



Consejo  
Nacional de  
Desarrollo  
Urbano

Gobierno de Chile



PN  
UD



# PROPUESTAS PARA UNA AGENDA SOCIAL URBANA

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano 2020

Santiago



# PROPUESTAS PARA UNA AGENDA SOCIAL URBANA

Consejo Nacional de Desarrollo Urbano 2020

Documento aprobado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano en su XXIII Sesión Plenaria.



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

Diseño: Rodrigo Álvarez Abel

Fotografías: Santiago Moura / Franco Salcedo / Cristián Castillo / Fran O'Neil

# ÍNDICE

<b>CARTA DEL PRESIDENTE DEL CNDU</b>	4
<b>INTRODUCCIÓN</b>	5
<b>ESTRUCTURA DE LA AGENDA SOCIAL URBANA</b>	7
<b>PRIMERA PARTE: Agenda de discusión 2020</b>	8
<b>ÁMBITO 1.</b> Compromiso ciudadano y gestión local.	9
<b>ÁMBITO 2.</b> Acceso a la vivienda para una mayor integración social.	11
<b>SEGUNDA PARTE: Agenda urbana corta</b>	13
<b>Medida N° 1.</b> Implementar modificaciones legales y reglamentarias para favorecer la integración social desde la planificación.	15
<b>Medida N° 2.</b> Mejorar el proceso de elaboración de los planes reguladores comunales para que se ajusten oportunamente a las necesidades de las personas.	19
<b>Medida N° 3.</b> Generar herramientas específicas para la microdensificación a través de pequeños condominios y regeneración urbana de barrios deteriorados.	20
<b>Medida N° 4.</b> Promover estándares de equidad territorial en proyectos de infraestructura y equipamiento público urbano.	22
<b>Medida N° 5.</b> Implementar medidas para priorizar el transporte público y la movilidad activa en zonas congestionadas.	24
<b>Medida N° 6.</b> Fortalecer el PLADECO como un instrumento estratégico para las decisiones del desarrollo local.	26
<b>Medida N° 7.</b> Formalizar canales de participación de la comunidad en la toma de decisiones del presupuesto municipal anual.	27
<b>Medida N° 8.</b> Revisar los criterios de cálculo y de exención de contribuciones para aumentar los ingresos municipales.	28
<b>Medida N° 9.</b> Implementar un proyecto piloto de vivienda integrada en suelo público con el tercer sector (sin fines de lucro) y con instituciones privadas.	29
<b>Medida N° 10.</b> Implementar un proyecto piloto de vivienda integrada en suelo público mediante el mecanismo de concesiones.	30
<b>Medida N° 11.</b> Implementar un proyecto piloto para el diseño de un plan estratégico de viviendas integradas.	31
<b>Medida N° 12.</b> Implementar un plan piloto de infraestructura urbana integrada, utilizando un convenio de programación según la ley 21.074.	33
<b>SINTESIS MEDIDAS DE CORTO PLAZO Y SU RELACIÓN CON LOS TEMAS A PROFUNDIZAR DURANTE 2020</b>	36
<b>INTEGRANTES GRUPO DE TRABAJO</b>	39

## CARTA DEL PRESIDENTE DEL CNDU

El país ha sido testigo de las mayores expresiones de malestar ciudadano de su historia reciente, dejando en evidencia, entre otros aspectos, la necesidad de profundizar en materias sociales y detonar acciones desde todos los estamentos del Estado, para responder con prontitud a los desafíos a través de mejorar las políticas públicas y su efectividad. El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) decidió sumarse a esta gran tarea país, con la formulación de una Agenda Social Urbana, asumiendo que las ciudades han acentuado los problemas de inequidad y segregación urbana. La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), promulgada el año 2014, ya señalaba que uno de los principales desafíos de nuestras ciudades era la superación de estos flagelos y dejaba claramente definidas las bases para la construcción de ciudades más integradas y justas.

No obstante, a más de cinco años de la promulgación de la PNDU, y aun cuando se han realizado significativos avances en los programas de vivienda integrada, obras urbanas, infraestructura y equipamiento de servicios, muchas familias siguen enfrentando enormes dificultades para acceder a una casa y vivir en barrios equipados e integrados a la red de servicios y transporte, agudizando la precariedad de sus vidas y de la sociedad en su conjunto.

La Agenda Social Urbana representa un genuino deseo de aportar a perfeccionar las políticas públicas que determinan el devenir de las ciudades chilenas, en un momento especialmente complejo para todo el país. Este documento recoge el esfuerzo colaborativo de decenas de Consejeros y Consejeras del CNDU, instituciones, organizaciones sociales, gremiales, académicas y expertos, que sintieron que sus opiniones y propuestas podían aportar a la construcción de soluciones.

Nuestros más sinceros agradecimientos a todas las personas que participaron en más de siete sesiones de trabajo ininterrumpidas, con la esperanza y firme optimismo que nuestras ciudades pueden ser una respuesta para la construcción de una sociedad más justa y próspera. Nuestro agradecimiento a todos ellos, por la disposición permanente al diálogo, a la convergencia de ideas y a los acuerdos.

**Sergio Baeriswyl R.**

*Presidente*

*Consejo Nacional de Desarrollo Urbano*

## INTRODUCCIÓN

Desde su promulgación en 2014 la PNDU es clara en señalar que la integración social es el principal desafío de las ciudades chilenas. Los problemas de una parte importante de la población para acceder a bienes y servicios urbanos de calidad, se han transformando en un obstáculo que acentúa la brecha de la desigualdad. La realidad de este problema es diversa, cambia de ciudad a ciudad, de territorio a territorio, pero es explícita y una constante en todas sus escalas. El mejoramiento de la calidad de vida experimentado por las ciudades muestra diferencias inexplicables para una sociedad inspirada en los principios de prosperidad, justicia y equidad social, como evidencian claramente los resultados de la evaluación realizada por el Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU).

Para enfrentar este enorme desafío el CNDU ha elaborado diferentes documentos desde el año 2015 a la fecha, con el objeto de atender el llamado formulado por la PNDU, valorando el rol de todos los actores de la ciudad, pero en particular el rol del Estado, en la superación de los desafíos de integración social. En efecto, en la actualidad muchos territorios urbanos y parte de nuestra sociedad viven al margen de los beneficios del sistema económico, o bien, viven desplazados por programas de viviendas implementados en el pasado, sin una visión integrada del bienestar urbano, lo que se traduce en sectores con bajos estándares urbanos y poca capacidad institucional para dar respuesta a las urgencias de los habitantes. La sensación de trato desigual, abuso y pocas oportunidades se ha convertido para muchos en una realidad que está en el corazón de las demandas sociales.

Conscientes de esta realidad, creemos en la urgencia de promover soluciones que implementen propuestas y acciones en diferentes dimensiones y escalas. Por un lado, fijar “metas”, sin las cuales resulta muy difícil correlacionar y alinear las propuestas con el logro de resultados y, por otro lado, establecer el “cómo” hacemos ciudad y somos capaces de poner en marcha las múltiples soluciones diseñadas. Para esto, el CNDU consiente de su rol consultivo y asesor del Presidente de la República para la implementación de la PNDU, ha decidido aportar con una “Agenda Social Urbana” que reúne un conjunto de medidas destinadas a avanzar hacia ciudades más integradas y equitativas.

Esta Agenda Social Urbana es muy ambiciosa, pues recoge la voluntad transformadora de los diferentes integrantes que aportaron con sus iniciativas. De este modo, ella se estructura en dos escenarios temporales: *Una Agenda para la Discusión 2020*, que plantea un conjunto de medidas cuya profundidad y alcance necesitan estudios técnicos, evaluaciones y mayor discusión para su implementación. Por otro lado, una *Agenda Urbana Corta*, la cual representa medidas que sugerimos implementar con prontitud, confiados en los positivos efectos que ellas pueden representar para el logro de una mayor integración social urbana, entendida siempre como un valor compuesto de dos elementos:

- **Equidad urbana: Acceso y uso equitativo a los bienes y servicios públicos.**
- **Inclusión social: Cohesión social y participación en los beneficios que ofrece la ciudad.**

Al respecto, una parte importante de la *Agenda Urbana Corta* aborda un conjunto de sugerencias para enriquecer la elaboración y discusión del Proyecto de Ley de Integración Social, actualmente en discusión parlamentaria y que es vista como una importante herramienta para el logro de los objetivos de este documento.

