

POLÍTICA DE SUELO E INTEGRACIÓN SOCIAL

Revisión de las medidas propuestas en el
“Borrador final de trabajo Políticas de suelo e Integración social”, de enero 2015, del
Grupo de trabajo de Política de suelo e integración social del CNDU.

MINVU, 6 de febrero de 2015.

POLÍTICA DE SUELO E INTEGRACIÓN SOCIAL

El presente documento se refiere al Borrador presentado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (en lo sucesivo, “CNDU”) respecto al diagnóstico y medidas propuestas de política de suelo e integración social.

Junto con valorar el esfuerzo realizado por el Consejo y su Secretaría, el presente documento tiene por objeto resumir los comentarios recabados en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con respecto al enfoque y medidas específicas que ha elegido el CNDU como parte de la política de suelos e integración social. Este documento ha sido elaborado basándose en el trabajo de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (en lo sucesivo, “PNDU”), en el requerimiento expreso de la Presidenta de plantear una política de suelo y en la experiencia de profesionales de distintas disciplinas de esta Secretaría de Estado. El documento se estructura en cuatro apartados. En primer lugar, se acompaña una breve fundamentación de las observaciones a las medidas propuestas. En segundo lugar, comentarios a las medidas que se consideran prioritarias y que debiera impulsar el CNDU, en relación a la agenda de implementación propuesta en su documento borrador. El tercer apartado, refiere a la síntesis del análisis de las medidas en término de jerarquías y ámbitos, y por último, como anexo a esta presentación, se incorporan comentarios y propuestas a algunas de las medidas.

1. Fundamentación de las medidas.

Desde el MINVU se han estudiado las medidas presentadas por la Secretaría Técnica del CNDU entendiendo que, independientemente de su ejecución concreta, se debieran situar en un contexto amplio de derechos, deberes y funciones, tanto de la administración pública como de todos los implicados en el desarrollo urbano.

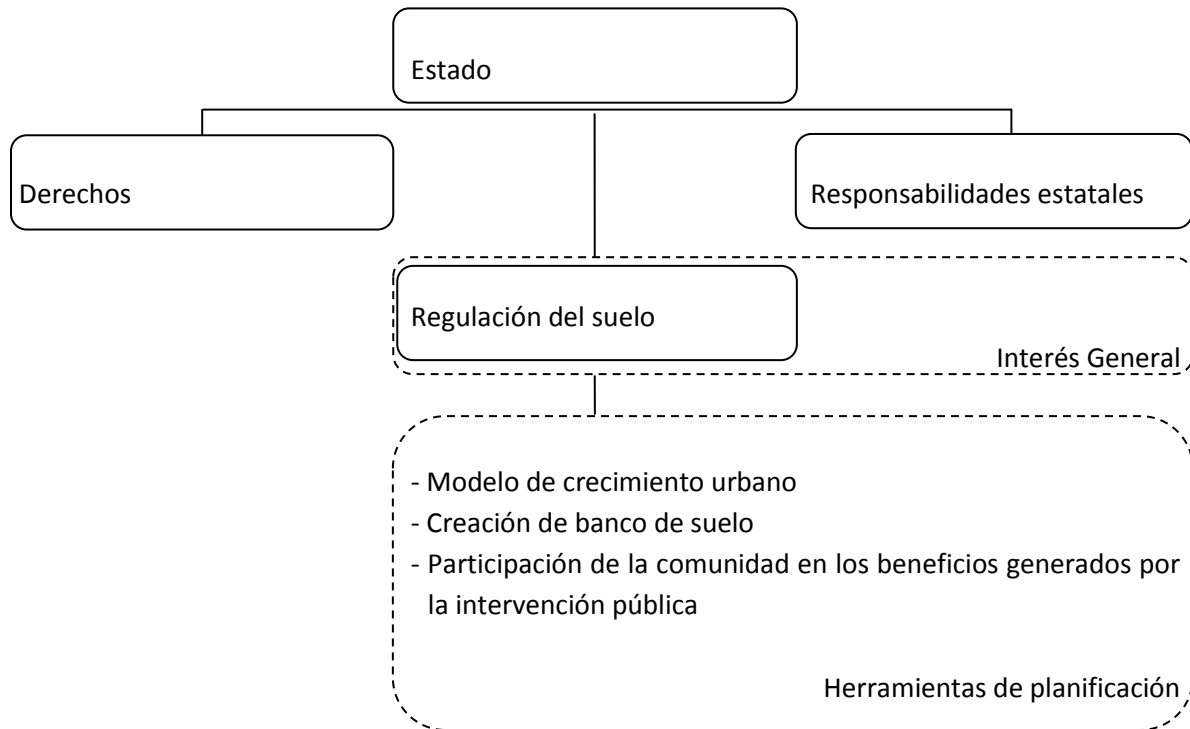
La experiencia internacional muestra que los Estados, en cumplimiento de su responsabilidad de asegurar los derechos -como el derecho a la vivienda, el acceso a los bienes y servicios públicos, el derecho a vivir en entornos saludables y seguros- así como para garantizar un desarrollo urbano sostenible, definen principios y crean distintas herramientas para regular la utilización del suelo de acuerdo al interés general, principios que se recogen en la Política Nacional de Desarrollo Urbano: “El Estado debe velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos: acceso a los espacios públicos, educación, salud, trabajo, seguridad, interacción social, movilidad y transporte, cultura, deporte y esparcimiento”¹.

