**Consejo Nacional de Desarrollo Urbano**

**BORRADOR FINAL**

**POLÍTICAS DE SUELO PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

**Diciembre 2014**

**HACIA UNA CIUDAD JUSTA**

La desigualdad es la principal debilidad estructural de Chile, no solo afecta la calidad de vida de millones de chilenos y chilenas, sino que debilita las oportunidades de desarrollo futuro de nuestra nación y sus habitantes. Se manifiesta en todas 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 dramática y visible para todos es la segregación social resultante de la discriminación de los sectores vulnerables en el acceso a la ciudad.

Como sostienen Su Excelencia la Presidenta de la República en el programa de gobierno 2014-21018, ***“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”.***

Esta visión presidencial es confirmada por los diagnósticos internacionales sobre el desarrollo urbano chileno. En su primer *“National Urban Policy Reviews”* sobre Chile de marzo 2013, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) define como el primer desafío para el desarrollo urbano nacional resolver la creciente 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.

La presente propuesta de “Políticas de Suelo para la Integración Social: hacia una Ciudad Justa” es el resultado del debate al interior del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU). Esta propuesta responde al mandato expresado por Su Excelencia la Presidenta de la República en su 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, solicitó al CNDU la formulación de una propuesta de reformas de política pública orientada a resolver las profundas desigualdades urbanas y creciente segregación social de nuestras ciudades. Esta solicitud presidencial se enmarca a su vez en la voluntad presidencial de dar continuidad al proceso de implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), la cual definió la “Integración Social” entre sus principales lineamientos y objetivos nacionales[[1]](#footnote-1).

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU), fue creado a partir de la dictación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), nombrándose sus integrantes mediante el Decreto Supremo N°68, de 29 de abril de 2014. Como instancia consultiva y asesora de la Presidenta de la República su misión es *“avanzar decididamente en la implementación de la agenda institucional, surgida de la Política Nacional de Desarrollo Urbano”,* agenda que debe traducirse en un proceso progresivo de reformas del Estado, que permita la materialización de los objetivos de la PNDU y el mejoramiento de las capacidades del Estado para responder las actuales y futuras demandas de las ciudades y el territorio.

Conforme a este mandato el CNDU definió en su primera sesión plenaria, de mayo del 2014, priorizar para su trabajo 2014-2015 tres áreas de reformas: la primera, generar una nueva institucional descentralizada y participativa para la gestión del desarrollo de las ciudades; la segunda, una profunda revisión e integración del sistema de planificación urbana; y, por último, pero con la mayor prioridad, concentrar sus mayores esfuerzos en impulsar una reforma a las políticas de suelo urbano para lograr mayores índices de equidad urbana e integración social en nuestras ciudades.

Con la finalidad de generar un cuerpo amplio de recomendaciones de política pública para revertir las actuales tendencias de segregación social y desigualdad entre zonas urbanas, durante el segundo semestre del 2014, el CNDU creó el Grupo de Trabajo de Política de Suelo e Integración Social. Este grupo de trabajo estuvo compuesto por consejeros titulares y sus representantes, los cuales en 14 sesiones de trabajo y un foro de debate público en la ciudad de Santiago, revisaron avances, deficiencias y medidas asociadas a las políticas urbanas y habitacionales en la materia.

Este trabajo se tradujo en el presente documento elaborado por Presidencia y Secretaria Ejecutiva en CNDU, que sintetiza el debate de los distintos actores que componen el CNDU en torno a un diagnóstico compartido sobre la urgencia de abordar la equidad urbana e integración social como objetivos prioritarios nacionales.

Este documento se basa en los lineamientos de la “Política Nacional de Desarrollo Urbano” y se expresa en un conjunto de medidas de políticas públicas en tres ámbitos de acción prioritaria:

1. **Medidas de Gestión del Estado para la Regeneración de la Ciudad Segregada.** Se refiere a aquellas políticas de acción directa del Estado orientadas a regenerar la ciudad existente y revertir las actuales condiciones de segregación social urbana y falta de equidad territorial en el acceso a bienes públicos urbanos.
2. **Medidas de Regulación de los Estándares de Equidad e Integración Social Urbana.** Se refiere a las regulaciones o tributos orientados a corregir las actuales tendencias urbanas y evitar que se continúen reproduciendo los actuales patrones de segregación social y desigualdad urbanas.
3. **Medidas de Fortalecimiento de la Participación de la Comunidad**. Se refiere a las medidas orientadas a incorporar activamente a la comunidad y a las personas en la gestión de su hábitat, sus barrios, comunas y ciudades, generando inclusión social y convivencia urbana.
4. **El Mandato Presidencial**

En su programa de gobierno 2014-2018, S.E. la Presidenta de la República expresaba que *“nuestras ciudades son la expresión construida de nuestras desigualdades. Viviendo en un lugar u otro de nuestras ciudades, se abren muy diferentes oportunidades. Si asumimos que la buena ciudad es un derecho de todos, no podemos seguir construyéndola con las mismas diferencias que hay en los ingresos. El Estado debe ordenar el acceso a los bienes urbanos para todos”.*

Sobre esta convicción, el programa del actual gobierno definió los tres ejes de lo que debía ser una nueva política urbana para tener ciudades más justas: ***Equidad Urbana, Integración Social y Participación:***

*“Las ciudades deben ser equitativas y justas. No importa en el barrio donde alguien viva, todas las personas, en todos los barrios, deben tener calles en buen estado, viviendas decentes, transporte público adecuado, ciclovías y espacios peatonales, plazas y parques.*

*Las ciudades deben estar integradas socialmente. Hay espacios de nuestras ciudades que son testimonio de un notable progreso y parecen barrios de países desarrollados. Queremos que ese atractivo y a veces deslumbrante progreso, lo disfrute todo nuestro país y no unos pocos.*

*La construcción de la ciudad debe considerar la democracia y la participación. En todo nuestro territorio hay personas y grupos que se sienten atropellados por lo que para otros es el progreso. En la ciudad se expresan intereses económicos, materias del bien común frente a aspiraciones individuales o de grupos, lo que exige democracia y participación”* (Programa de Gobierno 2014-2018, Presidenta Michelle Bachelet).

Como se ha mencionado anteriormente, en su mensaje del 21 de Mayo del año 2014, S.E. la Presidenta de la República reiteró estos conceptos al decir que *“cada vez es más caro construir viviendas sociales bien localizadas y ya no basta con aumentar los subsidios, hay un problema estructural que enfrentar”.* En su mensaje, expresó que para resolver de forma estructural este grave problema de las ciudades chilenas solicitaría *“al Consejo Nacional de Desarrollo Urbano que formule 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”.*

Asimismo, confirmando el amplio consenso en esta tarea nacional, en marzo del 2014 S.E. el Presidente Sebastián Piñera dictó la nueva “Política Nacional de Desarrollo Urbano” (PNDU) que plantea como su primera prioridad la Integración Social, al definir con claridad 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”.*

Este es el mandato presidencial, el cual surge de una visión de Estado que trasciende a los periodos presidenciales y que requerirá de un esfuerzo sostenido en el tiempo para lograr la meta nacional de tener ciudades más justas, donde todos los habitantes de Chile, sin distinción social, étnica o de nacionalidad, de género o de edad, puedan acceder a la misma calidad de vida urbana en la ciudad que habitan y puedan interactuar en espacios públicos de calidad que favorezcan una genuina democracia.