Con todo, es preciso señalar que la magnitud de los desafíos, de la integración social, son muy grandes y no existe una única respuesta capaz de solucionarlos. Cada ciudad contiene su propia realidad, diferente a las otras, con situaciones, problemas, sensibilidades e identidad diferentes y, en consecuencia, es necesario disponer de diferentes herramientas que sean implementadas con sentido de singularidad y efectividad. En este contexto, se proponen un conjunto de medidas de carácter regulatorio, legal, instrumental, programáticas y también la organización de algunas competencias, todas las cuales puedan actuar en forma combinada o selectiva según sea el caso, para asegurar los cambios virtuosos esperados. De esta manera, la Agenda Social Urbana se plantea con criterios para su ejecución, con metas y plazos, que invita a los diferentes actores públicos y privados a procurar una mejor accesibilidad a la vivienda, mayor integración social, mayor gobernanza local y mejor participación ciudadana.

Subyace en todos los contenidos de la presente Agenda Social Urbana los principios que establece la PNDU, basada en las personas, poniendo la institucionalidad y a las ciudades al servicio de este objetivo. En este contexto destacamos las siguientes premisas:

- ✓ **Dignidad para todas y todos.**
- ✓ **Ciudad como soporte del bien común.**
- ✓ **Fortalecimiento del rol del Estado.**
- ✓ **Desarrollo urbano basado en el compromiso ciudadano<sup>1</sup>.**
- ✓ **Equidad territorial y ambiental<sup>2</sup>.**
- ✓ **Fortalecimiento de la planificación urbana y sus instrumentos.**
- ✓ **Factibilidad técnica y financiera de todas las propuestas.**

La presente Agenda Social Urbana está estructurada en base a dos capítulos. Como ya se ha señalado anteriormente, el primer capítulo corresponde a la *Agenda para la Discusión 2020*, identificando materias que han sido consideradas de interés, pero que necesitan de mayor análisis y evaluación para su implementación. El segundo capítulo corresponde a la *Agenda Urbana Corta*, que reúne un conjunto de medidas posibles de ser implementadas en el corto plazo.

---

1 "Compromiso ciudadano" es un concepto más amplio que participación ciudadana. El compromiso ciudadano concibe a la comunidad como co-responsable en las decisiones sobre el territorio urbano, incluyendo el diseño, ejecución y evaluación de todo plan y proyecto urbano (Se entiende por proyecto urbano aquel que se realiza sobre terrenos públicos o fiscales de cualquier tipo, incluyendo los que pertenecen a empresas del Estado).

2 Las desigualdades en las ciudades no sólo se refieren a temas de vivienda sino también a temas ambientales, tales como: acceso a espacios públicos e infraestructura ecológica, contaminación ambiental (relaves en ciudades, zonas afectadas por procesos industriales o mineros, viviendas sociales construidas sobre suelos no aptos, entre otros).

# ESTRUCTURA GENERAL DE LA AGENDA SOCIAL URBANA



**PRIMERA PARTE:  
AGENDA DE DISCUSIÓN 2020**





## PRIMERA PARTE: AGENDA DE DISCUSIÓN 2020

Los desafíos de la integración social de las ciudades chilenas, sumado a las recientes demandas de la ciudadanía, nos llevan a tener una mirada crítica respecto de la forma en la cual hemos construido nuestras ciudades. En efecto, la PNDU es clara al señalar el año 2014 las debilidades de nuestro modelo de desarrollo urbano y nos motiva a buscar formas más efectivas para asegurar el mejoramiento de la calidad de vida, con una mejor planificación, mayor descentralización y compromiso ciudadano, aspectos que han sido priorizados en la Agenda de Discusión 2020.

### ÁMBITO 1 COMPROMISO CIUDADANO Y GESTIÓN LOCAL

Como lo señala la PNDU la participación ciudadana y el rol de los gobiernos locales, constituyen pilares fundamentales para la construcción de las ciudades. Hoy constatamos con mayor elocuencia la necesidad de avanzar en la construcción de la ciudad con las personas y comunidades:

- ✓ **Reconociendo las necesidades de la ciudad en su conjunto.**
- ✓ **Con los Gobiernos Regionales y el Municipio al frente.**
- ✓ **Con compromiso ciudadano.**

La gestión de la ciudad desde lo local requiere una nueva mirada del rol de los municipios, más allá de su función como proveedor de algunos servicios o administrador de un territorio. Se trata de avanzar hacia un modelo que le permita desempeñar su función en estrecha cercanía con la ciudadanía, y con capacidades y herramientas para dirigir el desarrollo urbano comunal. Este esquema no implica que el Estado Central transfiera necesariamente sus competencias, programas y presupuestos al municipio, pero sí una re-organización del aparato del Estado de nivel central y regional para funcionar como un soporte que facilite y apoye la acción del Municipio.

Esta nueva mirada puede corregir la habitual lejanía que perciben las personas frente a las instituciones de escala central y regional. El municipio, al ser una institución descentralizada territorialmente está en una posición privilegiada para construir una relación de cercanía y entendimiento más profundo de las dinámicas y necesidades locales. Además, al ser una institución liderada por autoridades electas de manera directa (Alcalde y Concejo Comunal), posibilita el escrutinio periódico de la propia ciudadanía.

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

Sin embargo, esto no es suficiente. Si queremos una construcción de ciudad desde las necesidades locales, debemos involucrar a todos sus actores, especialmente a quienes perciben lejanía y exclusión. Para esto proponemos un cambio de paradigma respecto del rol que corresponde a la comunidad en los procesos de planificación y construcción de la ciudad, pasando de un sistema de participación que se basa en mecanismos consultivos e informativos, hacia un verdadero "compromiso ciudadano" en el sentido de concebir a

la comunidad como co-responsable en el diseño, ejecución y evaluación de todo plan y proyecto urbano que contemple recursos públicos y privados.

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

Para lograr lo anterior es fundamental fortalecer a los municipios, los cuales se encuentra fuertemente limitados por carencias presupuestarias y técnicas. El actual mecanismo de financiamiento no permite garantizar que aquellas comunas con mayor demanda por atención y servicios municipales reciban los recursos suficientes para esta gestión. Esto ha llevado a que las diferencias de ingreso propio per-cápita municipal entre comunas de una misma ciudad, como el caso del Gran Santiago, muestre una brecha de hasta siete veces en el valor<sup>3</sup>. Esta distorsión se sustenta principalmente en que las principales fuentes de ingresos propios permanentes de un municipio: impuesto territorial, permiso de circulación y patentes comerciales, se relacionan directamente con el capital de los habitantes que allí residen. De esta manera, las comunas en que sus habitantes tienen mayores carencias son las que menos recaudan por esta vía. Lo anterior deriva en un círculo vicioso que amplifica la desigualdad y reproduce la pobreza y que no sería posible corregir sólo mediante un mejor modelo de asignación de recursos a través del Fondo Común Municipal.

Desde esta perspectiva es urgente sostener dos acciones principales: modernizar la gestión municipal e inyectar recursos adicionales para reducir la desigualdad presupuestaria, asegurando con ello el correcto funcionamiento de estas instituciones. Este esfuerzo debe ir acompañado de apoyo técnico de alto nivel y de un buen sistema de control de gestión de modo de asegurar el buen uso de esos recursos.

Como un primer paso en este camino, se propone formalizar la siguiente Meta:

#### META 1

Avanzar hacia un ingreso municipal propio mínimo, pesos por habitante<sup>4</sup>, que les permita a los municipios cubrir las obligaciones que la ley les asigna, incluyendo un porcentaje creciente de decisión ciudadana sobre la inversión local.

<sup>3</sup> Para el año 2018, el ingreso propio per cápita (Ingreso propio permanente + Fondo Común Municipal) de Pedro Aguirre Cerda fue de \$93.513 mientras que el de Vitacura fue de \$625.497 (SINIM, 2018).

<sup>4</sup> Conscientes de que existen comunas con muy pocos habitantes donde dicho monto mínimo no será suficiente, el cumplimiento de esta meta deberá considerar mecanismos que permitan establecer un monto especial para esos territorios.