Por su parte, la regulación del uso de suelo se basa en la adopción de un modelo de desarrollo urbano y la definición del suelo como un recurso escaso, con un rol económico, social y ambiental. Es por ello que el Estado debe velar por un desarrollo del territorio equitativo y con justicia social, donde la comunidad

¹ Política Nacional de Desarrollo Urbano, p. 23.

participe de los beneficios producidos por la intervención pública. Para la adopción de los mencionados principios, la regulación introduce herramientas de ordenamiento territorial y herramientas de planificación y gestión urbana que permiten al Estado intervenir el territorio.

Marco de la regulación del suelo:



Es en este contexto que consideramos que la política de suelo en elaboración debe responder a tres criterios:

- a) El marco de la PNDU, aprobada el 4 de marzo de 2014;
- b) El encargo realizado por la Presidenta Michelle Bachelet el 21 de mayo de 2014 al CNDU, en orden a implementar una política que garantice integración social en nuestras ciudades y la priorización de los fines sociales sobre los particulares, que debe verse en relación con el programa y los ejes de gestión definidos por la Presidente, y
- c) Las reformas relacionadas que está impulsando este Gobierno, y con las que debe dialogar, particularmente las referidas a la regionalización y que se han concretado en el proyecto de reforma constitucional sobre elección popular del intendente, que ingresó a tramitación al H. Senado el 6 de enero pasado, y la indicación sustitutiva al proyecto de ley que profundiza la regionalización del país (boletín n° 7963-06) ingresada a la H. Cámara de Diputados el 16 de enero pasado.

Respecto del primer criterio es importante señalar que si bien la PNDU estableció una política de suelo en su objetivo 1.5, lo hizo con un alto nivel de generalidad que requiere de un ulterior desarrollo. En

opinión del MINVU, el texto propuesto por el CNDU realiza esta tarea sin contradecir esos lineamientos; más bien los profundiza y transforma en medidas concretas. Sin duda que en este proceso es natural que puedan surgir discrepancias e interpretaciones diferentes, fruto de la diversidad de integrantes del CNDU y parte de la riqueza de esta instancia consultiva que debe asesorar a la Presidenta de la República para implementar la PNDU.

2. Prioridad en la implementación

Considerando lo ya expuesto, se estima necesario priorizar en la agenda de reformas que propone el documento las siguientes medidas:

- 2.1 Las Medidas N° 1, N° 3 y N° 16, que consideramos estratégico ejecutar en el corto plazo.
- 2.2 La Medida N° 12, pues creemos fundamental generar las atribuciones allí propuestas para que el Estado haga una mejor gestión urbana, algo que se concreta con las igualmente prioritarias Medidas N° 8, N° 13 y N° 14, que permiten realizar operaciones de remodelación o regeneración urbana.
- 2.3 La Medida N°22, pues la participación de la comunidad es un elemento básico para una adecuada gestión del suelo.

Lo anterior supone incluir estas medidas en el punto 3 de la agenda de prioridades del documento propuesto (*“Ingresar al Congreso un proyecto de “Ley de Suelo para la Integración Social”*), sin perjuicio de los ajustes que se proponen a algunas en el apartado 3 de este documento.

De igual modo, en el contexto de los proyectos de profundización de la regionalización que están en curso, se estima que las medidas anteriores (a excepción de la 12) corresponden a potestades que debiesen reservarse al MINVU en tanto nivel central, pues corresponden a políticas de nivel nacional.

3. Propuestas y comentarios a las medidas del borrador final del trabajo sobre Políticas de suelo e Integración social del CNDU, de diciembre de 2014.

A continuación, se incorporan observaciones específicas a las medidas que se consideraron necesarias de observar. Cuando no hay comentarios es porque las medidas se apoyan según la propuesta formulada.

MEDIDA 1

Regular los estándares urbanos mínimos exigibles en los instrumentos de planificación, tanto de ordenamiento territorial como de inversión pública. Para propender a mayores niveles de equidad urbana se requiere definir en la Ley General de Urbanismo y Construcciones un conjunto de nuevos

estándares urbanos mínimos sobre dotación y ejecución equipamiento social, dotación y ejecución de áreas verdes y espacios públicos, movilidad urbana y acceso a transporte público, urbanización e infraestructura ambiental, diversidad uso de suelo e inclusión social, que sean aplicables y exigibles a la formulación de planes reguladores, planes de inversión y proyectos inmobiliarios.

Dichos estándares representan un compromiso de la sociedad con el modelo de ciudades que queremos construir. Por lo mismo, deben ajustarse a los recursos disponibles (pues serán exigibles también para la vivienda de interés social), ser graduales en su implementación y diversos o flexibles para adecuarse a la heterogeneidad geográfica y climática de Chile. Los estándares debieran definirse en los instrumentos de planificación que normen la ciudad, sea que ésta comprenda una o varias comunas (así, en las zonas metropolitanas debiesen contenerse en el respectivo Plan Intercomunal), pudiendo la Ley definir algunos mínimos transversales. La memoria explicativa de los instrumentos de planificación deberá justificar como cada uno de ellos da cumplimiento a estos estándares en función a la población esperada. Todo lo anterior supone realizar estudios para determinar los estándares iniciales a exigir.