1. **Consideraciones Conceptuales**

**Sobre la Integración Social**

Las ciudades son la expresión territorial de la necesidad de los seres humanos por intercambio y vida en comunidad. Ya en los inicios de las primeras civilizaciones urbanas, Aristóteles afirmaba en su libro “La Política” que *“una ciudad está compuesta de diferentes clases de hombres (y mujeres), y que gente similar no puede dar origen a una ciudad”.* Es por ello que la condición urbana no es concebible sin la existencia de comunidades urbanas cohesionadas e integradas socialmente. Solo esta condición permite acceder a los beneficios de la urbanización, la vida social, la seguridad, el intercambio cultural y económico que se generan en los asentamientos humanos.

Desde este punto de vista, el intercambio, la innovación, la cultura y la democracia dependen crecientemente de la densidad que provee la concentración y diversidad de actividades y personas de las ciudades contemporáneas. Esta condición solo se traduce en beneficios colectivos en la medida que quienes viven y trabajan en las ciudades puedan efectivamente acceder a las oportunidades y bienes públicos producidos por la urbanización.

Podemos afirmar que una de las condiciones esenciales para que las ciudades sean reales fuentes de democracia, sustentabilidad y desarrollo económico radica en la capacidad de interacción social capaz de producir innovación y capital social. Esta capacidad solo será viable si hay integración entre personas diferentes y existe un profundo sentido de cohesión y confianza en la sociedad, ya que la homogeneidad social y la desconfianza en los “otros” no generan una ciudad sostenible ni reproduce los beneficios que la aglomeración urbana.

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), la homogeneidad social de vastos sectores urbanos (Sabatini, 1999) o la marcada concentración de grupos sociales en solo algunos sectores de la ciudad (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001). Se ha dicho que *“La segregación residencial puede definirse, en términos generales, como el grado de proximidad espacial o de aglomeración territorial de las familias pertenecientes a un mismo grupo social, sea que éste se defina en términos étnicos, etarios, de preferencias religiosas o socioeconómicos, entre otras posibilidades”* (Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001: 27).

Diversos estudios demuestran que la segregación social es un mecanismo de reproducción de las desigualdades socioeconómicas generales de la sociedad, ya que el aislamiento territorial de los más pobres y vulnerables (Kaztman, 2001; Dureau et al., 2002) genera un contexto cotidiano de pobreza, donde se limitan las redes y oportunidades de movilidad social, se reduce el acceso a educación, de debilita el capital social y la convencía democrática, y se reproducen conductas y sentimientos de exclusión, desconfianza y violencia (Tironi, 2003; Rodríguez, 2002 y 2001;CEPAL/CELADE, 2002; CEPAL/HABITAT, 2001)

De esta forma, el acceso a la educación, el empleo, los espacios públicos seguros y de calidad y las redes sociales son beneficios urbanos afectados fuertemente por la capacidad de elegir y acceder a un barrio bien localizado en la ciudad. De esta forma, la denegación de acceso a viviendas bien localizadas es una de las más poderosas herramientas de exclusión social y limitación de la movilidad social.

No obstante los enormes éxitos en políticas públicas de provisión de infraestructuras y viviendas, las políticas públicas no siempre han buscado la integración social como un objetivo. En nuestro país, por décadas hemos utilizado mecanismos públicos y privados para generar segregación, a veces en forma consciente, pero la mayoría de las veces como un efecto secundario no deseado. Desde las normas urbanas municipales que impiden la construcción de viviendas de menor valor o mecanismos de financiamiento habitacional que incentivaban la construcción segregada en terrenos de bajo precio o los grandes conjuntos de vivienda construidos en la periferia por los SERVIU en los años 90s, hasta las prácticas del sistema financiero privado que dificultan el acceso a créditos hipotecarios a los sectores más vulnerables, son algunos ejemplos de cómo la segregación social no es solo el resultado del mercado, sino de prácticas institucionales que la fomentan o a lo menos refuerzan.

Todas estas prácticas que limitan directamente las opciones de localización de los sectores más vulnerables aportan a la concentración de pobreza en amplios sectores de las ciudades. Esta “discriminación residencial” limita artificialmente a las personas a lograr el desarrollo de sus potenciales como ciudadanos, ahoga las posibilidades de autorrealización, fomenta la innecesaria dependencia de programas públicos y promueve la violencia social. En suma, la segregación social afecta al desarrollo de todo país y la idea de una democracia que debiera respetar la igual dignidad y derechos de quienes la integran y asegurar el derecho de las personas a participar con igualdad de oportunidades en la vida nacional (artículo 1° de la Constitución Política).

**Sobre la Equidad Urbana**

Desde la perspectiva de la equidad urbana, debemos asumir que las ciudades son un *“bien colectivo”.* Su funcionamiento y gobierno están supeditados al *“bien común”* y no a los intereses individuales expresados en nuestras sociedades modernas a través del mercado como forma de asignación de recursos. Es la calidad y acceso equitativo a los “bienes públicos” lo que define la calidad de las ciudades. Podemos afirmar que es el acceso gratuito a la calidad del medio ambiente construido, la seguridad ciudadana, la dotación de servicios básicos, equipamientos, espacios públicos o de transporte colectivo, lo que define una buena y justa ciudad. La falta de acceso a bienes colectivos tiene altos impactos y costos para la sociedad en su conjunto. Algunos de estos impactos negativos se asocian directamente al acceso a oportunidades de progreso. En ciudades como Santiago, los tiempos de viaje en transporte público desde algunos barrios vulnerables a los principales centros de empleo pueden fácilmente superar las 2,5 horas, limitando considerablemente las opciones laborares y educacionales de esos habitantes, así como el tiempo a dedicar a sus familias y su vida personal.

Lo mismo ocurre de forma dramática en el acceso a educación, donde existe una absoluta correlación entre los barrios y comunas más vulnerables y la falta de acceso a buena educación. Diversos autores sostienen que existen a lo menos tres causas que deterioran la educación de los niños debido a la segregación social urbana. En primer lugar, el deterior de los barrios segregados crea un medio poco propicio para el aprendizaje fuera de la escuela; en segundo lugar los padres están sometidos a condiciones de vulnerabilidad e inexistente tiempo libre para cuidar y ayudar a sus hijos, lo que puede generar situaciones de abandono; y tercero, la alta segregación social al interior de las propias escuelas incrementa las dificultades para enseñar y promover hábitos de aprendizaje. Esto se ve agravado en la actualidad por la falta de financiamiento adecuado del sistema de educación público debido a los limitados recursos de los municipios más vulnerables.

Pero el acceso equitativo a “bienes públicos” no depende solo de la capacidad de inversión del Estado ni garantiza integración social, pues este acceso también depende de la capacidad de las personas de poder habitar en los territorios donde se dan estas condiciones. Para asegurar que primen los intereses comunes por sobre los intereses privados en la distribución del acceso a los beneficios de la ciudad, el suelo urbano, entendido como el soporte de la localización de las personas y actividades, cumple una función social y no puede ser entendido como un bien privado exento de obligaciones sociales. Esta es la razón de que en todos los países desarrollados el suelo tiene un régimen especial de obligaciones.