Para esto, además de las medidas contenidas en la Agenda Urbana Corta que se presentarán en el siguiente capítulo, se reconoce la necesidad de profundizar en la discusión durante el año 2020, medidas tales como:

#### MATERIAS DE DISCUSIÓN 2020 PARA AVANZAR EN COMPROMISO CIUDADANO Y GESTIÓN LOCAL

- M1. Fortalecer las capacidades de los municipios para la provisión de servicios.
- M2. Revisar el sistema de financiamiento municipal y mejorar el sistema de asignación de recursos del Fondo Común Municipal de manera que considere criterios distributivos para compensar diferencias de potencial de recaudación y necesidades de gasto.
- M3. Institucionalizar una participación ciudadana efectiva bajo el concepto de "compromiso ciudadano".
- M4. Ampliar y profundizar los mecanismos participativos y proveer financiamiento para ellos.

## ÁMBITO 2

### ACCESO A LA VIVIENDA PARA UNA MAYOR INTEGRACIÓN SOCIAL

Como lo señala la PNDU procurar procesos de desarrollo urbano que aseguren mayor integración social es una prioridad para todas las ciudades chilenas. A lo anterior se suman tendencias que han acentuado las dificultades para acceder a la vivienda y que aumentan el déficit habitacional cuantitativo<sup>5</sup> como el número de familias en condición de allegamiento<sup>6</sup> o viviendo en campamentos de alta precariedad. Junto a ello, el precio de la vivienda va al alza. En la última década, mientras los salarios crecieron en torno al 30% real, el precio real de las viviendas creció al doble. La consecuencia directa es que se agudiza la falta de vivienda urbana asequible y más todavía si se analiza según nivel de ingresos: mientras el quintil V gasta solo 14,8% de su presupuesto familiar en arriendo, el quintil I debe destinar 44,9% de su presupuesto (CChC en base a Casen 2017).

La magnitud de este desafío enorme y la respuesta es compleja ya que se hace necesario contar con mejores herramientas que permitan resolver este déficit<sup>7</sup> con dos condiciones adicionales:

- ✓ **Con vivienda integrada.**
- ✓ **Con planificación de ciudad.**

5 Déficit habitacional cuantitativo cercano a 393.000 nuevas viviendas de acuerdo a MINVU.

6 De acuerdo a CChC, 58% del déficit cuantitativo está explicado por el allegamiento (Balance de la Vivienda CChC, 2019). Respecto a campamentos, MINVU elaboró un catastro en que identificó que existen 802 en el país, en los que viven sobre 47.000 hogares.

7 La promoción de un cambio de paradigma que re direcciona la comprensión que tenemos de las soluciones habitacionales para los diferentes tipos de familia que existen en nuestro país, proveyendo no solo una vivienda digna, sino que, también integrada a los beneficios que ofrece la ciudad en términos de bienes y servicios públicos urbanos, nos obliga a tener que evaluar y redefinir el concepto que actualmente utilizamos para definir y cuantificar el "déficit habitacional", incluyendo tanto el déficit cuantitativo como cualitativo. En especial por nuevos factores que influyen en el acceso a la vivienda, por cuánto una persona que deba destinar más del 50% de su sueldo al pago de una unidad, también debería ser considerada como parte de un nuevo tipo de déficit asociado a la asequibilidad de una vivienda.

Entendemos por “vivienda integrada” a aquella vivienda asequible y de calidad, que se encuentra bien localizada y cumple con estándares<sup>8</sup> de acceso a bienes y servicios públicos urbanos.

Para materializar este cambio se requiere fortalecer el rol del Estado, diversificar los actores que participan en la construcción de la ciudad e incorporar nuevas herramientas para ampliar el repertorio de programas de la actual política habitacional, así como también mejorar la coordinación de inversiones en materia urbana.

De esta forma, se propone como Meta lo siguiente:

#### META 2

Reducir el déficit habitacional al año 2025 con vivienda integrada, que cumpla estándares urbanos medibles y monitoreables.

De manera complementaria a las medidas contenidas en la *Agenda Urbana Corta*, documentadas en el próximo capítulo, durante el año 2020 se profundizará en materias, tales como:

#### MATERIAS DE DISCUSIÓN 2020

##### PARA AVANZAR EN ACCESO A LA VIVIENDA PARA UNA MAYOR INTEGRACIÓN SOCIAL

- M1. Consolidar un Banco de Suelo Público para asegurar el desarrollo de viviendas integradas.
- M2. Fortalecer las instituciones sin fines de lucro, como tercer sector en la producción de vivienda integrada.
- M3. Desarrollar estrategias para alcanzar estándares urbanos para una vivienda y ciudad integrada<sup>9</sup>.
- M4. Implementar Planes Estratégicos de Vivienda Integrada para reducir el déficit habitacional y promover la integración social.
- M5. Consolidar un Parque de Vivienda Pública de Arriendo.
- M6. Facilitar el acceso a créditos hipotecarios a grupos emergentes o medios, con o sin subsidios, que no son considerados como sujetos de crédito.
- M7. Fortalecer los Gobiernos Regionales para liderar la coordinar de la inversión intersectorial en los territorios urbanos.
- M8. Implementar Planes de Integrados de Infraestructura<sup>10</sup> Urbana para coordinar inversiones sectoriales.

<sup>8</sup> Al referirse a “estándares de acceso a bienes y servicios públicos” se está considerando también el acceso a una buena calidad ambiental: aire, agua, suelo, entre otros.

<sup>9</sup> El concepto de “ciudad integrada” no sólo se plantea desde la integración de las personas, sino que también considera la integración de la ciudad con el territorio en el que se desarrolla. Así, durante el 2020 se profundizará también en medidas que permitan promover el vínculo de las ciudades con los elementos y sistemas naturales

<sup>10</sup> Estos planes ofrecen la oportunidad de promover la planificación de infraestructura verde de escala ciudad.

**SEGUNDA PARTE:  
AGENDA URBANA  
CORTA**



## SEGUNDA PARTE: AGENDA URBANA CORTA

A partir del contexto anteriormente expuesto, se ha elaborado un conjunto de 12 medidas posibles de implementar en el corto plazo y que permitirían avanzar hacia las metas propuestas en la presente Agenda Social Urbana. En lo particular, estas medidas se enfocan diferentes dimensiones de la planificación urbana y de la gestión local, incluyendo en algunos casos la realización de planes pilotos que permitan evaluar la efectividad de ellas y enriquecer las materias de Discusión del 2020 del CNDU. En otros casos, algunas medidas ya forman parte de propuesta realizadas por el CNDU en el pasado, pero que hoy cobran mayor urgencia en su implementación.

### Las medidas de la *Agenda Urbana Corta* son las siguientes:

- 1.** Implementar modificaciones legales y reglamentarias para favorecer la integración social desde la planificación.
- 2.** Mejorar el proceso de elaboración de los Planes Reguladores Comunales para que se ajusten oportunamente a las necesidades de las personas.
- 3.** Generar herramientas específicas para la microdensificación a través de pequeños condominios y regeneración urbana de barrios deteriorados.
- 4.** Promover estándares de equidad territorial en proyectos de infraestructura y equipamiento público urbano.
- 5.** Implementar medidas para priorizar el transporte público y la movilidad activa en zonas congestionadas.
- 6.** Fortalecer el PLADECO como un instrumento estratégico para las decisiones del desarrollo local.
- 7.** Formalizar canales de participación de la comunidad en la toma de decisiones del presupuesto municipal anual.
- 8.** Revisar los criterios de cálculo y de exención de contribuciones para aumentar los ingresos municipales.
- 9.** Implementar un proyecto piloto de vivienda integrada en suelo público con el tercer sector (sin fines de lucro) y con instituciones privadas.
- 10.** Implementar un proyecto piloto de vivienda integrada en suelo público mediante el mecanismo de concesiones.
- 11.** Implementar un proyecto piloto para el diseño de un plan estratégico de viviendas integradas.
- 12.** Implementar un plan piloto de infraestructura urbana integrada, utilizando un convenio de programación según la Ley N° 21.074.

A continuación, se desarrolla cada una de estas medidas.