Comentarios específicos M1:

1. El enunciado es ambiguo. Parece dar a entender que existiesen instrumentos de planificación de ordenamiento territorial y de inversión pública, y eso no parece nada de claro. Se propone: **Regular los estándares urbanos mínimos exigibles en los instrumentos de planificación territorial y urbanística y en los procesos de inversión pública y privada, asegurando la coordinación intersectorial en el territorio para dicho fin.**
2. Definir claramente si los estándares señalados son ejemplificadores o corresponden a los estándares propuestos. Se estima preferible entender que son sólo un ejemplo.
3. No se entiende la referencia a la “Infraestructura ambiental”, pues no existe en nuestro ordenamiento. Se sugiere precisar la redacción.
4. Se estima que la revisión de los estándares también debe extenderse a corregir los que actualmente contempla el art. 2.2.5 de la OGUC para las cesiones de Áreas verdes, Equipamiento y Circulaciones en proyectos de más de 70 viviendas, ya que no asegura cumplir los estándares de áreas verdes que se esperan.

Medida prioritaria, apoyamos incorporando observaciones

MEDIDA 2

Facultar a los Planes Reguladores para definir estándares urbanos mayores a los mínimos establecidos por ley, como una condición para la aprobación de proyectos con incrementos de densidad. Para favorecer que el crecimiento urbano genere condiciones de equidad en la disposición de bienes públicos se propone perfeccionar legalmente los instrumentos de urbanismo condicionado para admitir bonificaciones de densidad asociadas a mayores estándares de provisión de bienes públicos, junto con sanciones por el incumplimiento de las condiciones comprometidas, como la caducidad de las autorizaciones respectivas y la exigibilidad de las garantías otorgadas, en su caso.

Comentarios específicos M2:

1. No se considera pertinente. Los instrumentos de Desarrollo Condicionado son útiles para múltiples objetivos y el Ministerio debiera disponer de ellos. Sin embargo, no tienen como fin exclusivo la integración de vivienda social, ni asegurar su localización apropiada y del equipamiento público, así como tampoco la intervención de áreas ya consolidadas para su regeneración y remodelación.
2. El punto crítico de este tipo de desarrollo es su localización en áreas perimetrales que implican un alto costo al Estado para su incorporación al sistema urbano.
3. Se considera que de existir estándares sería innecesario contar con mecanismos de este tipo, pues su cumplimiento aseguraría una ciudad integrada y bien dotada. Por lo mismo, esta propuesta debiera incorporarse a la Medida 1.

No incluir esta medida

MEDIDA 3

Eliminar las normas específicas que permiten y propician los asentamientos y subdivisiones al margen de la planificación urbana (artículo 50 LGUC, artículo 55 LGUC, Decreto Ley 3.516/1980 y Decreto Ley 2.695/1979). Para favorecer la creación de áreas urbanas compactas, diversas y socialmente integradas, se debe terminar con la existencia de normas que permiten hoy la construcción en zonas rurales a bajo costo, al margen de la planificación y con estándares urbanos mínimos o inexistentes que tienden a incrementar la segregación social, expulsar a los pobres fuera de los límites de las ciudades y crear zonas de bajo estándar urbano. En su reemplazo se propone dictar nuevas disposiciones de subdivisión rural y regularización que eviten estas patologías.

En el caso de las actuales facultades excepcionales de los SERVIU y el MINVU para modificar planes reguladores por decreto (al margen del proceso de planificación) para incorporar viviendas sociales, sin este mecanismo debe ser reemplazado por nuevas facultades para los SERVIU para el desarrollo participativo de planes de remodelación y regeneración urbana, orientados a proyectos urbanos integrados.

Comentarios específicos M3:

1. Se propone que en vez de *eliminar* las regulaciones mencionadas se **revisen y corrijan sus contenidos** para evitar que su aplicación genere segregación social.
2. El propósito del artículo 50 de la LGUC es facilitar la labor del Estado para desarrollar “operaciones habitacionales” en el contexto de los programas MINVU. Valdría la pena conservar dichas facultades, por ejemplo, en los planes de remodelación y regeneración urbana, y muy en especial cuando el Municipio está de acuerdo.

MEDIDA 4

Crear Cesiones de suelo de interés social. Para garantizar el acceso a suelo urbano a los sectores más vulnerables en las comunas se propone ampliar la destinación de las cesiones de terrenos para equipamientos social que deben realizar los proyectos inmobiliarios de urbanización o densificación conforme al artículo 70 LGUC, permitiendo que éstas: a) puedan ser permutadas en suelo, o en su equivalente en dinero, y b) puedan destinarse en parte a usos de interés social incluido el de vivienda social dentro de la misma comuna. Esta exigencia también debiera afectar a los proyectos sujetos al régimen de copropiedad inmobiliaria, pero asegurando la debida flexibilidad mediante mecanismos condicionados o alternativos de aportes a fondos locales tal como se ha planeado en el proyecto de “Ley de Aporte al Espacio Público”, en segundo trámite en el Senado (Boletín 8493-14).

Comentarios específicos M4:

1. Revisar la medida en cuanto que plantea que las obligaciones puedan ser aplicadas al interior del proyecto o dentro de la comuna. Se considera que para lograr los objetivos de integración social se debieran aplicar estas obligaciones en el interior del proyecto. En caso que la cesión sea dentro de la comuna, deberá ser en los sectores de la comuna que cumpla con los estándares de la Medida 1, y en soluciones que representen un tipo de administración distinta al de viviendas otorgadas en propiedad, de manera que estas viviendas estén directamente relacionadas con las propuestas recogidas en la Medida 18 (viviendas públicas en arriendo).
2. Atención a la incorporación de *flexibilidad* de las normativas preexistentes, éstas debieran cumplir siempre con las obligaciones existentes y los estándares urbanos propuestos en la medida 1.
3. Incorporar que la permuta de las cesiones debe ser por suelo de igual valor y con características similares.
4. Con todo, esta medida presenta importantes distorsiones si no se inserta en un marco de planificación específica que asegure una localización y usos adecuados, así como la pertinencia de su aplicación. Se considera valiosa en cuanto aporte a un banco de suelo, pero sin restringir ninguna de las obligaciones existentes.