**Necesidad de Política Públicas de Suelo e Integración Social**

De estas consideraciones surge la necesidad de establecer políticas que garanticen acceso justo al suelo y a los bienes públicos urbanos generados por la acción de la sociedad en su conjunto. Esta urgencia surge también de la necesidad de corregir lo que en el pasado las mismas acciones del Estado causantes de segregación social, ya sea mediante la erradicación violenta de campamentos hacia las periferias durante el gobierno militar, el rol subsidiario del Estado que reforzó las tendencias excluyentes propias del mercado del suelo o la atomización municipal que hoy incrementa las diferencias en ingresos y financiamiento urbano. Estas prácticas de política pública y otras, asociadas directa o indirectamente con las desigualdades territoriales entre barrios y comunas, juntos con reforzar una cultura de la exclusión social y temor a los otros, explica fuertemente el actual mapa de desigualdades urbanas.

El acceso a una comuna, barrio y vivienda de calidad es por lo tanto un pilar fundamental de la creación de oportunidades de desarrollo de las personas en Chile. Es por ello que las políticas públicas no solo deben corregir las fallas del mercado y del Estado que incentivan directa o indirectamente procesos de exclusión territorial de los sectores vulnerables e incluso de sectores socioeconómicos medios, sino que deben considera las políticas urbanas de integración social como parte de la estrategia nacional de desarrollo. El lugar donde vivimos no es solo un techo donde habitar o un barrio con infraestructuras adecuadas. El lugar donde habitamos es mucho más, determina las oportunidades de la gente, las oportunidades de acceder a empleos, educación, transporte y equipamiento de calidad, e integrarse a redes sociales de soporte e identidad.

Chile registra importantes progresos en materia de acceso a la vivienda y la urbanización. A partir de una situación base de alto déficit y allegamiento habitacional durante los años 80s, las política habitacionales y de infraestructura de las últimas tres décadas redujeron sustantivamente este déficit habitacional y dotaron a gran parte de las zonas urbanas de servicios básicos e infraestructuras, que han permitido, por ejemplo, cerca del 100% de cobertura urbana de agua potable y alcantarillado, condiciones que han facilitado estándares urbanos superiores a muchos de los países de la región.

Sin embargo, muchos de estos avances han tenido efectos secundarios adversos que han levantado nuevas demandas y déficits urbanos. Desde esta perspectiva, tanto la PNDU como los diversos estudios e informes internacionales en la materia, establecen que los problemas a resolver pueden ser sintetizados en tres:

* 1. **Altos grados de segregación social,** manifestada en marcada concentración territorial de la pobreza y sectores vulnerables, en particular en las grandes ciudades.
  2. **Fuerte desigualdad urbana,** que se expresa en altas desigualdades en los estándares, dotación y acceso a bienes públicos entre diferentes áreas urbanas y comunas. Un reciente informe de la OCDE revela que nuestra capital exhibe la mayor tasa de desigualdad de entre las áreas metropolitanas de esa organización (OCDE, 2013:57).

**Indicador de Convergencia Sigma[[2]](#footnote-2)**



* 1. **Debilitamientos de la cohesión social,** como resultado de la segregación social de la población, lo que se expresa en incremento de la violencia, perdida de capital social e incremento del temor y desconfianza social, lo que no solo daña la sustentabilidad de nuestras ciudades, sino que afecta a las bases misma del sistema democrático y económico.

1. **PRINCIPALES CAUSAS DE LA SEGREGACIÓN Y DESIGUALDAD URBANA**

Las causas de la segregación social y desigualdad urbana son múltiples y multidimensionales. Dependen de factores asociados a las desigualdades generales de nuestra sociedad, como resultados de nuestro nivel de desarrollo, educación y sistema económico. Sin embargo, en materia de segregación social urbana podemos identificar a lo menos seis causas principales:

**Causa 1: El mercado del suelo se ha transformado en el factor predominante para definir la localización de viviendas y equipamientos.**

Las ciudades constituyen mercados imperfectos. Esta condición requiere de la intervención del Estado para corregir las externalidades negativas, regular los monopolios naturales, y evitar procesos de depredación y sobreutilización de los bienes públicos o recursos escasos, mediante la planificación urbana, protección de los bienes públicos e internalización de impactos. Uno de estos impactos negativos –cuando no hay regulaciones en la materia- es la segregación social, la cual es en parte producto a la competencia entre actividades y viviendas por acceder a localizaciones de mejor calidad, lo que tiende a excluir de esas localizaciones a los usos y tipos de viviendas con menor capacidad de pago.

En Chile, la regulación del suelo es antigua y cada vez más obsoleta. Aunque regula los usos de suelo para efectos de permisos de construcción, la real utilización de ese suelo depende fundamentalmente de factores de rentabilidad privada. Al no existir mecanismos públicos que aminoren el impacto de estos factores mediante impuestos o regulaciones urbanísticas, el acceso de los sectores más vulnerables o usos sociales deseados a mejor localización urbana depende por completo de su capacidad de pago, lo que tiende a reproducir territorialmente las desigualdades de ingresos entre grupos socioeconómicos.

En la misma línea, el sistema de subsidios para la construcción o adquisición de viviendas es altamente dependiente del valor de suelo. Terrenos que solo pueden ser adquiridos en el mercado con cargo a fondos públicos y no mediante fórmulas de gestión urbanística. Bajo esta fórmula, los grupos con menor capacidad quedan relegados a las peores ubicaciones, tal como ha sucedido en las principales ciudades chilenas en las últimas décadas (Sabatini, 2013). Hay quienes argumentan que la solución radica en aumentar su capacidad de pago para acceder al mercado a través de vouchers; sin embargo, tal como muestran diversos estudios, el incremento de gasto público en vivienda no se ha traducido en mejores localizaciones, pues el mercado del suelo rápidamente internaliza la mayor capacidad de pago de los sectores subsidiados (Brain y Sabatini, 2006; ProUrbana, 2010; y Razmilic, 2010).

Corrobora lo anterior los análisis de la relación precio del suelo comunal / cantidad de villas de vivienda social que se han construido en las comunas de la Región Metropolitana: mientras más baratos son los predios, más condominios sociales existen en las comunas de esta región. (Guerra, Óscar 2012 Techo para Chile)



Fuente: Georreferenciación de villas hecha por TECHO. Precio del suelo comunal del SINIM (Sistema Nacional de Información Municipal).

De esta forma, el Estado a través de las políticas habitacionales de las últimas décadas ha tenido que actuar como un agente más en la adquisición del suelo, como si éste fuese un bien de consumo igual a cualquier otro. Este concepto es cuestionable, ya que las condiciones de producción de suelo urbano apto no están a la par de las condiciones de producción de cualquier otro bien o servicio y, asimismo, la oferta de suelo se diferencia en función de variables cuantitativas, cualitativas y económicas que no pueden ser desatendidas (MINVU – CEHU, 2009).

Esta condición ha generado una escasa o nula efectividad de los instrumentos de subsidios como mecanismos para generar mejores localizaciones e integración social. Subsidios como el de Localización, creados en el 2006, aunque inicialmente permitieron acceder a terrenos mejor localizados rápidamente dejaron de discriminar buenas localizaciones, debido a criterios excesivamente amplios, lo que además causó una inflación del precio de los suelo de zonas de bajo valor previo (Del Campo y Tokman, 2013).

En síntesis, la marcada dependencia del mercado del suelo para la implementación de las políticas de integración social habitacional ha presentado dos grandes problemas a los sucesivos incrementos de montos de subsidios. En primer lugar, ha limitado a las viviendas de menor valor a ubicarse solo en aquellos lugares donde el subsidio pueda adquirir suelo, manteniendo las tendencias de segregación social. En segundo lugar, ha tendido a reforzar las tendencias de incremento en el valor del suelo, considerando que el mercado se tiende a ajustar a la demanda a partir de la oferta que el Estado estableció (Prourbana, 2010).