## 1

**IMPLEMENTAR MODIFICACIONES LEGALES Y REGLAMENTARIAS PARA FAVORECER LA INTEGRACIÓN SOCIAL DESDE LA PLANIFICACIÓN.**

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 2

**Justificación.** La PNDU reconoce tempranamente que las ciudades presentan altos grados de desigualdad urbana y segregación social, con sectores de altos niveles de concentración de pobreza, inseguridad, falta de acceso a servicios públicos y baja conectividad, lo que ha sido confirmado a través de las mediciones del Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano SIEDU. Para avanzar en la solución de este desafío, el CNDU ha aprobado dos documentos de propuestas durante los años 2015 y 2019<sup>11</sup>, que en su conjunto representan una batería de instrumentos y herramientas que permiten cumplir los objetivos que como país nos hemos dado respecto a la integración social urbana.

En virtud de la oportunidad y urgencia de avanzar en algunos aspectos legales y reglamentarios para favorecer la construcción de viviendas integradas en cualquier lugar de la ciudad consolidada (no necesariamente al interior de una zona determinada o específica), se propone priorizar cambios en los siguientes aspectos:

- ✓ **Lograr la integración social a través de la planificación.**
- ✓ **Resguardar la escala de ciudad a través de nuevas atribuciones para los Planes Reguladores Intercomunales/Metropolitanos.**
- ✓ **Entregar una amplia gama de normas, incentivos y herramientas para promover la integración social, de tal forma que estos planes puedan elegir aquellas más pertinentes y efectivas en sus territorios.**
- ✓ **Contemplar mecanismos expeditos para que los Instrumentos de Planificación Territorial puedan modificarse rápidamente cuando se trate de materias de integración social.**
- ✓ **Fortalecer la institucionalidad a nivel local y/o regional, definiendo un ente responsable que asegure la efectiva aplicación de las normas de integración social, junto con la coordinación y seguimiento de planes y programas de inversiones.**

**Implementación:**

Para lograr lo anterior, y complementando lo ya regulador por la Ley N° 20.741, se propone reforzar e incorporar alguno de estos aspectos en el Proyecto de Ley de Integración Social (Boletín N° 12.288-14) que actualmente se encuentra en tramitación en el Congreso Nacional y que modifica varios cuerpos legales, entre ellos la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC). Complementariamente, también se han identificado algunos cambios que solo requieren una modificación de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC). A continuación, se especifica lo anterior:

- a. Reforzar la incorporación de objetivos de integración social en los Instrumentos de Planificación Territorial. Para ello se propone que las modificaciones integrales o

11 "Medidas para implementar una Política de Suelo para la Integración Social Urbana", CNDU 2015, y "Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas", CNDU 2019.

actualizaciones de los Planes Reguladores Intercomunales/Metropolitanos y Comunes deban: (i) contemplar disposiciones que incentiven la construcción de vivienda de subsidio, y (ii) promover el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes<sup>12 13</sup>.

b. Entregar nuevas atribuciones al Plan Regulador Intercomunal/Metropolitano en dos ámbitos:

- La posibilidad de establecer que estos planes contemplen normas urbanísticas tales como altura de las edificaciones, densidades, coeficiente de constructibilidad y sistemas de agrupamiento en torno a corredores o áreas de densificación<sup>14</sup>. Con ello se busca generar una planificación coherente en términos de la utilización eficiente de la infraestructura urbana, de las condiciones morfológicas de los ejes urbanos relevantes y disponibilizar viviendas asequibles en zonas con buenos estándares de accesibilidad, infraestructura y servicios urbanos.

- La posibilidad de establecer exigencias o incentivos para la construcción de viviendas subsidiadas y definir normas urbanísticas diferenciadas conforme a ese fin. Con ello se entrega una herramienta concreta a estos instrumentos para que puedan llevar a la realidad sus objetivos de integración social<sup>15</sup>.

c. Generar un mecanismo de aprobación simplificado para modificaciones de los Planes Reguladores Intercomunales/Metropolitanos que impulsen objetivos de integración social. Para ello se propone que puedan tramitarse mediante el mecanismo de enmienda<sup>16</sup>. Otra opción sería diseñar un mecanismo expedito especial similar al que

12 Para lo anterior se debiera:

- Incorporar a los Planes Reguladores Intercomunales en el nuevo inciso tercero propuesto para el artículo 27° de la LGUC.
- Incorporar en el inciso tercero del Artículo 34° de la LGUC – relativo a la definición y características de la planificación urbana intercomunal-, como objetivo del conjunto de normas y acciones, no solo el orientar y regular el desarrollo físico del área correspondiente, sino que también, promover la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes.
- Incorporar en el inciso tercero del Artículo 41° de la LGUC – relativo a la definición y características de la planificación urbana comunal-, como uno de sus objetivos, la promoción de la integración social y el acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes, entre las adecuadas condiciones de higiene y seguridad de los edificios y espacios urbano, y la relación funcional de las zonas habitacionales, de trabajo, equipamiento y esparcimiento.

13 Al incluir la integración social en los objetivos de la planificación, consecuentemente estos aspectos deberán ser incluidos en la Evaluación Ambiental Estratégica de los Instrumentos de Planificación Territorial. La EAE es un instrumento de gestión ambiental que puede propiciar la integración social, y por tanto los procesos de planificación deben apoyarse y llevar a cabo la incorporación de la integración social a través de este instrumento.

14 Esta propuesta se recoge del documento “Propuestas para una densificación equilibrada en las ciudades chilenas” CNDU, 2019 (Propuesta N°1). No requiere modificación legal, solo modificación a nivel de OGUC.

15 Esta propuesta toma de base la Propuesta 1 del documento de “Propuestas para una densificación equilibrada en las ciudades chilenas” CNDU, 2019. Sin embargo, incorpora la posibilidad de incluir cuotas de viviendas de subsidio en los proyectos que se desarrollen en base a las normas urbanísticas previstas por el Plan Regulador Intercomunal/Metropolitano. Para aplicarla se requiere modificación legal. Se sugiere incorporar en la letra c) del artículo 35° de la LGUC, entre las disposiciones que deben expresar gráficamente los planos de un plan regulador intercomunal, la definición de sectores especiales asociados a infraestructura y equipamiento público de alcance intercomunal, en los cuales deban establecerse exigencias de viviendas subsidiadas y definirse normas urbanísticas relativas conforme a ese fin.

16 El mecanismo de Enmienda para los Planes Reguladores Intercomunales/Metropolitanos ya está contemplado en la LGUC (Artículo 37 bis), faltando solo su reglamentación a nivel de OGUC. Para hacer aplicable esta propuesta se debiera modificar en la LGUC la alusión a que se admiten solo “modificaciones que no sean sustantivas”, y admitir cambios relacionados a los objetivos de integración social y urbana.



se establece en la Ley de Sismos o Catástrofes<sup>17</sup>.

d. Incorporar estándares de integración social en los instrumentos de planificación urbana comunal<sup>18</sup>.

e. Incorporar incentivos económicos para el desarrollo de proyectos de vivienda integrada. Para ello se propone:

- Reducir de 30 a 15 días el plazo para pronunciamiento por parte de la Dirección de Obras respecto de los proyectos de vivienda integrada.

- Establecer la obligación de priorizar la tramitación de los proyectos de vivienda integrada.

- Dar la posibilidad de que el municipio reduzca el derecho municipal de 1,5% a un 1% del presupuesto para obras nuevas de proyectos de vivienda integrada<sup>19 20</sup>.

- Focalizar los beneficios de impuestos territoriales y tributarios en pos de la integración social. Para ello se sugiere, en primer término, revisar la focalización del DFL N°2, que actualmente entrega beneficios a viviendas de hasta 140m<sup>2</sup> sin distinción de su valor o condición socioeconómica de su propietario. En este sentido se podría evaluar lo siguiente<sup>21</sup>:

- Mantener los actuales beneficios del DFL N°2, solo para los proyectos de vivienda integrada, con una exención total del pago de impuestos territoriales a los propietarios de primeras viviendas en dichos proyectos. Adicionalmente podría estudiarse la posibilidad de extender los plazos de aplicación de los beneficios.