MEDIDA 5

Regular la disposición de porcentajes de viviendas de interés social en los proyectos inmobiliarios mayores. Para favorecer la creación de barrios y zonas con inclusión y diversidad social, e impedir que el valor del suelo lo impida, se propone alternativamente a la medida anterior que los proyectos inmobiliarios puedan reemplazar la cesión de terrenos (o de su equivalente en dinero) por cuotas de viviendas de interés social al interior del mismo proyecto o mediante la materialización de proyectos de viviendas de interés social en otros terrenos dentro de la comuna, pero en un área próxima.

Para ampliar la aplicación de este mecanismo a múltiples segmentos sociales, se sugiere reemplazar el concepto de vivienda social contenido en el D.L. N° 2.552/1979, esto es, vivienda económica con un valor de tasación no superior a 400 Unidades de Fomento, por el de “Viviendas de interés Social” (que es el utilizado en este documento) que incluiría temas cualitativos en línea con las definiciones internacionales del derecho a una vivienda adecuada.

Comentarios específicos M5:

1. Cómo ya se ha indicado, la localización y las dotaciones en los proyectos son dos de los aspectos centrales para alcanzar integración social. Al igual que la medida 4 y 6 se considera que para lograr los objetivos de integración social se debieran cumplir estas obligaciones en el interior del proyecto. En caso que la cesión sea dentro de la comuna, deberá ser en los sectores que ya cumplan con los estándares de la Medida 1.
2. Las cesiones son para fines específicos (Áreas Verdes, Circulaciones y Equipamiento) y no debieran ser destinadas para satisfacer otros requerimientos. Por ello, se debieran considerar sólo en los casos que ya cumplan con los estándares definidos en la medida 1.
3. El segundo párrafo es una idea interesante pero bajo el título de una medida específica diferenciada, pues va más allá del tema específico de esta medida. Se propone transformarla en una medida independiente.

Medida Prioritaria, incorporar observaciones

MEDIDA 6

Facultar a los instrumentos de planificación urbana para permitir la densificación en áreas determinadas a cambio de proveer porcentajes de viviendas de interés social. Para fomentar la integración social y la generación de viviendas accesibles a los segmentos más vulnerables, se propone que todo posible beneficio normativo de incrementos de densidad por sobre lo existente en una zona de un Plan Regulador pueda estar asociado a la posibilidad obligaciones de mixtura social, la cual puede ser aplicada al interior de los proyectos o dentro de la comuna. Normas de la Ley General de Urbanismo y Construcciones que conceden beneficios de constructibilidad como las de “Conjuntos Armónicos”, fusiones de terrenos, aquellas asociadas al DFL2 o a las recientes modificaciones a la Ley de Copropiedad mediante la ley 20.741, deben incluir estas obligaciones.

Comentarios específicos M6:

1. Se sugiere aclarar el objeto de la medida para evitar que perjudique los estándares urbanos, pues podría llevar a un desequilibrio en los nuevos estándares urbanos que se quieren impulsar. Para evitarlo, sólo debiese considerarse cuando se dé total cumplimiento a los estándares definidos en la medida 1.
2. Ídem a las medidas 4 y 5, esto es, revisar en cuanto que plantea que las obligaciones puedan ser aplicadas al interior del proyecto o dentro de la comuna. Se considera que para lograr los objetivos de integración social se debieran aplicar estas obligaciones en el interior del proyecto y, de aceptarse que la cesión sea dentro de la comuna, debiera ser en los sectores de la comuna que cumplan con los estándares de la Medida 1.

MEDIDA 7

Establecer una obligación legal por comunas de cumplir con estándares de inclusión social definidos en instrumentos de escala regional o metropolitana. Este estándar debiera definirse en instrumentos de escala regional o metropolitana. Para fomentar que las comunas asuman la gestión de la integración social en sus territorios se propone crear obligaciones comunales de integración social asociadas a la aprobación de sus planes reguladores, planes y proyectos de inversión y otros beneficios fiscales. Así, por ejemplo, el Plan Regional o Metropolitano podría exigir que en determinado horizonte temporal todas las comunas cumplieran con un porcentaje de viviendas sociales en su parque de viviendas. El cumplimiento del Municipio de esta obligación sería parte de la condición para acceder a fondos públicos o devoluciones de impuestos territoriales y se sancionaría además con multas a beneficio del Gobierno Regional cuyo importe sólo podría invertirse en la construcción de viviendas de interés social.

Comentario específico M7:

Se propone simplificar su aplicación cambiando el concepto de *estándares de inclusión social* por cuotas, metas o porcentajes, asumiendo un horizonte temporal largo y metas verificables intermedias.

MEDIDA 8

Facultar legalmente a los instrumentos de planificación urbana “Zonas de Interés Social” que permitan proyectos integrados. Tal como señala el punto 1.5.6. de la PNDU estas “zonas de interés social” debe incorporarse a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, y estar orientadas a facilitar la “construcción de proyectos mixtos de vivienda, con atributos de integración social, complementando la regulación tanto con obligaciones como con incentivos o subsidios especiales”. Este mecanismo estará presente tanto en la regulación comunal como intercomunal y metropolitana, de forma de garantizar la existencia de zonas reservadas para estos fines.