Dada esta condición, la OCDE (2013) recomendó analizar las consecuencias no intencionales de la política habitacional, expresando que el apoyo público a los mercados de vivienda y el marcado énfasis en generar propietarios podrían estar dañando los mercados laborales en las áreas urbanas más dinámicas, al promover un mercado que lleva a las empresas constructoras de viviendas a construir en lugares periféricos, muchas veces alejados de los empleos, los servicios públicos y equipamiento urbano.

**Causa 2: Existe una escasa integración de los instrumentos de desarrollo urbano y los instrumentos de política habitacional.**

Donde se ha expresado con mayor crudeza las históricas las debilidades del sistema de gestión y planificación urbana chilena es en la descoordinación entre las políticas habitacionales y los mecanismos de planificación urbana, infraestructura y transporte. Como se ha mencionado anteriormente, durante el gobierno militar esta descoordinación se manifestó en políticas de vivienda basadas en la erradicación forzosa de familias que habitaban campamentos, desde zonas urbanas consolidadas a sectores periféricos escasamente provistos de equipamientos e infraestructuras. La magnitud del traslado fue tal que, en pocos años, estas agrupaciones de viviendas sociales derivaron en municipios que nacieron sin recursos públicos y muchas mantienen dicha condición 20 años después, como es el caso de La Pintana y El Bosque en Santiago, Alto Hospicio en Iquique y Padre de Las Casas en Temuco. Esta migración ilustra bien los costos de ejecutar políticas sectoriales que no están coordinadas. Una parte del Ministerio de la Vivienda y Urbanismo (Minvu) hizo su trabajo ya que creó los programas de subsidio, agrupó a las familias y encargó y supervisó la construcción de miles de viviendas. El problema es que la otra “cabeza” del mismo Minvu debía planificar el desarrollo urbano de estos nuevos barrios, pero no lo hizo. De hecho, operó de forma contraria, ya que modificó los planes reguladores para aumentar la densidad y maximizar el número de viviendas que se podrían construir por hectárea, sin considerar su conectividad o cobertura de servicios, como ocurrió en 1994 cuando se promulgó el Plan Regulador Metropolitano de Santiago (PRMS) que rige hasta hoy (Hidalgo, 2004).Pese a que las políticas cambiaron con el retorno a la Democracia, las deficiencias estructurales de los instrumentos y de la institucionalidad pública de gestión urbana continuaron reproduciendo las tendencias de segregación social. El éxito en la provisión de viviendas para millones de familias que vivían en condiciones de allegamiento hacinado a principios de los años 90s no sólo fue posible debido al incremento en el número de subsidios, lo fue también debido a la disponibilidad de suelo a bajo precio en las periferias de las ciudades.

Sin embargo, este bajo precio estaba directamente asociado a sus déficits urbanos, como la lejanía de los centros de empleo o servicios, la falta de infraestructuras de transporte y equipamientos sociales o la mala calidad ambiental de algunos sectores. Casos como los de Alto Hospicio, en la Región de Tarapacá, o Bajos de Mena, en la comuna de Puente Alto en la Región Metropolitana, son ejemplos conocidos. Dada la inexistencia de otros mecanismos y de mayores recursos públicos para garantizar a los segmentos más vulnerables acceso a suelo bien localizado y equipado, las políticas habitacionales, de transporte, de inversiones en infraestructuras y equipamientos tuvieron que operar descoordinadas en el tiempo, dependiendo mecanismos de financiamiento y autoridades distintas.

En la actualidad, los instrumentos de planificación urbana y de infraestructuras aun no consideran los efectos sobre la localización de las viviendas, reproduciendo con la normativa o con proyectos de infraestructura los patrones de segregación socioespacial. A ello se añade la lentitud del procedimiento de planificación urbana, que hace que pierda la capacidad de ordenar los desarrollos futuros, los que se definen en inorgánicas decisiones caso a caso. Los ejemplos son múltiples y van desde normas urbanísticas que imponen restricciones a la localización de viviendas sociales en zonas consolidadas, o que impulsan su ubicación en zonas periféricas o rurales, hasta proyecto de infraestructura vial o transporte ferroviario que segregan barrios o establecen estándares de calidad urbana desiguales entre comunas vulnerables y comunas de altos ingresos.

La OCDE (2013) recomienda un proceso de planificación y coordinación más flexible e integrado para lograr superar esta causa. El marco conceptual y legal de los actuales instrumentos de planificación territorial en Chile fue establecido hacia 1960 y, por lo menos en el caso de los Planes Reguladores, están basados en legislación que data de 1930. Siguen siendo estáticos y meramente normativos, no se han adaptado a la dinámica realidad urbana actual y no son capaces de coordinar otras acciones del Estado, como las inversiones en infraestructura o el transporte.

Los complejos procedimientos administrativos para aprobar o enmendar los Planes Reguladores, y la cantidad de documentos que se requieren para iniciarlos, generan procesos administrativos y políticos largos y complicados. Esto a menudo hace que los planes nuevos, renovados o enmendados, ya se encuentren obsoletos cuando finalmente logran aprobarse. En la actualidad, el sistema de zonificación existente se ha transformado más en un obstáculo que en un beneficio. Las zonas establecidas tienden a no responder a demandas futuras, o peor aún, a propiciar la segregación social y de usos, con lo cual se vuelven obsoletos con mayor rapidez que la renovación o actualización de los planes reguladores. Por otro lado, las políticas de uso de suelo basadas en la expansión de los límites, comúnmente justificadas bajo el argumento de las demandas de vivienda para los sectores más vulnerables, no sólo han facilitado la segregación social en los sectores periféricos sin asegurar adecuadamente servicios para ese tipo de desarrollo, sino que tampoco han garantizado que exista real oferta de suelo urbano que ajuste precios como algunos sostienen, debido a los incentivos de mercado privado a retener suelo a espera de mejores precios.

Es evidente que esta forma de desintegración entre las políticas habitacionales y las políticas urbanas no es un condición histórica del sistema chileno Durante el período entre 1965 y 1976, la Corporación de Mejoramiento Urbano (CORMU), dependiente del MINVU, aunque en volúmenes limitados a los recursos de la época, logró establecer un claro vínculo entre los programas habitacionales y los programas de desarrollo urbano. Surge lo que Raposo denomina *“la ingeniería espacial del desarrollo”,* que incorpora en la planificación la interrelación entre la actividad económica y el espacio territorial. Se definen Políticas Nacionales de Planificación y acciones de planificación del desarrollo regional. A nivel local se inicia un programa de asistencia técnica destinado a los municipios de las principales ciudades del país para efectos de desarrollar los estudios pre-inversionales de vivienda y desarrollo urbano. A su vez, se capacitó a los municipios para instalar las Oficinas de Programación del Desarrollo Local, las que debían elaborar los “programas de inversiones” en conjunto a los Comités de Programación.