- Mantener los actuales beneficios del DFL N°2 solo para unidades de vivienda de hasta 70 m<sup>2</sup> o cuyo valor de avalúo fiscal sea menor a determinado monto a estudiar.

- Acotar los beneficios del DFL N°2 solo a una unidad de vivienda por persona.

f. Incorporar exigencias relativas a la equidad urbana en los instrumentos de gestión urbana. Para ello se propone incorporar, entre los objetivos que persigue el plan de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público, tanto en su escala comunal como intercomunal, el mejorar los estándares de integración social, y los estándares de acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes<sup>22</sup>.

17 Ley N°16.282, Artículo 27 del Título I, cuyo texto refundido se encuentra en el Decreto 104 de 2012 del Ministerio del Interior.

18 Para ello se propone establecer dicha exigencia en la OGUC, asociado al Artículo 28° quáter de la LGUC. Este Artículo se refiere a los estándares urbanísticos mínimos para los instrumentos de planificación urbana comunal, estableciendo que la OGUC deberá definir lo anterior para áreas verdes, equipamientos, estacionamientos, trama vial y "demás estándares que indique la Ordenanza General para garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos". Estas disposiciones aún no han sido reglamentadas en la OGUC.

19 La reducción del pago del permiso municipal debe ser modelada financiera y técnicamente para determinar su costo efectividad. De confirmar su pertinencia, se requeriría modificación del Artículo 130° de la LGUC.

20 La AOA planteó reparos con esta propuesta.

21 La AOA planteó reparos con esta propuesta.

22 El Artículo 176° de la LGUC –relativo al plan comunal de inversiones en infraestructura de movilidad y espacio público–

g. Perfeccionar las atribuciones que tiene el Gobierno Regional, respecto de velar por la integración social. Para ello se propone:

- Reforzar que el GORE debe velar especialmente por el cumplimiento de objetivos de integración social y estándares de acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes e infraestructura ecológica, al momento de ejercer su atribución de aprobar el Plan Regulador Intercomunal/Metropolitano y el Plan Intercomunal de Inversiones en Infraestructura de Movilidad y Espacio Público<sup>23</sup>.
- Incorporar entre las funciones que tendrá el Departamento de Áreas Metropolitanas del GORE –cuando exista Área Metropolitana- el monitoreo y evaluación de cumplimiento de estándares de integración social (que consideren estándares ambientales), y los estándares de acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes e infraestructura ecológica, en su área metropolitana respectiva<sup>24</sup>.

h. Permitir que los proyectos de vivienda integrada consideren mecanismos de mantención de gastos comunitarios con posterioridad a la construcción de las viviendas. Para ello se propone:

- Exigir que los proyectos de vivienda integrada deban contemplar una estrategia explícita de mantención de gastos comunes.
- Permitir que los proyectos puedan establecer diferentes mecanismos para sustentar los gastos comunitarios, como, por ejemplo: inclusión de usos mixtos y posterior arriendo de locales u oficinas a favor de la comunidad, mantención de una o más unidades de vivienda destinada al arriendo a favor de la comunidad, renta de espacio publicitario, mantención de unidades de estacionamiento para el arriendo a favor de la comunidad, entre otros<sup>25</sup>.

Programático    Reglamentario    Legal    Constitucional

---

entre los objetivos que persigue este plan menciona el “*mejorar sus condiciones de conectividad, accesibilidad, operación y movilidad, así como la calidad de sus espacios públicos y la cohesión social y sustentabilidad urbana*”. En la reglamentación de lo anterior en la OGUC podría establecerse específicamente como objetivo el mejorar los estándares de integración social, y los estándares de acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes.

23 Para ello se puede incorporar algunos énfasis en el los literales c) y d) del Artículo 104° quinquies de la Ley N° 19.175, relativo a las atribuciones de aprobación que tiene el GORE cuando existen áreas metropolitanas, en el sentido de reforzar en su letra c) que debe velar especialmente por el cumplimiento de objetivos de integración social del plan regulador intercomunal o metropolitano; y en su letra d) que debe velar por el cumplimiento de criterios de equidad urbana en términos de acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes.

24 Para ello se puede incorporar una nueva letra al Artículo 104° ter de la Ley N° 19.175 -relativo a las funciones que tendrá el departamento de áreas metropolitanas del GORE-, el monitoreo y evaluación de cumplimiento de estándares de integración social, y los estándares de acceso equitativo a bienes y servicios públicos urbanos relevantes, en su área metropolitana respectiva.

25 Esta medida requiere que se estipule, en el decreto correspondiente, que las inmobiliarias deban entregar a la comunidad los espacios para uso comercial, para ser arrendados y administrados por el comité y/o el administrador con el fin de utilizar esos recursos para la mantención de los espacios públicos, pagos de servicios, etc. Posteriormente se debe definir el mecanismo de gestión, administración y uso de los recursos. Con todo, esta medida debe ser evaluada financieramente, ya que podría llevar subir los costos de construcción y desincentivar el desarrollo de los proyectos integrados.

## MEJORAR EL PROCESO DE ELABORACIÓN DE LOS PLANES REGULADORES COMUNALES PARA QUE SE AJUSTEN OPORTUNAMENTE A LAS NECESIDADES DE LAS PERSONAS.

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 2

**Justificación.** Considerando la importancia de la planificación territorial para lograr una mayor integración social (ver propuesta N°1), surge la necesidad de reformular los mecanismos de elaboración y aprobación de los Planes Reguladores Comunales para asegurar su vigencia y correlación con las necesidades de las personas.

Cabe mencionar que estas propuestas fueron consensuadas y aprobadas por el CNDU en el documento "Propuestas para el mejoramiento de la institucionalidad y los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial", CNDU, 2019.

### Implementación:

a. Definir plazos e hitos de cierre para las distintas etapas de aprobación de un plan, de forma de evitar reiteraciones innecesarias y apuntando a que los procesos de elaboración y aprobación tengan una duración máxima de dos años y medio, en lugar de 7 años como es el promedio actualmente.

Para esto, se propone que la OGUC incorpore en su articulado los siguientes hitos:

- Hito de inicio: Éste marca, en términos oficiales y explícitos, el comienzo del proceso.
- Hito de cierre de etapas: Éste marca el término de las etapas de imagen objetivo, anteproyecto y proyecto. En ellos se incorpora en forma temprana la revisión del MINVU, lo que minimizaría los cambios posteriores a las consultas que obligasen a repetir el proceso<sup>26</sup>.

De manera complementaria a los hitos antes descritos, se propone fijar plazos máximos a las instancias en las que debe proceder el órgano responsable de la elaboración del instrumento (SEREMI o municipio, según el caso). Actualmente no cuentan con plazos definidos, por lo que las demoras en las que estos puedan incurrir no tienen consecuencias<sup>27</sup>.

b. Definir procesos diferenciados para elaborar y modificar un plan regulador comunal según la complejidad y alcance de los cambios que plantea, terminando con la falta de proporcionalidad que existe hoy en día, en que planes reguladores nuevos, modificaciones mayores y modificaciones menores tienen el mismo procedimiento de tramitación.

<sup>26</sup> En específico, se plantea un envío a MINVU para evaluar la concordancia con al OGUC y con la planificación de nivel superior. Si bien, esta revisión puede leerse como una instancia adicional que alarga el proceso, se plantea que se realice en forma simultánea a las instancias de consulta pública las cuales consideran un periodo de exposición pública de 30 días. Con todo, es fundamental contar con esta revisión temprana para poder "blindar" las distintas fases realizadas de manera de evitar llegar al final del proceso para realizar correcciones. En la actualidad este control técnico por parte de MINVU sólo se realiza para los planes reguladores comunal al final de todo el proceso.

<sup>27</sup> Ver detalle en Propuesta 1.1 del Documento "Propuestas para el mejoramiento de la institucionalidad y los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial", CNDU, 2019.

Para esto, se propone crear un procedimiento de “modificación” del plan que permita evitar repetir la etapa de imagen objetivo, considerando que las modificaciones propuestas quedan inscritas en la “imagen objetivo” original del Plan<sup>28</sup>.

