandes o pequeños.ⁱⁱ

Aunque en Chile la regulación del uso del suelo tiene una extensa tradición de planes reguladores urbanísticos, esta solo se basa en regulaciones para otorgar permisos de construcción, por lo que la real utilización de ese suelo depende de su rentabilidad privada y su disponibilidad (oferta), lo que su vez está determinado por cambios y restricciones en las normativas urbanísticas, generalmente desintegradas de las políticas de infraestructura y vivienda.

Tampoco el Estado ha podido mantener actualizados todos los planos reguladores para garantizar una provisión equilibrada de suelo apto para acoger las demandas presentes y futuras de la población. De esta forma, al no existir mejores mecanismos públicos que aminoren el impacto de los mecanismos de subsidios o normas urbanísticas que limitan la construcción de viviendas o crean suelo urbano sin las infraestructuras necesarias, el acceso de los sectores más vulnerables o de usos sociales deseados a mejores localizaciones urbanas depende exclusivamente de su capacidad de pago, lo que tiende a reproducir territorialmente las desigualdades de ingresos entre grupos socioeconómicos, a pesar de los subsidios públicos. Diversos estudios muestran que el incremento del gasto público en subsidios de vivienda, no se ha traducido en mejores localizaciones, pues el mercado del suelo rápidamente internaliza la mayor capacidad de pago de los sectores subsidiados, transfiriendo parte de los incrementos en subsidios a los propietarios del suelo (*Brain y Sabatini, 2006; ProUrbana, 2010; y Razmilic, 2010*).ⁱⁱⁱ

ELEMENTO 2. Insuficiencia de integración de las políticas de desarrollo urbano e infraestructura con las políticas habitacionales.

Donde se han expresado con mayor claridad las históricas debilidades del sistema de planificación urbana chilena es en la descoordinación entre las políticas habitacionales y las políticas de planificación urbana, de infraestructura y de transporte.

A partir de la década de los 80' esta descoordinación se manifestó en programas de vivienda social basadas en la erradicación de familias desde campamentos en zonas urbanas consolidadas hacia sectores periféricos escasamente provistos de equipamientos e infraestructuras, lo que más tarde se traduciría en la creación de municipios altamente vulnerables y segregados. Desde 1990, las deficiencias estructurales de los instrumentos y de la coordinación de la inversión pública en equipamiento de salud y educación, infraestructuras, espacios públicos y transporte, continuarían siendo insuficientes para modificar las tendencias de segregación social y desigualdad.

Por otro lado, el marco conceptual y legal de los actuales instrumentos de planificación territorial en Chile fue establecido en los años 60s en base a una legislación que data de la década de los 30s, sin tener en sus actuales contenidos ninguna capacidad de coordinar la inversión pública, el transporte y el uso y disponibilidad futura del suelo, manteniendo inalterables los patrones de segregación social. Frente a estas debilidades y otras, la OCDE (2013)^{iv} recomendó un proceso de planificación integrado y una coordinación más flexible para lograr superar esta situación.

ELEMENTO 3: Políticas habitacionales con énfasis en el financiamiento de la vivienda propia.

La OECD reconoce que la fuerte orientación de las políticas de vivienda hacia la propiedad, y no hacia el arrendamiento, ha cooperado en la segregación social, la generación de barrios de viviendas en las periferias, la falta de renovación de los barrios vulnerables y de movilidad de las familias para acceder a mejores barrios y oportunidades de empleo (OECD, 2013). Las cifras muestran que Chile presenta una de las tasa de movilidad residencial más bajas de los países de la OECD, donde menos del 4% de los hogares han cambiado su residencia en dos años (OECD, 2012)^v.

Los efectos de esta falta de movilidad residencial y subsidios orientados exclusivamente a la propiedad sin suficiente inversión pública en estándares urbanos adecuados, se ha traducido en la reducción del valor del stock de viviendas sociales debido a la inexistencia de un activo mercado de arriendo, en la imposibilidad de acceder a barrios con mayor diversidad social o acceso a fuentes de trabajo, y en la degradación de los barrios vulnerables debido a la falta de recursos propios de las familias para la mantención, perjudicando fuertemente el patrimonio familiar de las familias vulnerables, lo que a su vez ha restringido en forma importante la movilidad habitacional.

ELEMENTO 4: Sectorialismo y fragmentación de las decisiones urbanas.