En síntesis, la descoordinación entre políticas habitacionales y políticas urbanas es altamente conocida y aceptada. En 2009 el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ya reconocía que resulta ineludible repensar los déficits habitacionales y urbanos en conjunto para evitar la fragmentación en los diagnósticos, en los instrumentos e incluso entre los propios equipos humanos responsables. Por esta razón, se vislumbra la urgente necesidad de buscar caminos que permitan una mayor integración y diálogo entre la dimensión urbana y la dimensión habitacional, siendo prioritario contar con conceptos transversales (MINVU, 2009). Se requiere, por lo tanto, que los instrumentos de planificación urbana consideren como un componente más de la planificación el ámbito de la vivienda de interés social y sus equipamientos, así como la ejecución de la vivienda de interés social debe planificarse a nivel de instrumentos tales como planes maestros (la escala del proyecto es insuficiente) que consideren el análisis y dotación de la totalidad de sus componentes urbanos.

**Causa 3: Sectorialismo y Centralismo en 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 radica en la estructura institucional de implementación de las políticas urbanas en Chile. En materia de planificación y gestión urbana, el Estado chileno se basa en un sistema altamente centralizado en materia de asignación de recursos y fuertemente sectorialista en materia de asignación de responsabilidades, dificultando la integración de acciones de planificación y gestión del suelo, inversión en infraestructuras de transporte o equipamiento, con miras a construir espacios de ciudad más equitativos.

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. A la antigua Ley General de Urbanismo y Construcciones se suman hoy al menos otras 30 leyes que afectan directamente el territorio. 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 los parques, equipamientos e infraestructura 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 (Aravena, De Gregorio y Poduje, 2013).

A medida que sus ciudades y áreas metropolitanas sigan creciendo, Chile necesitará identificar formas de asegurar el diseño y la implementación de políticas de urbanismo más coherentes. La naturaleza altamente compartimentada de la actividad ministerial, un fuerte enfoque centrista en la gobernanza sub-nacional, y vacíos en la entrega de recursos municipales, han generado incoherencia política a nivel urbano. Ningún sector de políticas nacionales es exclusivamente responsable de los desafíos urbanos que Chile enfrenta en términos de segregación socio-espacial, inequidad o acceso a los servicios públicos. Éstos no son el resultado de un único enfoque o iniciativa política; más bien, surgen de las inconsistencias que aparecen cuando las políticas con impacto urbano –uso de suelos, vivienda, transporte público y gestión medioambiental– son diseñadas e implementadas por separado (OCDE, 2013).

Continúa el informe de la OCDE señalando que la planificación requiere de mayor coordinación y coherencia de las políticas en el espacio urbano. Es poco realista esperar esto de los Planes Reguladores, ya que esos planes fueron diseñados sólo para regular el uso de suelos y los permisos de construcción. En cambio, la creación de una institucionalidad descentralizada capaz de promover un desarrollo urbano, programación o entrega de servicios más integrado sería fundamental para asegurar la coherencia general. A nivel comunal los Planes de Desarrollo Comunal (PLADECO) podrían perfeccionarse para proporcionar un instrumento de este tipo, pero a escala intercomunal y metropolitana es evidente que se requiere de gobiernos de ciudad con todas las capacidades de integrar políticas, instrumentos y obras de desarrollo urbano. Hoy, los gobiernos regionales no tienen facultades de gestión y planificación urbana, no tienen control directo sobre los servicios desconcentrados de los ministerios y manejan menos del 20% del gasto público en ciudades, el cual suele replicar mediante sus fondos como el FNDR la forma dispersa y descoordinada de realizar inversiones en el territorio.

Desde el punto de vista de las comunas, el problema es aún más agudo. Dado que la mayoría de las comunas no tienen suficientes ingresos propios por concepto de contribuciones (impuestos a los bienes raíces), patentes o permisos municipales, no disponen de recursos para el mejoramiento o mantención urbana, y son altamente dependientes del Fondo Común Municipal, y la actuación de los ministerios sectoriales, lo que perpetúa el círculo vicioso de la segregación.

La coordinación interministerial no es el camino de solución estructural al problema, por eso la propia OCDE recomienda concentra la responsabilidad del desarrollo en gobiernos locales, metropolitanas y ministerios integrados. Esto podríaayudar a terminar con difícil coordinación institucional de la gestión urbana, evitando que toda integración para el uso eficiente de los recursos públicos en pos de lograr ciudades más justas e integradas socialmente, dependa del Presidente de la República, como en la práctica ocurre hoy.

**Causa 4: Debilidad para garantizar mejores estándares de dotación de infraestructuras, equipamientos y servicios**.

Durante los años 90 las políticas habitacionales de Chile se centraron en reducir la carencia habitacional a través de la construcción masiva de viviendas sociales. Sin embargo, esta política, que se inicio en los 70, no contempló mayores estándares de calidad urbanística. Esto provocó, según admitió el propio Ministerio de Vivienda en 2009, *“un crecimiento desequilibrado de las ciudades y el surgimiento de zonas periféricas homogéneas en la condición desmejorada de sus habitantes y con insuficiente dotación de servicios urbanos”*. (MINVU 2009).

Si bien en los últimos años se han ido incrementando los estándares urbanos en materia de vivienda social o infraestructuras sanitarias, mediante nuevas regulaciones en infraestructuras o condiciones aplicables a los subsidio; persisten en muchos estándares insuficientes para evitar la segregación y el déficit de bienes y servicios públicos.

Por ejemplo, instrumentos recientes como los subsidio de localización en vivienda social, no aportan a reducir la segregación de poblaciones vulnerables. Aun considerando los estandadres urbanos utilizados para este subsidio, como la cercanía a transporte, salud y educación, prácticamente toda el área urbana de Santiago está disponible para este beneficio. Esto se debe a la falta de exigencia en los criterios de transporte, que no estipulan distancias urbanas más rigurosas, ni frecuencias o densidades mínimas de los recorridos posibles de abordar, y también a la poca severidad de los parámetros educativos, que no consideran que la población beneficiaria difícilmente podría acceder a un establecimiento de administración particular, e incluso tiene dificultades para acceder a institutos particulares subvencionados. (Correa, Juan 2014)

Por otro lado, la normativa urbana vigente en cuanto a las exigencias de estándares urbanos definidos en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones carece de varios aspectos:

1. Se define exigencias de cesiones y urbanización para los proyectos sólo en materia de áreas verdes de barrio, equipamiento y vialidades. No existen, por ejemplo, estándares legales de accesibilidad a transporte público, diversidad social, manejo de aguas lluvias, obras de equipamiento o diseño urbano de calles, por mencionar algunas.
2. La cantidad de cesiones son inversamente proporcional a la densidad. De la las cesiones establecidas en el artículo 2.2.5 de la OGUC[[3]](#footnote-3) se puede concluir que calculando el área verde mínima exigida para un loteo del estrato ABC1 y C2 de hasta 70 habitantes por hectárea será de 10 m2 por habitante, sin embargo en los estratos inferiores, donde las densidades son del orden de los 500 habitantes por hectárea y los espacios interiores de las viviendas son realmente pequeños, las áreas verdes mínimas totales exigidas son entre 1,5 y 1,1 m2 por habitante. Es decir en los loteos donde menos se requiere área verde mas se exige y viceversa. (Bascuñán, Walker, Mastrantonio, 2006) De acuerdo al estudio de la Universidad Politécnica de Madrid, denominado “Parámetros dotacionales en suelo urbano” de Hernández y otros (1996), se establece que los óptimos dotacionales de zonas verdes son del orden de 13 m2 por habitante.
3. La dotación y estándar de ejecución de áreas verdes es deficitario y no satisface aportar a la materialización de parques urbanos. En materia de estándar de ejecución dependerá caso a caso de la existencia de ordenanzas locales sobre diseño de las áreas verdes; y en materia de equipamiento sólo se limita a establecer cesión de suelo, no garantiza su construcción.
4. Los proyectos por densificación no tienen obligación de generar cesiones en materia de áreas verdes ni equipamiento, generando grandes déficit en estos proyectos y para la ciudad.