Programático  Reglamentario  Legal  Constitucional

3

### GENERAR HERRAMIENTAS ESPECÍFICAS PARA LA MICRODENSIFICACIÓN A TRAVÉS DE PEQUEÑOS CONDOMINIOS Y REGENERACIÓN URBANA DE BARRIOS DETERIORADOS.

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 2

**Justificación.** Para la reducción del déficit habitacional es necesario diversificar la oferta de vivienda subsidiada, para ello es relevante identificar los cambios sociodemográficos de la población y adaptarse oportunamente a ellos.

En este sentido, se evidencia un incremento del allegamiento en el último tiempo que es consistente con el aumento del déficit habitacional cuantitativo que alcanza las 393.000 nuevas viviendas<sup>29</sup>. Gran parte de este allegamiento se genera en sitios familiares, ubicados en barrios consolidados, bien localizados, pero generalmente con deterioro urbano. Por otra parte, muchas veces el allegamiento no es una condición obligada, sino que representa la mejor alternativa disponible ante la oferta programática estatal que tiende hacia una localización en la periferia de la ciudad.

Así, el objetivo de esta medida es contribuir a la reducción del déficit habitacional, posibilitando la radicación de allegados y de nuevos habitantes, mediante procesos de regeneración urbana<sup>30</sup> a través de la densificación predial, y la inversión coordinada en espacios públicos contiguos, regenerando barrios en forma progresiva. Esta medida busca apoyar y reforzar el Programa MINVU denominado “Pequeños Condominios”, independizándolo del D.S.49<sup>31</sup>.

#### Implementación:

a. Construir un catastro de requerimientos a nivel comunal, a través de alianza estratégica entre Municipio, ONGs, Academia y MINVU. El propósito es identificar predios con requerimientos de nuevas viviendas, con potencial de densificación y con familias con expectativas de radicarse en el mismo lugar por fuerte presencia de redes. Este catastro detallado es una oportunidad para ampliar el alcance del programa y contrarrestar la baja economía de escala de los proyectos.

28 Ver detalle en Propuesta 1.2 del Documento “Propuestas para el mejoramiento de la institucionalidad y los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial”, CNDU, 2019.

29 Por su parte, la CChC a través de metodología de requerimientos habitacionales basada en la encuesta Casen, estimó que 58% del déficit habitacional cuantitativo se debe a motivos de allegamiento, y el resto a viviendas irrecuperables.

30 En palabras del Laboratorio 9x18, mediante estrategias de este tipo se busca “crear una nueva ciudad sobre sí misma”.

31 Este Programa tuvo un llamado especial del Fondo Solidario de Elección Vivienda DS N° 49 diciembre de 2019. Podrá adjudicar subsidios para la construcción de “Intervenciones de Micro Radicación” a lo largo de Chile, y considera superficies mínimas de 40, 45 y 55 m2 para tipologías de 1, 2 y 3 dormitorios.

b. Generar incentivos y facilidades administrativas para la formalización e involucramiento de ONG y pequeñas inmobiliarias sociales, considerando la micro escala de intervención y dispersión territorial. Suscribir convenios de colaboración entre éstos y los municipios.

c. Simplificar los procesos de preparación, revisión y asignación de recursos por parte de SERVIU para los proyectos de este Programa, acotando los procesos administrativos y focalizando las materias de revisión a aquellas estrictamente necesarias. Lo anterior con miras a buscar el equilibrio entre el resguardo de los recursos públicos y calidad de los proyectos, con la economía procedimental.

d. Ajustar la normativa urbana para permitir la construcción de hasta 3 viviendas en cada predio. El objetivo es posibilitar y fomentar el desarrollo de todo el potencial del sitio, ampliando la oferta de vivienda bien localizada, para lo cual se requiere flexibilizar ciertas normas<sup>32</sup>.

e. Revisar otras normativas sectoriales que no necesariamente se ajustan a la realidad de la microdensificación lote a lote, lo anterior para asegurar la factibilidad técnica y legal de los proyectos. Entre éstas, la aplicación de la Ley de Ductos para Telecomunicaciones y otras normativas asociadas a instalaciones sanitarias, instalaciones de gas, copropiedad inmobiliaria, requerimientos de accesibilidad universal y traspaso de propiedades.

f. Involucrar al propietario del sitio en la gestión del proyecto, buscando la optimización del suelo urbano para densificación con beneficios para la familia residente.

g. Potenciar la complementariedad del Programa con otros programas del MINVU, con miras a maximizar las opciones de densificación. Para ello se puede ampliar la oferta a nuevos habitantes (programas de arriendo), diversificar las posibilidades que da el sitio (pequeños comercios) y mejorando el entorno (inversión en espacio público).

h. Incorporar la perspectiva del barrio en el Programa, incentivando un rol activo de la comunidad y sus juntas de vecinos, en alianza con el municipio, para la difusión y organización de la demanda, promoviendo proyectos de mayor escala que incluyan también inversión en el espacio público. Para ello se puede desarrollar un “plan de regeneración urbana”, de forma tal que permita combinar la intervención habitacional con la inversión de otros sectores del Estado en el espacio público y en la conectividad. Para la coordinación de estas inversiones, se propone utilizar la modalidad de convenios de programación<sup>33</sup>.

Programático  Reglamentario  Legal  Constitucional

<sup>32</sup> El MINVU se encuentra actualmente estudiando una modificación al Artículo 6.2.9 de la OGUC en relación a estas materias, por lo que se sugiere realizar un seguimiento a su evolución, incorporando la experiencia de los proyectos ya realizadas. Especialmente se estima positivo permitir fachada continua en el diseño de las soluciones, sin antejardín en el caso de vías con perfiles sobre un mínimo definido, y con 3 pisos de altura tanto en calles como en pasajes. Asimismo, se podría ampliar de dos a tres viviendas por predio lo contemplado en la Ley N°20.741 de 2014 (Artículo 39 bis de la Ley 19.537 sobre copropiedad inmobiliaria).

<sup>33</sup> Ver medida N°12 sobre pilotaje para Planes Integrados de Infraestructura Urbana. Los convenios a celebrar con municipios pueden entrar en esta modalidad.

## 4

**PROMOVER ESTÁNDARES DE EQUIDAD TERRITORIAL EN PROYECTOS DE INFRAESTRUCTURA Y EQUIPAMIENTO PÚBLICO URBANO.**

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 2

**Justificación.** Evitar que proyectos de inversión en infraestructura públicos, en particular los de gran envergadura, profundicen situaciones de segmentación y segregación<sup>34</sup>. Existe evidencia que las diferencias en las condiciones de diseño, sus estándares y calidad presentan diferencias que agudizan la segmentación. Lo anterior se atribuye a la capacidad administrativa y financiera local que acentúan las desigualdades dentro de una misma ciudad, incluyendo la segregación socio-espacial<sup>35</sup>. Con esta medida se busca asegurar que los estándares de diseño e inversión respeten por igual las condiciones de los usuarios o residentes.

**Implementación:**

Esta medida se centra en promover la equidad territorial<sup>36</sup> a través de mecanismos que permitan mejorar: la coordinación entre los distintos sectores que ejecutan proyectos públicos en el territorio, los mecanismos de evaluación social de estos proyectos y las herramientas para un adecuado traspaso de competencias al gobierno regional en el contexto de la Ley N° 21.074, de fortalecimiento de la regionalización del país.

a. Fortalecer la coordinación en la toma de decisiones de infraestructura urbana y equipamiento de gran escala:

- Avanzar en la implementación de los Planes Integrados de Infraestructura<sup>37</sup>. La toma de decisiones sectoriales respecto a la localización de sus inversiones ha sido un elemento que ha potenciado la segregación y fragmentación de las ciudades y territorios. Lograr integrar las inversiones entre sí, y éstas a su vez con los territorios y su planificación, permitirá avanzar hacia ciudades en donde las inversiones públicas aporten a la consolidación de la visión de futuro.

- En el marco de la Ley de fortalecimiento de la regionalización, formalizar al Gobierno Regional como ente responsable de generar los espacios de coordinación de las decisiones sectoriales de localización de los proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento público urbano.

- A nivel sectorial, velar por la generación de los espacios necesarios para que los municipios y ciudadanía, relacionados a la obra, puedan formar parte las decisiones de diseño del proyecto<sup>38</sup>.