Comentario específico M8:

El texto no avanza o desarrolla mayormente la misma propuesta contenida en la PNDU. Se sugiere recogerla en conjunto con las medidas 13 y 14 (refundiéndolas) como mecanismo para ser aplicado por los nuevos Servicios Regionales de Desarrollo Urbano, reformulados según propone la medida 12.

Medida prioritaria. Fundir medidas 8, 13 y 14

MEDIDA 9

Admitir siempre la localización de viviendas sociales en zonas residenciales, impidiendo que los instrumentos de planificación urbana comunales establezcan normas urbanísticas de exclusión, como límites de densidad poblacional o tamaños mínimos obligatorios de predios que se transforman en virtuales impedimentos para construir conjuntos de vivienda de interés social y económica. Se propone que, por norma general, los proyectos de vivienda de interés social siempre puedan emplazarse en las áreas urbanas planificadas, con tal que cumplan con los estándares urbanos que se definirán en la Ordenanza para favorecer su inserción urbana y garantizar su acceso a los servicios y bienes públicos esenciales.

Comentarios específicos M9:

1. Se estima que el propósito central de esta medida no es *admitir siempre* las viviendas sociales, pues esto es una cuestión que estará sometida al mercado inmobiliario y a las correcciones o regulaciones específicas existentes. Más bien, debe ser *“impedir que los instrumentos de planificación urbana comunales establezcan normas urbanísticas para excluir el emplazamiento de viviendas de interés social”*, tal como señala la segunda oración del texto propuesto (dado que el documento emplea el término *viviendas de interés social* debiera ajustarse a él en esta parte).
2. La propuesta de “admitir siempre” parece insinuar que cualquier área residencial debiera admitir cambios de normas urbanísticas -densidad máxima y superficie predial mínima-. En este sentido se estima que es mucho más eficiente la idea de cuotas mínimas por comunas propuesta en la medida 7.
3. Debe asegurarse que la concreción de esta medida no invalide la diversidad morfológica y la posibilidad de existencia de barrios de baja densidad.
4. Por último, como recomendación complementaria **y transversal a varias de las demás medidas propuestas**, se propone incorporar mecanismos que aseguren que la inversión pública para suelo bien localizado no pierda su objeto social al momento de venta y en el tiempo posterior. Ello podría lograrse ser a través de la mantención de la propiedad estatal o del establecimiento de un uso de suelo que impida darle otro destino.

MEDIDA 10

Evitar la segregación mediante la privatización de barrios y espacios públicos recuperando su debida integración a la trama urbana. Entre nosotros, el régimen de copropiedad inmobiliaria en extensión (condominios tipo B) genera áreas de una extensión indefinida que quedan segmentadas de la ciudad y cuyas calles son bienes privados. De igual manera, desde fines de los 90 empezó a producirse el fenómeno del cierre de calles públicas por razones de seguridad, algo que la Ley N° 20.499, de 2011, ha venido autorizar exigiendo cumplir ciertos requisitos, lo que también importa una verdadera privatización de esos espacios. Ambas patologías hacen que la ciudad parezca una colección de guetos y deben, por lo mismo, regularse en condiciones restrictivas, limitando el tamaño máximo que puede tener un condominio tipo B y evitando, en lo posible, el cierre de calles ya existentes.

Comentarios específicos M10:

Para evitar que estos proyectos segreguen se propone:

1. Limitar la extensión de los proyectos de esta naturaleza con el fin de reducir su impacto segregador.
2. Evitar la coexistencia de condominios tipo A y B en un mismo predio o la extensión ilimitada de condominios Tipo B, pues en ambos casos se favorece privatización de bienes comunes que, de no aplicarse el régimen de copropiedad, habrían sido bienes públicos que beneficiarían a la ciudad entera. En efecto, admitir la mezcla de condominios Tipos A y B aumenta la densidad de los proyectos inmobiliarios pero las áreas verdes, de equipamiento y la vialidad se privatizan (salvo que estén afectadas por el Plan Regulador).
3. Asegurar el libre tránsito y conexión del proyecto con el resto de la ciudad. Una fórmula es vincularlo con la existencia de los estándares urbanos de la Medida N° 1 y considerar entre éstos tamaños de manzanas máximos o intersecciones viales a distancias que aseguren la conectividad de la trama vial, además del acceso a transportes públicos, exigencia que serían aplicables a cualquier condominio

MEDIDA 11

Regular la especulación ampliando los impuestos al suelo urbano subutilizado o las ganancias de capital en bienes raíces. Esta medida se orienta a corregir eventuales procesos especulativos e incrementos de valor del suelo por falta artificial de oferta de terrenos, que existiendo demanda y teniendo potencial normativo no son desarrollados. Supone ajustar o generar sobretasas tributarias a los terrenos eriazos y predios urbanos calificados como agrícolas pero que en la práctica tienen valor urbano. Además se recomienda ampliar la tributación sobre las ganancias de capital en los bienes raíces. No obstante este mecanismo fue planteado en la Reforma Tributaria, quedó limitado a bienes raíces adquiridos después de 2004, de los cuales pagaran impuestos sólo si el contribuyente tiene una ganancia sobre 8.000 UF a lo largo de su vida, lo que representa un porcentaje menor del total de transacciones del mercado de suelo urbano.

MEDIDA 12

Crear nuevos los Servicios Regionales de Desarrollo Urbano (Modelo CORMU)

Para garantizar que el Estado tenga las capacidades de integrar inversiones públicas, gestión del suelo y desarrollo de proyectos públicos, se propone crear nuevos servicios dependientes de autoridades regionales. Sobre la base de los actuales SERVIUs, se debe concentrar en un sólo servicio regional descentralizado dependiente de las futuras autoridades regionales electas, la planificación e inversión en viviendas, infraestructuras urbanas y equipamientos y la gestión del suelo público.