Las dificultades en la coordinación de las decisiones urbanas tienden a agudizar las desigualdades y segregación urbanas. Esta descoordinación no sólo radica en la falta de instrumentos de planificación integrados, sino que también en la estructura institucional de implementación de las políticas urbanas. La Política Nacional de Desarrollo Urbano reconoce que nuestro sistema público en materia de desarrollo urbano se caracteriza por una toma de decisiones fragmentada, reactiva, centralizada y poco participativa. Las facultades relacionadas con lo urbano están dispersas en numerosas reparticiones públicas. Esta dispersión normativa e institucional dificulta la implementación de mejoras urbanas (PNDU, 2014).

Un ejemplo claro de este diagnóstico se refleja en las zonas más segregadas, donde se ha permitido la construcción de viviendas públicas conforme a los planes reguladores, pero donde los parques, los equipamientos e infraestructuras de transporte no han estado programadas y han tardado hasta 20 años en ser ejecutadas. Es el caso de la gran mayoría de las periferias de las grandes ciudades chilenas (*De Gregorio, J., Aravena A. y Poduje I., 2013*)^{vi}.

No obstante existe consenso en que la integración de las políticas urbanas depende de la descentralización, actualmente los gobiernos regionales tienen facultades limitadas, carecen de control directo sobre los servicios desconcentrados de los ministerios y manejan menos del 20% del gasto público en ciudades. Desde el punto de vista de las comunas, el problema es aún más complejo, dado que la gran mayoría de los municipios no tienen suficientes ingresos propios por concepto de contribuciones (impuestos a los bienes raíces), patentes o permisos municipales para el mejoramiento o mantención urbana, y son altamente dependientes del Fondo Común Municipal y de la actuación de los Ministerios sectoriales.

ELEMENTO 5: Bajos estándares públicos aplicados a la dotación y la calidad de las infraestructuras, viviendas, equipamientos y servicios.

Si bien en los últimos años se han incrementado sustancialmente los estándares urbanos en materia de vivienda, equipamiento social, infraestructuras sanitarias o pavimentación; una de las principales causas de la desigualdad urbana radica en los deficitarios estándares de calidad de infraestructuras y viviendas aplicados por el Estado en décadas pasadas. Ello no solo incrementó la desigualdad entre barrios y comunas, sino que incrementó los déficits urbanos debido a la rápida obsolescencia de muchas de estas inversiones públicas.

Esta condición de desigualdad en la inversión pública, se ha visto reforzada por la persistencia y aplicación por parte del Estado de normativas que perpetúan estándares mínimos obsoletos de dotación de áreas verdes, equipamiento y vialidad, los cuales afectan principalmente a los barrios más vulnerables⁴⁴.

En materia de estándares nacionales de diseño de obras públicas o en la provisión de servicios de transporte, la ausencia de definiciones nacionales sobre estándares obligatorios es aún más evidente, haciendo todavía más difícil establecer metas de largo plazo para cumplir con indicadores de calidad urbana. Por ejemplo, aunque existen estudios y reglamentos sectoriales en la materia, no existen estándares nacionales exigibles sobre accesibilidad a transporte público, acceso peatonal, obras de equipamiento o diseño urbano, por mencionar algunas.

ELEMENTO 6: Limitados mecanismos de participación efectiva de las comunidades en el desarrollo urbano.

Hoy las comunidades demandan más participación en la toma de decisiones de sus viviendas, barrios y ciudades. Al respecto, la PNDU ha definido la *“participación ciudadana como el derecho de las personas a involucrarse en la construcción del lugar que habitan o aspiran a habitar”*⁴⁵ y ha establecido explícitamente como objetivo, para lograr la integración social, que los programas públicos de integración social urbana incluyan la participación activa de los involucrados y la creación de organizaciones de base en los barrios, comunidades y conjuntos.

No obstante lo anterior, la debilidad de los espacios de participación de las organizaciones sociales y vecinales en las decisiones urbanas municipales y regionales, la falta de mecanismos transparentes y efectivos de financiamiento de la organización social y local, o la débil institucionalidad vecinal para asumir la gestión de proyectos y planes⁴⁶, es causa de las asimetrías de acceso a información y poder de decisión entre los vecinos, el sector privado y público.

⁴⁴ De las cesiones establecidas en el artículo 2.2.5 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones se puede concluir que el área verde mínima exigida para un loteo de hasta 70 habitantes por hectárea (segmentos sociales altos) será de 10 m² por habitante. Sin embargo en los barrios de sectores vulnerables, donde las densidades son del orden de los 500 habitantes por hectárea y los espacios interiores de las viviendas son menores, las áreas verdes mínimas totales exigidas son de entre 1,5 y 1,1 m² por habitante.