Por lo anterior es necesario, de forma gradual, garantizar mejores estándares no solo de cantidad sino de calidad de los bienes y servicios públicos, estableciendo distintos mecanismos para lograrlo, tales como incentivos, tributos, convenios, asociatividad, entre otros. Mantener los actuales estándares, que datan de un país con un ingreso per cápita de 1/5 del actual, solo facilita la construcción de barrios de bajo estándar urbano para los segmentos sociales que tienen mayor capacidad para pagar por mayor calidad.

**Causa 5: Limitados mecanismos para facilitar y promover la participación directa y efectiva de las comunidades en el desarrollo de sus barrios**

Hoy las comunidades demanda más participación en la toma de decisiones de sus viviendas, barrios y ciudades; importante es reconocer estas tres escalas considerando tanto el grado de participación en cada una de ellas como los distintos procedimientos y grados de consensos que deben existir en cada uno de ellos; a mayor cercanía con su vivienda, mayor grado de participación y menor grado de consenso.

Esto implica reconocer su rol central como habitantes de la ciudad, del barrio y de sus propias viviendas y, por tanto, la necesidad de hacerlos partícipes en el desarrollo de estrategias de mitigación de la desigualdad, de recuperación de espacios de convivencia y en definitiva, de iniciativas de mejoramiento del entorno. Resulta entonces relevante establecer un análisis de los actuales marcos que permiten la operatoria concreta, especialmente en el caso de la administración a escala local, autoridades, técnicos y habitantes (MINVU 2009).

Las organizaciones comunitarias demandan mayor participación en la ejecución del presupuesto, o al menos que éste recaiga en los Municipios, sin embrago muchos de los programas o fuentes de financiamiento está centralizado o es concursable sobre la base de estándares y definiciones previamente establecidas por el nivel central o regional.

Como causa de esta distancia entre quién financia o define los programas y quien es el actor o partícipe en el barrio, se ha señalado la desconfianza en los municipios, bajo el argumento de que no existirían las capacidades locales, dejando el financiamiento de programas y frecuentemente la ejecución de éstos a nivel central y muy poco a nivel de decisiones municipales.

Un ejemplo claro de lo anterior ha sido los programas de intervención en barrios, específicamente 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; esto no solo genera procesos administrativos que dependen del nivel central para la implementación de un programa, sino además el desequilibrio entre los tiempos sociales y los tiempos de programación e implementación del programa. Otro ejemplo claro es la postulación de fondos al FNDR o los proyectos de pavimentación comunal.

Por otra parte las organizaciones comunitarias han asumido la conformación de redes y coordinadores que aglutinan las demandas y reivindicaciones locales territoriales para establecer canales comunes de conversación con el sector privado y público, que a su vez reduzcan las brechas de acceso a la información. El reconocimiento de estas organizaciones puede así, favorecer el acuerdo entre actores para incrementar los recursos e iniciativas disponibles para el desarrollo territorial con criterios participativos. (MINVU 2009)

Un Techo para Chile, a partir de su experiencia en el trabajo con comunidades plantea un modelo de comunicación mutua entre actores estatales y ciudadanos, en donde el Estado sea protagonista y responsable del desarrollo de las políticas habitacionales, tratando de reorientar, con la ayuda de la ciudadanía, las tendencias económicas que —incluso desde el interior de las políticas de vivienda— han fomentado la segregación urbana. (Techo, 2013)

Cuando descubrimos que grupos sociales se organizan para llevar a cabo ciertas actividades y éstas empiezan a repetirse o extenderse, estamos frente a una clara señal de algún vacío. Una luz roja que señala que existe un vacío en las políticas públicas que no están siendo capaces de enfrentar ciertas realidades. Por otra parte, parece de la mayor importancia intentar generar sinergias entre las acciones que desarrolla la comunidad y las políticas sociales que implementa el gobierno, ya que reconociendo las limitaciones reales que tiene cualquier Estado de país en desarrollo para financiar todas las acciones que requiere la solución de los problemas sociales, la cooperación entre acciones de trabajo voluntario genera- dos por la comunidad y programas gubernamentales tienen un claro potencial de aumentar la efectividad del accionar de ambos grupos. Paralelamente, esto permitiría fomentar el desarrollo del sentido de solidaridad entre los grupos con mayor capacidad económica, cuestión que indudablemente enriquecería nuestras sociedades y mejoraría las posibilidades de llegar a ser un país con más igualdad. (Ducci 2004)

**Causa 6: La enorme** **desigualdad en los recursos entre comunas.**

La localización de vivienda es sólo una parte del problema de la segregación. 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, basado en un sistema de impuestos territoriales que reproduce las desigualdades de ingreso en desigualdades urbanas y “castiga” a los municipios con sectores vulnerables. Ello genera importantes inequidades en la calidad, dotación y cobertura de equipamientos, espacios públicos y servicios urbanos.

Por ejemplo, de las 52 comunas que existen en la Región Metropolitana, sólo seis 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 seis comunas, las más ricas (Las Condes, Vitacura, Providencia, Lo Barnechea, Santiago y Ñuñoa) son las que reflejan la modernidad urbana y las que empujan los promedios en los indicadores socio-económicos que nos acercarían a la meta de país desarrollado. En ellas están concentradas las oportunidades, los empleos y los edificios y espacios públicos más bellos de la ciudad.

El impuesto territorial da origen al 38% de los ingresos propios municipales, siendo su principal fuente autónoma de recursos. Sin perjuicio de lo anterior, las virtudes económicas de este mecanismo de recaudación y el contexto de la actual discusión en torno a la agenda de descentralización y la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano invitan a revisar la operatoria de este tributo, evaluar la pertinencia de las exenciones vigentes y considerar medidas que permitan perfeccionar y potenciar esta herramienta (Slaven Razmilic, CEP 2014).

Teniendo en consideración que el grueso de los ingresos municipales de generación propia (impuesto territorial, patentes comerciales, permisos de circulación y otros derechos) depende directa o indirectamente del ingreso de los habitantes y de la actividad comercial/industrial que registre la comuna, no es de sorprender que exista una importante asimetría en el volumen y estándar de bienes públicos locales que los distintos municipios proveen a sus residentes. Lo anterior se acrecienta considerando el hecho de 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.

La mayoría de las comunas del país no recibe ingresos por concepto de contribuciones (impuestos a los bienes raíces) y, siendo pobres, tampoco atraen a empresas que pagan patentes o permisos municipales. Esto los deja financieramente dependientes de los excedentes distribuidos por los 10 municipios más ricos del país a través del Fondo Común Municipal.

La situación en las demás regiones del país no es distinta. En todas las capitales regionales existen agrupaciones de viviendas sociales con estándares muy inferiores al promedio, incluso en economías dinámicas como la de Antofagasta donde el 33% de la población vive en cerros con pésimas condiciones de urbanización. Otro ejemplo es la conurbación Viña del Mar – Valparaíso. La primera es la capital turística del país y la segunda fue denominada patrimonio de la humanidad por Unesco. Ambas configuran un bello anfiteatro natural que resplandece de noche pero que oculta en la parte alta de sus cerros una pobreza extrema con 146 campamentos y 7.500 familias ubicadas en zonas de riesgo por incendios y derrumbes.