Asimismo, debe dotárseles de facultades para asociarse con otros entes públicos y privados (incluso creando personas jurídicas específicas para proyectos específicos, idealmente con los municipios para poder estar cerca de la realidad local y favorecer la participación), la ampliación de las facultades expropiatorias y del gasto en compra de suelo, la incorporación del derecho de compra prioritaria (tanteo y retracto, que se explica más adelante), la modernización de sus potestades para licitar la construcción de obras —incluso viviendas—² y la creación de nuevas atribuciones de regulación urbanística asociadas a los proyectos, evitando la expulsión de los habitantes originales. Esto supone reforzar además las capacidades humanas y materiales de estos servicios, de manera que estén en condiciones de afrontar exitosamente este desafío.

²Cabe 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”.*

Comentarios específicos M12:

1. Se propone que los Servicios Regionales de Desarrollo Urbano se asocien a medidas del mismo documento, concretamente las de los puntos 8, 13, 14 y 16.
2. Consideramos que la referencia al modelo de la CORMU en el título de la medida reduce el objeto de la misma. La CORMU fue un buen ejemplo de planificación y gestión estatal, pero requerimos de modelos que se ajusten a la situación actual que rescaten, por cierto, la experiencia de la Corporación, pero no se limiten a ella. Por ejemplo, es preciso contemplar nuevos modelos y herramientas para afrontar la situación de los sectores vulnerables y emergentes y la gestión de la regeneración urbana e incorporar altos estándares de transparencia y rendición de cuentas.
3. Esta medida debe ser recogida en las reformas sobre descentralización que están en curso, de manera que se apliquen sus herramientas para estructurar a estos Servicios Regionales de Desarrollo Urbano según el enfoque modernizador aquí propuesto.

MEDIDA 13

Establecer por ley la potestad de crear Zonas de Remodelación o Regeneración Urbana, en los que se permitirá planificar nuevas normas, distribuir derechos de propiedad (Reajuste de Suelo) y concentrar beneficios tributarios u otros incentivos. Se trata modificar las normas sobre Renovación Urbana de Ley General de Urbanismo y Construcciones y “Zonas de Remodelación” (actual Capítulo VI del Título II), creando un nuevo mecanismo para intervenir en zonas interiores de la ciudad compuestas de múltiples propietarios y producir espacios urbanos integrados y con espacios públicos ejecutados (no sólo cesiones). Esto supondría facultar a la autoridad para:

- a. Definir los polígonos a intervenir y un plan seccional que fije las cargas (cesiones y deberes/obras de urbanización) y beneficios (usos de suelo rentables) de toda el área a intervenir, incluyendo en el área cuotas o cesiones de vivienda social;
- b. 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 aportan sus terrenos y el Estado capital;
- c. Ejecutados los deberes/obras de urbanización y las cesiones (lo que permite contar con espacios públicos ya materializados) adjudicar los predios resultantes a los propietarios originales y al Estado, a prorrata de los aportes originales (suelo y dinero), y considerando, al adjudicar los lotes, el valor económico derivado de los usos y la constructibilidad que reconoce el plan.

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 garantizar la no expulsión de los habitantes originales.

Comentarios específicos M13:

1. Es una de las medidas más potentes de la propuesta, ya que permite aunar objetivos y operativizar la acción pública. Esta medida ha sido reconsiderada como uno de los ámbitos a trabajar a través de la propuesta de mayores atribuciones al Estado para la planificación y gestión urbana.
2. Estos planes también pueden incorporar mecanismos de recuperación de la inversión o acción pública.

Medida prioritaria. Fundir medidas 8, 13 y 14.

MEDIDA 14

Creación de Planes de Regeneración Urbana con focalización de fondos públicos. Para regenerar las zonas más severamente segregadas se requiere incrementar sustancialmente la inversión en bienes públicos. Por ello se propone que a través de estos planes Municipios y Gobiernos Regionales puedan planificar en forma integrada y focalizar mayores fondos públicos en territorios consolidados vulnerables definidos a nivel comunal y metropolitano por las “Zonas de Interés Social” propuestas en la medida 8, las que tendrán prioridad en las inversiones por sobre otros sectores que cumplen o se aproximan más a los estándares urbanos definidos. Estos planes deberán:

- a. Tener un proceso participativo.
- b. Permitir la inversión pública eficiente en obras públicas de alto impacto social (parques urbanos, transporte público, equipamiento social), mediante la evaluación económica del plan como un todo (no de cada proyecto de inversión).
- c. Integrar mecanismos económicos de incentivo a la inversión pública y privada, tales como: subsidios especiales, beneficios tributarios al emprendimiento en todas sus escalas, beneficios tributarios a la construcción de proyectos inmobiliarios y de infraestructura.
- d. Contemplar incentivos normativos de regulación urbanística.
- e. Contemplar metas y plazos.

- f. En estas zonas se podrán aplicar mecanismos tributarios para capturar parte de las plusvalías que genere la inversión pública en el entorno exterior, para regular incrementos de valor del suelo que puedan expulsar los sectores beneficiarios y para financiar en parte obras futuras de mejoramiento.
- g. Estas zonas podrían abrirse a modelos concesionales en tanto se resguarde adecuadamente el cumplimiento de los objetivos de interés social. Cualquiera que sea el modelo, deberá evitarse la expulsión de los habitantes originales.