34 Estudios han podido constatar que obras que se presentaron como beneficios metropolitanos, produjeron costos diferenciados, concentrando las externalidades negativas en la escala local, o sea, subsidiando a los más ricos al mismo tiempo que se penaliza a los más pobres, empeorando sustancialmente su calidad de vida y su derecho a ejercer la ciudadanía (Sagaris & Landon, 2017).

35 OECD, 2017.

36 La decisión de localización de las inversiones es un tema clave para poder promover la equidad territorial y aportar a la integración social desde su posibilidad para promover el acceso efectivo a oportunidades y servicios.

37 Ver medida N°12 sobre pilotaje para Planes Integrados de Infraestructura Urbana.

38 A modo de ejemplo, la Dirección de Vialidad del MOP posee un departamento de Medio Ambiente el cual tiene por objetivo fomentar la participación de la ciudadanía y los actores claves en los estudios y obras. Esta forma de trabajo les ha permitido mejorar la vinculación de sus proyectos con el territorio y es una experiencia positiva de replicar.

- Disponer la obligatoriedad de poner a disposición de cualquier interesado los anteproyectos y luego los proyectos de infraestructura, antes de su contratación.

b. Realizar ajustes en la evaluación social de proyectos que permitan promover la equidad territorial. Si bien la institucionalidad chilena para la evaluación social de iniciativas de inversión pública y sus procedimientos es internacionalmente reconocida, posee algunas limitaciones que están yendo en desmedro de la equidad de los territorios. Al respecto, se considera necesario avanzar en:

- Ajustar las metodologías de evaluación social de proyectos con el objetivo de superar la evaluación fragmentada de proyectos y reemplazarla por la evaluación de planes urbanos, que garanticen una visión más integral, participativa y transparente del gasto público<sup>39</sup>.

- Avanzar en la incorporación de equidad como aspecto complementario a la eficiencia en la evaluación social de proyectos. Este aspecto forma parte de las líneas estratégicas del Sistema Nacional de Inversiones 2018-2022, por lo que se hace necesario priorizarlo e impulsar su implementación.

c. Generar las herramientas necesarias para asegurar que los gobiernos regionales, en el marco del traspaso de competencia, estén preparados para desarrollar e implementar proyectos de calidad. Actualmente, los Gobiernos Regionales son uno de los principales mandatos del Ministerio de Obras Públicas (MOP). Considerando el escenario de traspaso de competencia, estos podrán tener sus propias unidades técnicas encargadas de ejecutar los proyectos.

d. Consolidar manuales y guías de diseño de infraestructura y equipamiento público urbano, que permitan establecer estándares para asegurar la calidad de los proyectos <sup>40</sup>. Posteriormente, se deberá evaluar la pertinencia de incorporar algunos de estos estándares en la OGUC de manera de asegurar su obligatoriedad.

Programático  Reglamentario  Legal  Constitucional

<sup>39</sup> El Ministerio de Desarrollo Social ha tenido avances importantes en este tema. El 2018 publicó una "Metodología para la formulación y evaluación de carteras de iniciativas de inversión en el contexto de planes estratégicos territoriales" la cual se encuentra actualmente en marcha blanca. La idea es poder vincular esta nueva metodología a la evaluación de los Planes de Infraestructura Urbana Integrada.

<sup>40</sup> El MOP se encuentra actualmente trabajando en la elaboración de varios manuales en esta misma línea.

## 5

**IMPLEMENTAR MEDIDAS PARA PRIORIZAR EL TRANSPORTE PÚBLICO Y LA MOVILIDAD ACTIVA EN ZONAS CONGESTIONADAS.**

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 2

**Justificación.** Las recientes manifestaciones sociales han producido la suspensión temporal del sistema de transporte público y han producido un incremento en los tiempos promedio de viaje de la población, dejando de manifiesto su irremplazable rol como agentes de integración y movilizador de oportunidades.

En este contexto se sugiere priorizar el transporte público<sup>41</sup> en la asignación del espacio vial durante períodos de alta congestión mediante (i) medidas de gestión de tránsito y (ii) medidas de construcción o activación de nueva infraestructura. Las medidas no son de carácter nacional, sino más bien dependerán del tamaño y la geografía de cada ciudad.

Respecto al financiamiento de algunas de estas medidas, es oportuno sugerir su inclusión en los planes de reconstrucción de espacios públicos que está desarrollando MINVU, como en los Planes de Inversión que comenzarán a recaudar fondos a partir de noviembre de 2020, con la entrada en vigencia de la Ley de Aportes al Espacio Público.

**Implementación:**

- a. Activar ejes exclusivos<sup>42</sup> para el transporte público durante los periodos punta tarde y punta mañana en días laborales, en días críticos, mediante resoluciones exentas<sup>43</sup> de las Secretarías Regionales Ministeriales del Ministerio de Transportes y Telecomunicaciones respectivas. La medida puede adscribirse también a planes regionales de descontaminación atmosférica, cuando proceda.
- b. Para aumentar la efectividad de la medida anterior, se requiere fiscalización en Pistas Solo Bus en los tramos y sentidos más congestionados mediante cámaras. En esta línea, se recomienda apoyar la aprobación del Proyecto de Ley, Boletín 9252-15, en segundo trámite constitucional, que crea un Centro Automatizado de Tratamiento de Infracciones (CATI), para facilitar la capacidad de fiscalización del MTT.
- c. Para el caso de la Región Metropolitana, se debe evaluar en qué pistas de uso exclusivo para buses y durante qué periodos prohibir expresamente la circulación de taxis. La medida revierte alta complejidad política para ser implementada, pero es correcta desde el punto de vista de la reducción de los tiempos promedios de viaje.

41 Con todo, si bien el MTT comparte la prioridad por el transporte público, la cartera indica que la asignación de los espacios viales requiere una mirada integral. El sistema tiene equilibrios frágiles y justamente cuando falla el transporte público es cuando se necesita disponer también de otras alternativas. Por su parte, el Consejo de Políticas de Infraestructura también comparte la necesidad de priorizar el transporte público, especialmente en las grandes ciudades, pero que a futuro "no pueden dejar de considerarse soluciones para el transporte privado, las que deben ser financiadas por sus propios usuarios y contribuir a un mejor uso del espacio vial para el transporte público y otros modos alternativos".

42 De acuerdo a la Ley N° 18.290 de Tránsito, la autoridad correspondiente puede establecer pistas de uso exclusivo en las calzadas, en uno o ambos sentidos, cuando se justifique. Actualmente, el MTT está trabajando con el Centro de Desarrollo Urbano Sustentable (CEDEUS) en una propuesta para la habilitación de pistas bus-bicicleta. Esto requiere análisis previos, conversaciones con los municipios involucrados y eventualmente elaboración de pilotos para identificar con claridad los impactos positivos y negativos de la medida.

43 Se propone revisar resoluciones exentas de las Seremi de Transportes y Telecomunicaciones correspondientes (por ejemplo, Resolución Exenta N° 462 de 2007 para el caso de Gran Santiago).



d. En los programas de reconstrucción de espacio público<sup>44</sup>, exigir dos criterios imprescindibles para facilitar la intermodalidad entre modos sustentables:

(i) Que el diseño siga criterios de accesibilidad universal para que todas las personas –independiente de sus capacidades de movilidad– puedan desplazarse, por ejemplo: en la reconstrucción de veredas y paseos peatonales. En este sentido, se propone avanzar hacia una accesibilidad universal a nivel urbano, en que se propenda a una red conexas y accesible y no solo por proyectos espacios aislados.