Consideramos que todas las propuestas sobre política habitacional y desarrollo urbano deben coordinar la acción de gobiernos centrales —ministerios de Obras Públicas (MOP), Vivienda y Urbanismo (MIN- VU), Desarrollo Social (MDS) y Bienes Nacionales (MBN)— con gobiernos locales —Servicio de Vivienda y Urbanismo (SERVIU), Gobierno Regional (GORE) y municipios—. La segregación urba- na de nuestro país no podrá abordarse correctamente si no se aplican las políticas centrales desde un nivel gubernamental que considere apropiadamente la especificidad regional y comunal. A modo de ejemplo: actualmente la región de Antofagasta tiene un PIB per cápita que supera los 30.000 dólares, por lo cual sus precios de construcción —suelo, materiales, mano de obra y ad- ministración— no pueden equipararse con los de la región del Bío Bío, cuyo PIB per cápita es cercano a 15.000 dólares. El monto de los subsidios de vivienda social debería considerar las especificidades socioeconómicas de cada región.

En respuesta a este diagnóstico, se requiere en primer lugar reforzar la labor del Estado como ente responsable de las políticas habitacionales; éste debe tener la fortaleza necesaria para modelar la oferta de viviendas sociales.

Las propuestas recientemente entregadas por la “Comisión Presidencial para la Descentralización” se propone “*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 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.

1. **OBJETIVOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL DE LA PNDU.**

Frente a estos problemas, la Política Nacional de Desarrollo Urbano ha definido ocho objetivos que, en síntesis, abordan los desafíos de garantizar la equidad urbana, la integración social y la cohesión social. Estos son:

* 1. **Garantizar el acceso equitativo y gradual a los bienes públicos urbanos.** Mediante planes y proyectos de inversión pública en zonas vulnerables y definición de nuevos estándares mínimos de calidad y cobertura para los espacios públicos, los equipamientos urbanos, la conectividad y movilidad.

* 1. **Revertir las actuales situaciones de segregación social urbana.** Mediante planes y proyectos públicos de remodelación urbana y recuperación de barrios.
  2. **Evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana.** 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.
  3. **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.
  4. **Establecer una política de suelo para promover la integración social,** propiciando una política que aseguren suelo para la vivienda en barrios integrados y diversos, mediante la utilización del suelo disponible o subutilizado al interior de las ciudades y la creación de Mecanismos normativos, tributarios y de gestión pública que aseguren la disponibilidad de suelo integrado para la vivienda social y la generación de barrios integrados y diversos socialmente.
  5. **Fomentar el desarrollo y fortalecimiento de comunidades.** Mediante programas de habilitación social, educación, participación social y la creación de organizaciones de base en los barrios, comunidades y conjuntos.
  6. **Incrementar****la conectividad, la seguridad y la accesibilidad universal.** 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.** Mediante planes y proyectos de infraestructura, viviendas y equipamiento adecuados a las características particulares de las distintas localidades, su geografía y cultura.

Sin perjuicio de los lineamientos anteriores señalados, la PNDU establece lineamientos en otras áreas que van en directa relación con medidas para garantizar la equidad urbana, la integración social y la cohesión social, tales como:

* Integrar la planificación urbana con los programas de inversión.
* Considerar los efectos sociales de los proyectos públicos y privados y corregir imperfecciones del mercado de suelo.
* Velar por la eficiencia de las inversiones en infraestructura pública en la ciudad y el territorio
* Fomentar el uso sustentable del suelo en ciudades y áreas de expansión
* Fomentar la movilidad urbana a través del uso compartido del espacio público.
* Sistema descentralizado de decisiones urbanas y territoriales.
* Reorganización de potestades públicas en cuatro escalas territoriales.
* Sistema de planificación integrado.
* Participación ciudadana efectiva.
* Sistemas expeditos de aprobación de iniciativas públicas y privadas.
* Sistema de medición de la calidad del desarrollo urbano.

1. **PROPUESTAS PARA UNA POLÍTICA DE SUELO E INTEGRACIÓN SOCIAL**

La PNDU ha propuesto valorar la función social del suelo sostenido que es preciso “*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”.* Con ello viene a reconocer la dimensión social de la propiedad, expresada en la Constitución[[4]](#footnote-4) y que exige que ésta deba emplearse en armonía con el interés general.

El Grupo de Trabajo creado por el CNDU para discutir medidas asociadas a los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano ha definido tres ámbitos de medidas de Política de Suelo:

1. Medidas de Regulación para la Integración Social Urbana.
2. Medidas de Gestión para la Regeneración de la Ciudad Segregada.
3. Medidas de Fortalecimiento de la Participación de la Comunidad.
4. **MEDIDAS DE REGULACIÓN URBANA PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA.**

La integración social es entendida hoy como un estándar urbano de sustentabilidad, para lo cual se requiere establecer regulaciones que la garanticen y eviten, como sostiene la PNDU, las *“…situaciones de segregación que permite la legislación actual, como la posibilidad de construir conjuntos de viviendas sociales en el área rural, desconectados de las redes y servicios urbanos más elementales”.* A diferencia de la mayoría de los países desarrollados Chile no cuenta con mecanismos que impidan que el mercado del suelo reproduzca nuevas situaciones de segregación social y desigualdad en la provisión de bienes públicos. Para lograr avanzar en esta dimensión se propone:

**1.1 REGULACIONES PARA INCREMENTAR LA EQUIDAD URBANA**

**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.

**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.

**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.

**1.2 REGULACIONES PARA INCREMENTAR LA INTEGRACIÓN SOCIAL**

**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 realizan los proyectos inmobiliarios de urbanización o densificación conforme al artículo 70 LGUC[[5]](#footnote-5), 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. Está 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).

**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.

**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.

**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.

**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 incorporase 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.

**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.

**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.

**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, quedo 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.

1. **MEDIDAS DE GESTIÓN PARA LA REGENERACIÓN DE LA CIUDAD SEGREGADA.**

Si bien la creación de mecanismos de regulación del suelo y la planificación urbana puede ayudar a prevenir la reproducción de nuevas situaciones de segregación social o de altos niveles de desigualdad urbana, la situación actual de las ciudades no se resuelve con normas, requiere de la acción directa de la inversión pública. Las ciudades chilenas tienen una deuda con 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 fuerte intervención del Estado con inversiones públicas y gestión del suelo que regeneren la ciudad segregada y desigual que hemos construido conteniendo la expansión de la mancha urbana que ocasiona importantes costos sociales, económicos y ambientales. Se distinguirá entre la remodelación urbana, que interviene sectores de la ciudad que se encuentran en estado de deterioro o cuentan con insuficientes estándares urbanos, y la regeneración urbana, que interviene sectores de la ciudad que padecen de un severo deterioro urbano, económico y social. Finalmente, se estima importante superar el paradigma habitacional de la “vivienda propia” y abrirse a nuevos mecanismos como el arrendamiento. Se propone:

**2.1 MEDIDAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA REGENERAR LA CIUDAD SEGREGADA**

**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—[[6]](#footnote-6) 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.

**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 o 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:

1. 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 todo el área a intervenir, incluyendo en el área cuotas o cesiones de vivienda social;
2. 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;
3. Ejecutadas 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.