⁴⁵ PNDU, Objetivo 5.4.1.

⁴⁶ Un ejemplo es el programa “Quiero Mi Barrio”, o Programa de Recuperación de Barrios, que corresponde a una iniciativa del Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU), cuya operación se realiza a través de las Secretarías Regionales Ministeriales de la misma cartera; cuyos procesos administrativos dependen del nivel nacional para la implementación de un programa.

ELEMENTO 7: Alta desigualdad de recursos entre comunas y ciudades.

La falta de equidad urbana es el otro componente de la discriminación urbana. La carencia de recursos que aflige a la mayoría de los municipios del país, está basado en un sistema de impuestos territoriales que reproduce las desigualdades de ingreso en desigualdades urbanas y castiga a los municipios que acogen a los sectores vulnerables. Ello genera importantes inequidades en la calidad, dotación y cobertura de equipamientos, espacios públicos y servicios urbanos (*Dockendorff y otros, 1990, Cortínez y Arriagada, 2010, Irrázaval y Lehmann, 1994, entre varios*).^{vii}

Por ejemplo, de las 52 comunas que existen en la Región Metropolitana, sólo seis (Las Condes, Vitacura, Providencia, Lo Barnechea, Santiago y Ñuñoa) concentran el 47% del total de los recursos municipales, teniendo un gasto por habitante que es 2,5 veces superior al promedio metropolitano y 4,3 veces mayor al de las 10 comunas más pobres de la Región. Estas comunas concentran una mayoría del avalúo afecto a contribuciones de bienes raíces y un promedio de ingresos propios municipales por habitante varias veces el promedio nacional y metropolitano, que a su vez se retroalimenta de la falta de sectores vulnerables que demanden servicios públicos. (*Dockendorff y otros, 1990; Rodríguez y Winchester, 2001 Arriagada y Simioni, 2001, Arriagada, 2013, Razmilic, 2014*).^{viii}

Teniendo en consideración que el grueso de los ingresos municipales de generación propia (impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación y otros derechos) depende del ingreso de los habitantes y de la actividad comercial/industrial que registre la comuna, no es de sorprender que exista una importante desigualdad en el volumen y estándar de bienes públicos locales que los distintos municipios proveen a sus residentes. Lo anterior se acrecienta considerando que el 78% de las viviendas está exento de pago de contribuciones, concentrándose la mayor parte de ellas en comunas que tampoco generan mayores ingresos por la vía de patentes y otros derechos (*Razmilic, 2014*).^{ix} A esta desigualdad en los ingresos municipales se suman las desigualdades generadas por la aplicación regional de subsidios y programas de inversión pública, que no siempre consideran apropiadamente las diferencias y costos regionales y locales.

2. SINTESIS DE LOS OBJETIVOS PNDU ASOCIADOS

Frente a estos elementos que contribuyen a la segregación social y desigualdad urbana, la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU) ha definido ocho objetivos asociados a integración social. A partir de estos objetivos se han definido las diferentes propuestas específicas. Estos objetivos son:

1. **Garantizar el acceso equitativo y gradual a los bienes públicos urbanos** (Objetivo PNDU 1.1.). Mediante planes y proyectos de inversión pública en zonas vulnerables, y mediante la definición de nuevos estándares de calidad y cobertura para espacios públicos, equipamientos urbanos, la conectividad y movilidad.
2. **Revertir las actuales situaciones de segregación social urbana** (Objetivo PNDU 1.2). Mediante planes y proyectos públicos de remodelación urbana y recuperación de barrios.
3. **Evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana** (Objetivo PNDU 1.3). Mediante reformas al sistema de subsidios habitacionales, mecanismos que garanticen el emplazamiento integrado a la ciudad de las viviendas sociales y creación de proyectos mixtos de viviendas.
4. **Reducir el déficit habitacional, facilitando a las familias el acceso a la vivienda**, mediante subsidios que aseguren calidad en los estándares, acceso a localizaciones integradas, fomento a la densificación predial y movilidad. (Objetivo PNUDU 1.4).
5. **Fomentar el desarrollo y fortalecimiento de comunidades** (Objetivo PNDU 1.6). Mediante programas de habilitación social, educación, participación social y la creación de organizaciones de base en los barrios, comunidades y conjuntos de viviendas.
6. **Incrementar la conectividad, la seguridad y la accesibilidad universal** (Objetivo PNDU 1.7). Mediante proyectos que den continuidad a espacios públicos, parques y vías, y la incorporación efectiva de los requisitos de accesibilidad universal en el diseño de las ciudades, sus espacios públicos, medios de transporte y edificaciones. Esto permite que los habitantes de la ciudad interactúen y se reconozcan como integrantes de una realidad común pese a sus diferencias (culturales, generacionales, étnicas, etc.).
7. **Propiciar la integración social en y con las localidades apartadas** (Objetivo PNDU 1.8). Mediante planes y proyectos de infraestructura, viviendas y equipamiento adecuados a las características particulares de las distintas localidades, su geografía y cultura.
8. **Establecer una política de suelo para promover la integración social**. Este objetivo de operativo está directamente asociado a los ámbitos específicos de medidas que este documento propone. Específicamente el Objetivo PNDU 1.5 propone:

- (Objetivo PNDU 1.5.1) Implementar mecanismos normativos y de gestión pública que aseguren la disponibilidad de suelo para la vivienda social, orientados a la generación de barrios integrados y diversos.
- (Objetivo PNDU 1.5.2) Establecer medidas que propicien la utilización del suelo disponible o subutilizado al interior de las ciudades cuando este tenga atributos adecuados para proyectos de integración social urbana, especialmente en ciudades o sectores con altos grados de segregación social.
- (Objetivo PNDU 1.5.3) Propiciar la disponibilidad de terrenos subutilizados de propiedad fiscal o de entidades relacionadas con el Estado. Lo anterior implica manejar catastros integrados de terrenos y generar un modelo de gestión de suelos públicos.
- (Objetivo PNDU 1.5.4) Utilizar las herramientas con que cuenta el Estado para adquirir y factibilizar terrenos para proyectos de integración social en casos que así lo requieran. Mantener catastros regionales actualizados para dicho efecto.
- (Objetivo PNDU 1.5.5) Resguardar que los Instrumentos de Planificación Territorial contemplen una permanente disponibilidad de suelo para viviendas de todo tipo y perfil social, tanto en extensión como en densificación.
- (Objetivo PNDU 1.5.6) Incorporar a los Instrumentos de Planificación Territorial la facultad de establecer “Zonas De Interés Social” en la regulación de los usos de suelo de las ciudades, orientadas a la construcción de proyectos mixtos de vivienda, con atributos de integración social, complementando la regulación tanto con obligaciones como con incentivos o subsidios especiales.
- (Objetivo PNDU 1.5.7) Establecer medidas de equilibrio sobre la incorporación de conjuntos de viviendas sociales en las comunas. Con esto se evitan situaciones de bloqueo en los Instrumentos de Planificación Territorial cuando existe capacidad de recepción de viviendas sociales y también evitando situaciones de sobrecarga de estas en áreas que no tienen capacidad en términos de provisión de bienes públicos urbanos.
- (Objetivo PNDU 1.5.8) Propiciar planes públicos o público-privados orientados a proyectos que induzcan a la integración social al interior de las ciudades, estableciendo tanto condiciones normativas de carácter general aplicables a dichos proyectos como mecanismos de incentivos.
- (Objetivo PNDU 1.5.1) Establecer herramientas y condiciones de carácter general para que el desarrollo de nuevas áreas urbanas contemple viviendas sociales bajo el concepto de integración social urbana.

Sin perjuicio de los objetivos de integración social señalados, la PNDU también establece en otras áreas objetivos que están directamente asociados a las políticas de suelo e integración social:

1. **Considerar los efectos sociales de los proyectos públicos y privados y corregir imperfecciones del mercado de suelo** (Objetivo PNUD 2.3. punto 2.3.6.). En este objetivo la PNDU establece explícitamente que se deben *“perfeccionar las herramientas tributarias aplicables a los terrenos eriazos o subutilizados en las áreas urbanas, corrigiendo distorsiones o exenciones que les otorgan un trato diferente al del resto de los terrenos urbanos. En el mismo sentido, promover fórmulas para que los inmuebles fiscales aporten a las comunas donde se emplazan en proporción a los servicios municipales que reciben”*.
2. **Fomentar el uso sustentable del suelo en ciudades y áreas de expansión** (Objetivo PNUD 3.5), favoreciendo la reutilización y densificación urbana, previniendo la ocupación irregular del territorio y la creación de asentamientos informales.
3. **Sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales** (Objetivo PNUD 5.1.), mediante la entrega de mayores potestades, atribuciones y recursos a los niveles locales y regionales, la creación de herramientas locales de gestión y financiamiento para proyectos y obras de desarrollo urbano, la generación de esquemas de contribuciones o tributos sobre actividades o bienes con clara identificación local o regional, y mediante la creación de un ente coordinador o agencia pública con las atribuciones necesarias para la implementación de los distintos planes.
4. **Sistema de planificación integrado** (Objetivo PNDU 5.3.), que permita integrar en forma descentralizada las distintas acciones del Estado en la ciudad, asociadas a programas de inversión pública que podrán incorporar esquemas de beneficios económicos, tributos locales, fijación de tarifas, gravámenes a las propiedades con fines de bien común, compensaciones o retribuciones, entre otros instrumentos.
5. **Participación ciudadana efectiva** (Objetivo PNDU 5.4.), considerándola como un derecho de las personas a involucrarse en la construcción de la ciudad, reforzando el capital social y la confianza colectiva de las comunidades. La PNDU propone que toda participación ciudadana deberá ser institucionalizada, financiada, temprana, responsable, informada y técnica.

Notas

- ⁱ TOKMAN, Andrea (2006): “El MINVU, la política habitacional y la expansión excesiva de Santiago”, en GALETOVIC, Alexander (ed.) *Santiago: dónde estamos y hacia dónde vamos*, Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- ⁱⁱ LÓPEZ, Ernesto (2013): “Desarrollo Inmobiliario, mercado de suelo, y exclusión social en áreas Metropolitanas”, en LÓPEZ, Ernesto, ARRIAGADA, Camilo, JIRÓN, Paola y ELIASH Humberto (editores): *Chile Urbano hacia el siglo XX: Reflexiones de Política Urbana desde la Universidad de Chile*. Santiago: Universitaria.
- ⁱⁱⁱ BRAIN, Isabel y SABATINI, Francisco (2006): *Los precios del suelo en alza carcomen el subsidio habitacional, contribuyendo al deterioro en la calidad y localización de la vivienda social*. PROURBANA N° 4. Santiago: UC-Políticas Públicas; PROURBANA (2010): *Efectos del Subsidio Diferenciado a la Localización en la ubicación y precio de la vivienda social*. Presentación de diapositivas. Disponible en: http://politicaspublicas.uc.cl/media/proyectos/material/601_Presentacion_Isabel_Brain_Centro_de_Políticas_Públicas_UC.pdf; y RAZMILIC, Slaven (2014): “Impuesto territorial y financiamiento municipal” Propuesta de Política Pública CEP, Noviembre de 2014.
- ^{iv} Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, OECD (2013): *Urban Policy Reviews, Chile 2013*. París: OECD Publishing.
- ^v OECD (2012): *Economic Survey of Chile*. París: OECD Publishing.
- ^{vi} DOCKENDORF, Eduardo, FUENZALIDA, Carlos, BERTRAND, María y CALDERÓN, Ernesto (1990): “Santiago Dos Ciudades. Análisis estructura económica espacial del Gran Santiago”. Santiago: Centro de Estudios del Desarrollo; y ARAVENA, Alejandro, DE GREGORIO, José y PODUJE, Iván (2013): *Vía rápida para reducir la desigualdad: Propuestas para revertir la segregación urbana en nuestras ciudades*, Informe de Políticas Públicas N° 2, Espacio Público.
- ^{vii} IRARRÁZVAL, Ignacio y LEHMAN, Carla (1994): *Más recursos para la Ciudad: Nuevas Perspectivas*. Santiago: Centro de Estudios Públicos.
- ^{viii} RODRÍGUEZ, Alfredo y WINCHESTER, Lucy (2001): “Santiago de Chile, Metropolitización y Desigualdad”, en Revista EURE N° 80; ARRIAGADA, Camilo y SIMIONI, Daniela (2001): *Dinámica de valorización del suelo en el Área Metropolitana del Gran Santiago y desafíos del financiamiento metropolitano*. Serie Medio Ambiente y Desarrollo N° 44, CEPAL; y ARRIAGADA, Camilo (2013): *Segregación Residencial Urbana y Modelo de Localización de Vivienda*: Convenio MINVU-CEHU/FAU U de Chile, Santiago.
- ^{ix} RAZMILIC, Slaven (2014): “Impuesto territorial y financiamiento municipal” Propuesta de Política Pública CEP, Noviembre de 2014.