Comentario específico M14:

Los mismos de la M13.

Medida prioritaria. Fundir medidas 8, 13 y 14.

MEDIDA 15

Planes de Transporte orientados a sectores vulnerables. La gestión y las inversiones en transporte público deberán incorporar mecanismos que garanticen altos estándares de accesibilidad de transporte público en los sectores más segregados. Esto implica garantizar distancias peatonales a paraderos y tiempos de espera bajos, priorizar las inversiones en redes masivas de transporte público hacia las zonas más vulnerables, elevar los estándares de diseño urbano y espacios públicos de estas obras, evitando diseños que refuercen las desigualdades urbanas como ha ocurrido con proyectos de ferrocarriles que cruzan barrios vulnerables o corredores de buses que deterioran barrios.

Comentarios específicos M15:

1. Medida que forma parte del sector de transporte. Se considera que tanto las inversiones específicas para mejorar la accesibilidad como las complementarias, debieran formar parte de una operación urbana planificada, en especial las que afectarán a la calidad de vida de las personas y al mercado de suelo. Lo anterior con el fin de maximizar su potencial integrador, realizar un uso eficiente de las inversiones en el territorio, así como recuperar parte de ellas.
2. Se propone agregar al texto: ***Elaborar Planes de Transporte orientados a sectores vulnerables e integrar en lo sucesivo la Planificación de Transporte y los Instrumentos de Planificación con el fin de lograr mayor eficiencia – inversión realizada y funcionalidad- de acuerdo a los estándares propuestos en la Medida 1.***

MEDIDA 16

Creación de un “Sistema Integrado de Suelos Públicos Urbanos” o “Banco de suelo fiscal urbano” con fines exclusivos para desarrollo urbano social y transparencia de la cartera de suelo público.

Este “banco” estaría formado por terrenos para proyectos de interés social en las zonas centrales de las ciudades que cumplan con los estándares de calidad urbana (o que puedan alcanzarlos a costos razonables. Esto supone:

- a. Una gestión pública transparente de los terrenos fiscales, que a través de un catastro de suelo público permita conocer su ubicación y destino georreferenciados actualizados, abarcando tanto el suelo fiscal (el que administra Bienes Nacionales) como el de las instituciones descentralizadas y las empresas públicas;
- b. Una administración descentralizada a escala regional. La gestión de estos bancos de suelo deben depender los propuestos Servicios de Desarrollo Urbano (SDU) o los SERVIUs en el corto plazo.
- c. Prioridad de uso o de gestión (venta) de estos terrenos para fines de interés social (cumplimiento de estándares urbanos, proyectos de vivienda social, etc.), sea por gestión directa (del Estado) o indirecta (abierto a propuestas de particulares);
- d. Eliminación del sistema de autofinanciamiento de instituciones públicas a través de la venta de bienes raíces (Ministerio de Bienes Nacionales y GORES) ;
- e. Admitir que el suelo que se declara herencia vacante pueda emplearse para estos propósitos; y
- f. Establecer el derecho de tanteo y retracto en sectores que sean de interés del Estado, lo que supone:
 - i. Delimitar áreas en las cuales las transmisiones onerosas de bienes raíces (podría ser sólo los sin edificar) quedarán por un plazo (p. ej., hasta 5 años) sujetas al ejercicio de este derecho, tanto en suelo urbano como en el borde urbano;
 - ii. Exigir a los propietarios de bienes raíces incluidos en el área que notifiquen al SERVIU (o futuros SDU) 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., 30 días), comprar en ese precio y condiciones el terreno;
 - iii. El retracto, en tanto, opera una vez vendida la propiedad a un tercero y sería la facultad del SERVIU para ocupar el lugar de ese tercero y adquirir la propiedad (una subrogación) bajo las mismas condiciones de ese contrato. Este derecho nace en caso de no haberse efectuado la notificación anterior o si, realizándola, se omitiese alguno de los requisitos exigidos o se vendiera la propiedad en condiciones menos onerosas que las declaradas al SERVIU, y

debería ejercerse en un plazo breve desde que el SERVIU tome conocimiento de la operación.

Comentarios específicos M16:

1. La primera acción asociada a esta medida debiese ser la 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, FF.AA., empresas públicas, Municipalidades, SERVIUS, etc.), coexistiendo en diferentes y antiguos cuerpos legales que, en la mayoría de los casos, no priorizan la gestión urbana y habitacional y parecen concebir al suelo como otra fuente de financiamiento. Es preciso superar este estado de cosas y generar un sistema armónico y coherente que favorezca la utilización estratégica de los inmuebles públicos desde una perspectiva urbana que, entre otras cosas, colabore en la integración social.
2. El Banco de Suelo debiera no sólo incorporar las zonas centrales de la ciudad, sino los terrenos que sean de interés estratégico para el desarrollo urbano y la integración social como futuros crecimientos, áreas de desarrollo, proyectos de regeneración, entre otros.
3. En el punto c), en vez de hablarse de “Prioridad de uso o de gestión (venta)” debiera aludirse a “Prioridad de uso, gestión y/o disposición...”, pues es una fórmula más amplia.
4. Ampliar el derecho de tanteo y retracto a todo suelo perteneciente a las instituciones públicas (Punto f).

Medida Prioritaria

MEDIDA 17

Reenfocar los subsidios a los proyectos de integración social transformándola en un estándar. Esto implica mantener y potenciar las exigencias porcentajes de vivienda para sectores vulnerables en "proyectos de integración social" con subsidios a grupos de ingresos medios, de manera que la integración social constituya un estándar urbano. Todo proyecto de vivienda con financiamiento público deberá cumplir este estándar.