**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:

1. Tener un proceso participativo.
2. 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).
3. 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.
4. Contemplar incentivos normativos de regulación urbanística.
5. Contemplar metas y plazos.
6. 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.
7. Estas zonas podrían abrirse a modelos concesionales en tanto se resguarde adecuadamente el cumplimiento de los objetivos de interés social. Cualquiera sea el modelo deberá evitarse la expulsión de los habitantes originales.

**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.

**2.2 MEDIDAS DE GESTIÓN PÚBLICA PARA GENERAR ACCESO AL SUELO**

**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:

1. 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;
2. 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.
3. 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 (abierta a propuestas de particulares);
4. Eliminación del sistema de autofinanciamiento de instituciones públicas a través de la venta de bienes raíces (Ministerio de Bienes Nacionales y GORES)[[7]](#footnote-7);
5. Admitir que el suelo que se declara herencia vacante pueda emplearse para estos propósitos; y
6. Establecer el derecho de tanteo y retracto en sectores que sean de interés del Estado, lo que supone:
   1. 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;
   2. 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;
   3. 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. Esto 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 debiera ejercerse en un plazo breve desde que el SERVIU tome conocimiento de la operación.

**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.

**MEDIDA 18**

**Impulsar la vivienda de interés social en arriendo mediantes 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 asocien a viviendas de interés social. Una propuesta que ha sido planteada algunos estudios es bajar progresivamente el limite exento de 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.

1. **MEDIDAS DE FORTALECIMIENTO DE LA COMUNIDAD Y LA PARTICIPACIÓN SOCIAL.**

La cohesión social es uno de los principales objetivos de una adecuada Política de Suelo. La creciente fractura social generada por la segregación social requiere de mecanismos que permitan reconstruir redes sociales, fortalecer el capital social e impulsar comunidades que lideren sus procesos de regeneración urbana. Se propone:

**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.

**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.

1. **AGENDA DE PRIORIDADES DE POLITICA DE SUELO.**

Los altos niveles de desigualdad en nuestras ciudades no pueden esperar. No obste 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 de “Política de Suelo para la Integración Social” deben priorizar aquellas acciones que el Estado pueda implementar sin requerir reformas legales. En esta línea se propone:

**Medidas de Corto plazo:**

1. **Gestión directa de Proyectos Urbanos Integrados en todo el País.** (medida 8) Se debe aplicar desde el 2015 un enfoque de planes urbanos integrados, integración social y gestión participativa a todos 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 directamente por los SERVIUs y deben desarrollados con altos estándares de diseño y gestión urbana, evitando la construcción masiva de viviendas sociales.
2. **Priorización e incremento sustantivo de recursos para inversiones en proyectos emblemáticos de infraestructura y espacios públicos con fines de equidad urbana e integración social,**(medida 14) en los Planes de Infraestructura Regional que está desarrollando el Comité de Ministros de Ciudad y Territorio. Se deben priorizar el diseño y ejecución de aquellos proyectos de transporte, corredores de vialidad urbana y parques urbanos o equipamientos sociales mayor impacto en zonas vulnerables. Su diseño debe participativo e incorporar altos estándares de espacio público y mejoramiento urbano. Las denominadas “Zonas de Interés Social” (medida 8) podrían ser inicialmente definidas técnicamente por el conjunto ministerios, con participación de los gobiernos regionales y municipios.
3. **Implementación reglamentaria de la los incentivos urbanísticos de integración social** (medida 6). Se debe aprobar reglamentación (Decreto Supremo) de 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 exigir cuotas de viviendas de interés social (como ha sido definido en este documento) asociados a incrementos de densidad urbana, con foco en sectores interiores bien equipados y altamente accesibles por transporte público.

**Medidas de Mediano Plazo**

* + - 1. **Establecer la creación de los Servicios de Desarrollo Urbano,** mediante la reforma de los SERVIUs, su transferencia a los Gobiernos Regionales y el traspaso y concetración derecursos y atribuciones amplias de gestión del suelo público y las inversiones urbanas.
      2. **Despachar “Ley de Aportes al Espacio Público”,** con los ajustes necesarios para garantizar financiamiento de inversiones urbanas en las comunas más vulnerables.
      3. **Ingresar al Congreso un proyecto de “Ley de Suelo para la Integración Social”,** con el conjunto de reformas legales propuestas, de forma de iniciar el debate parlamentario en la materia. Esta ley debiera incluir entre otras materias:

1. Cambios reglamentarios y legales al sistema tributario territorial, con señales de tributarias antiespeculativas.
2. Modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones que faculte a los instrumentos de planificación para fijar estándares urbanos diferenciados por regiones, estableciendo nuevos los estándares urbanos mínimos y máximos que podrán definir los instrumentos de planificación. 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.
3. Facultar a las municipalidades o autoridades regionales para formular “Planes de Regeneración Urbana” o “Planes de Ciudad” vinculantes con los instrumentos de regulación urbana e inversiones públicas. Se establecerá: su contenido, formulación, aprobación, modificaciones, participación ciudadana, plazos, organismos técnicos involucrados en su formulación y aprobación. Los planes de inversión será el instrumento de planificación que oriente la coordinación e inversión en las comunas o intercomunas y deberán responder a los déficits resultantes de la definición de los estándares urbanos para cada territorio.
4. Establecer en la legislación urbana la obligatoriedad de urbanizar según los estándares de integración social y de urbanización definidos en los instrumentos de planificación territorial, sea esto en su propio terreno, existiendo áreas afectas para el cumplimiento de estándares urbanos o fuera del proyecto; todo lo anterior conforme al máximo de obligación establecida en el artículo 70º de la Ley General de Urbanismo y Construcciones.
5. Reglamenta los plazos para la definición de estándares, actualización de los instrumentos de planificación y la gradualidad de implementación.
6. **COMENTARIOS FINALES (por redactar)**
7. **MIEMBROS DEL CONSEJO Y GRUPO DE TRABAJO (por incluir)**
8. **ANEXOS (Actas de Grupo de Trabajo de Política de Suelo para la Integración Social)**

1. Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ámbito 1 “Integración Social”, pág. 23 Marzo 2013 [↑](#footnote-ref-1)
2. Indicados SIGMA es calculado usando una desviación estándar para valores de municipalidad de Areas Metropolitanas. Fuente: Basos en datos del Ministerio de Desarrollo Social (2009) Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN-2009, Ministerio de Desarrollo Social, Santiago; Ministerio de Desarrollo Social (2011) Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional CASEN-2011, Ministerio de Desarrollo Social, Santiago; Banco Central de Chile (2012) Base de Datos Estadísticos, Urban Policy Reviews: Poland, OECD Publishing, Paris. [↑](#footnote-ref-2)
3. Artículo 2.2.5 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Tabla de cesiones. [↑](#footnote-ref-3)
4. 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”*. [↑](#footnote-ref-4)
5. Si bien actualmente los proyectos de densificación no efectúan cesiones, el proyecto de ley sobre aportes al espacio público, actualmente en el Senado, debiese cambiar este estado de cosas. [↑](#footnote-ref-5)
6. 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”*. [↑](#footnote-ref-6)
7. El presupuesto del Ministerio de Bienes Nacionales para 2013 contempló ingresos derivados de venta de terrenos por un total de $ 17.982.287.000. 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 Nº 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”.* [↑](#footnote-ref-7)