Comentario específico M17:

1. Redacción confusa, se propone: ***“Incorporar criterios de integración social a los programas de vivienda social del MINVU”***
2. Estamos de acuerdo con que los programas de subsidios incorporen estándares de integración exigibles en su otorgamiento y materialización (localización y diseño interior de los loteos, por ejemplo) pero atendiendo las particularidades de cada uno de ellos

MEDIDA 18

Impulsar la vivienda de interés social en arriendo mediante subsidios y desarrollo de proyectos públicos. Para restringir la tendencia a la producción de vivienda en extensión y facilitar la movilidad laboral de las familias y el acceso a zonas urbanas consolidadas e integradas, se deben perfeccionar los mecanismos que incrementen la oferta de viviendas en arriendo y el facilitar el acceso de subsidio al arriendo para las familias más vulnerables. Este mecanismo de incentivo deberá ser complementado con normas legales que limiten los valores de arriendo en los proyectos elegibles a la aplicación de estos subsidios. Por otro lado, se propone permitir la constitución de parques de vivienda pública de arriendo, bien localizadas y en las que el Estado mantendrá su condición de propietario, pudiendo concesionar a privados su administración para favorecer una mejor gestión.

MEDIDA 19

Financiamiento local y reforma de los impuestos prediales. En este punto se propone actualizar periódicamente el avalúo de las propiedades, de manera que pueda recuperarse parte de las plusvalías creadas por la acción pública, para orientar estos fondos al mejoramiento y mantención urbana de las comunas. Se debe hacer ajustes a la Ley 20.731 de 2014, para permitir reavalúos en periodos más cortos de hasta 3 años.

Es preciso además eliminar las excepciones tributarias sobre los impuestos territoriales que generan desigualdad territorial entre comunas, reduciendo el gran número de propiedades que hoy están exentas en Chile (78%) y eliminando los beneficios tributarios asociados al DFL2/1959 que no se asocian a viviendas de interés social. Una propuesta que ha sido planteada algunos estudios es bajar progresivamente el límite exento de los actuales \$20.086.179 a \$9.210.375, que es el valor para límite para derechos de aseo, bajando de 78% a cerca de 50% la viviendas exentas, lo que es mucho más cercano a los dos quintiles más vulnerables de la población.

Estas medidas deben a vez ir acompañadas de compensaciones oportunas o “devoluciones” a las comunas que concentran a las familias vulnerables que debe seguir exentas de estos pagos. Además se propone apoyar las reformas al Fondo Común Municipal planteadas por la “Comisión Presidencial para la Descentralización”, en la línea de que devuelva a los municipios los montos exentos del pago de contribuciones” y se transformar FCM en un “Fondo de Solidaridad Municipal”, mediante el cual y además los municipios con más recursos aporten al 30% de municipios con menos ingresos propios permanentes.

MEDIDA 20

Fortalecer los mecanismos de financiamiento y gestión para crear cooperativas de vivienda y barrio y gestión de copropiedades de viviendas sociales. Se propone apoyar con subsidios y mayores fondos concursales la organización de grupos de vecinos y comunidades para que, organizados, asuman el desarrollo, gestión y mantención de los equipamientos, proyectos de vivienda y gestión de barrios y copropiedades. La idea es apoyar a los propios habitantes de las comunidades para que, organizados, puedan asumir el desarrollo de sus barrios.

MEDIDA 21

Fomentar y financiar la participación de ONG, Fundaciones y Sector Privado en proyectos y planes de desarrollo de comunidades, para el desarrollo de proyectos de vivienda en densificación predial, condominios familiares, la recuperación de barrios, desarrollo y mantención de bienes públicos y administración de condominios sociales. Se propone incrementar los subsidios y fondos espaciales para financiar habilitación social y asistencia técnica en proyectos de pequeña escala de barrios y vivienda.

Comentario específico M21:

1. Restringir este beneficio sólo a organismos sin fines de lucro, ya que las entidades que persiguen fines de lucro participan en esta tarea mediante otro tipo de convocatorias y procedimientos.
2. Al existir un financiamiento suficiente para la gestión de proyectos de vivienda creemos que esta medida debiese concentrarse en financiar aquellas obras y gestiones que actualmente carecen de fondos destinados a ellas y que representen un incremento en el estándar y la mantención de espacios comunes o áreas verdes o un aporte para la habilitación social de condominios y barrios. El Ministerio debe fomentar que ONGs, Fundaciones y Organizaciones de Vecinos puedan dedicarse a estas tareas con un esquema de financiamiento público adecuado.

MEDIDA 22

Garantizar una participación temprana y efectiva de la comunidad en la aprobación de los instrumentos de planificación o de las iniciativas de inversión de cierta relevancia como, por ejemplo, el desarrollo de proyectos de vivienda en densificación predial, la recuperación urbana (barrios) y la mantención de bienes públicos y administración de condominios sociales. Debe estar situada al inicio de la idea y no como una simple ratificación de algo ya elaborado. Se propone estudiar la figura de los mediadores comunitarios, esto es, profesionales que faciliten la comunicación entre las partes (grupos con intereses diversos, la autoridad y grupos de la comunidad, etc.) para encontrar soluciones de forma colaborativa. Por último, en los instrumentos de planificación debe resolverse la oportunidad de la “participación ambiental” y la “participación urbanística”, de manera que ambas se potencien y sean eficientes.