(ii) Que se fomente la construcción de estacionamientos gratuitos para bicicletas en todas las estaciones terminales del transporte público, por ejemplo: en estaciones terminales de la red de Metro<sup>45</sup> en el caso de Santiago, Metroval y Biotren. Estos estacionamientos además de gratuitos deben ser custodiados

e. Mejorar las facilidades para el desarrollo de modos sustentables de transporte y aumentar la resiliencia mediante la incorporación de más kilómetros de ciclovías<sup>46</sup>, tanto temporales a través de la demarcación municipal de pistas<sup>47</sup>, como definitivas a través de programas públicos específicos<sup>48</sup>. La medida cobra relevancia en áreas urbanas consolidadas en donde no es factible la ampliación de pistas y, por tanto, las nuevas ciclovías solo se pueden lograr mediante reasignación del espacio vial. Un requisito imprescindible para el éxito de la medida es la estrecha coordinación con los municipios, para garantizar la continuidad territorial de la red.

f. Promover que los municipios activen Zonas de Tráfico Calmado<sup>49</sup> en sus territorios para fomentar la convivencia entre modos en zonas residenciales.

g. Establecer el número máximo de estacionamientos como norma urbanística<sup>50</sup> para controlar los impactos de la densificación urbana mediante una modificación al Art 2.1.10 de la OGUC. Si bien el Art 2.1.10 bis, OGUC, señala como norma urbanística las “exigencias de estacionamiento según destino de las edificaciones” no se explicita que los PRC puedan definir un número máximo de estacionamientos.

Programático  Reglamentario  Legal  Constitucional

44 Por ejemplo, en el programa MINVU dado a conocer en prensa durante diciembre 2019, para reconstruir plazas, espacios públicos y reposición de semáforos dañados o destruidos luego de octubre de 2019.

45 Otra medida interesante de diseño a estudiar es la instalación de bici-rieles al costado de las escaleras para facilitar bajar con bicicletas a los andenes del metro y, de esta forma, facilitar la intermodalidad entre modos sustentables.

46 De acuerdo a la Ley del Tránsito, “ciclovía” corresponde al espacio destinado al uso exclusivo de bicicletas y otros ciclos, que puede estar segregada física o visualmente, según las características y clasificaciones que se definan mediante reglamento.

47 Se propone crear un manual orientativo para la demarcación municipal temporal de ciclovías. Al respecto, es fundamental el tratamiento adecuado de las intersecciones para garantizar una buena convivencia vial.

48 Cabe señalar que, en esta línea, la Secretaría de Planificación de Transporte (Sectra) del MTT publicó en enero de 2019 la “Guía de Composición y Diseño Operacional de Ciclovías”.

49 La Ley de Convivencia Vial las define como: “Vía o conjunto de vías emplazadas en zonas urbanas, definidas dentro de una determinada área geográfica, en las que a través de condiciones físicas u operacionales de las vías se establecen velocidades máximas de circulación inferiores a las establecidas en esta ley, pudiendo éstas ser de 40 kilómetros por hora, 30 kilómetros por hora o 20 kilómetros por hora”.

50 Propuesta aprobada por CNDU en 2019. Ver Documento “Propuestas para una Densificación Equilibrada” en [cndu.gob.cl](http://cndu.gob.cl).

## 6

**FORTALECER EL PLADECO COMO UN INSTRUMENTO ESTRATÉGICO PARA LAS DECISIONES DEL DESARROLLO LOCAL.**

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 1

**Justificación.** Considerando que el PLADECO es el “*instrumento rector del desarrollo comunal*”<sup>51</sup>, y que éste se construye en un proceso participativo con la comunidad, es la base más adecuada para coordinar acciones e inversión con la legitimidad de la comunidad que ha validado previamente el instrumento. Por ello se propone que el PLADECO se constituya en un referente para los otros planes e instrumentos que administra el Municipio, tales como el Plan Regulador Comunal, el Plan Comunal de Seguridad Pública, el Plan de Cultura, el Plan de Inversión en el Espacio Público (Ley de Aportes) y el Presupuesto Municipal, velando por la eficiencia de los recursos y por la coherencia de estos, en respuesta a lo acordado por la comunidad.

Asimismo, los PLADECO entregan una oportunidad para vincular y coordinar los objetivos de desarrollo de las comunidades locales con los planes de infraestructura y edificación pública de nivel Central o Regional.

**Implementación:**

- a. Reforzar la coordinación al interior del municipio en relación a la ejecución y cumplimiento del PLADECO desde las distintas direcciones municipales.
- b. Coordinar el PLADECO con el Plan Regulador Comunal de tal forma que se produzca una retroalimentación continua entre estos dos instrumentos<sup>52</sup>. Asimismo, coordinar el PLADECO con el Plan de Infraestructura Integrada<sup>53</sup> y Plan de Inversión en el Espacio Público (Ley de Aportes). Incluir en los PLADECO los Planes de Cultura vigentes con sus dimensiones materiales como inmateriales.
- c. Vincular el PLADECO con una cartera de proyectos anual que sea validada por la comunidad. Exigir que los presupuestos municipales y sus modificaciones tengan siempre relación explícita con el PLADECO vigente.
- d. Reforzar los mecanismos de elaboración y de fiscalización del cumplimiento de los objetivos del PLADECO, a través de una plataforma web que permita a la ciudadanía ejercer ese rol. Someter el PLADECO a evaluación periódica, visibilizando con total transparencia su vigencia y los avances de implementación. Por otra parte, velar por la rendición de avances del PLADECO en la cuenta pública anual. A partir de la evaluación periódica, hacer los ajustes y modificaciones que corresponda, sin necesariamente diseñar un nuevo PLADECO.

Programático  Reglamentario  Legal  Constitucional

51 Ley N° 18.695, 2006.

52 Propuesta del CNDU en el documento “Propuestas para el mejoramiento de la institucionalidad y los procesos de elaboración y aprobación de los instrumentos de planificación territorial”, Propuestas 3.2. CNDU 2019.

53 Ver medida N°12 sobre pilotaje para Planes Integrados de Infraestructura Urbana.

## 7

**FORMALIZAR CANALES DE PARTICIPACIÓN DE LA COMUNIDAD EN LA TOMA DE DECISIONES DEL PRESUPUESTO MUNICIPAL ANUAL.**

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 1

**Justificación.** El presupuesto municipal refleja las prioridades de inversión de una Comuna. Cuando éste es participativo, la comunidad tiene la oportunidad de manifestar sus necesidades, intereses y prioridades. Este constituye una vía concreta para que la toma de decisiones involucre a la comunidad, con mayor transparencia y claridad respecto de los criterios para priorizar la inversión, especialmente cuando se refiere a los bienes nacionales de uso público, el espacio público y la infraestructura urbana. De acuerdo a un sondeo realizado a municipios, 36 de 45 municipios disponen de fondos concursables para que la comunidad decida inversiones para el mejoramiento urbano con un promedio de \$1.314 pesos per cápita (SIEDU, 2019).

- a. Establecer un porcentaje mínimo de presupuesto municipal participativo con mecanismos vinculantes de participación ciudadana tipo plebiscito, con estándar de cobertura territorial, para favorecer una ejecución presupuestaria más alineada a las demandas de la ciudadanía<sup>54</sup>.
- b. Armonizar la ejecución presupuestaria general (presupuesto anual) con el PLADECO. Para ello se requiere institucionalizar un proceso formal de monitoreo y revisión anual de la ejecución de los planes y programas comprometidos en el PLADECO<sup>55</sup>.
- c. Reglamentar la creación de fondos concursables municipales que permitan dejar una parte del presupuesto municipal participativo, para la ejecución de proyectos en espacios e infraestructura de uso público que emergen desde la comunidad. Velar por que estos fondos apunten a la equidad territorial, asegurando inversión en todo el territorio comunal.

Programático  Reglamentario  Legal  Constitucional

<sup>54</sup> Esta iniciativa debería tener un impacto creciente. En la medida que se traspasen competencias con los respectivos recursos desde los distintos sectores del nivel central al municipio, el presupuesto municipal (y la inversión) tendrá una mayor incidencia de la comunidad en la toma de decisión sobre la inversión comunal.

<sup>55</sup> Ver medida N°6.

## 8

**REVISAR LOS CRITERIOS DE CÁLCULO Y DE EXENCIÓN DE CONTRIBUCIONES PARA AUMENTAR LOS INGRESOS MUNICIPALES.**

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 1

**Justificación.** A nivel nacional, el 54% de lo que se recauda a nivel local proviene del impuesto territorial<sup>56</sup>. De esta manera, las exenciones en las contribuciones repercuten de manera significativa en la recaudación de recursos locales. Se estima que en la actualidad el 78% de las viviendas no pagan contribuciones por encontrarse bajo el monto mínimo de avalúo, concentrándose esta condición en comunas que mayoritariamente sostienen calidad de vida urbana inferior. Lo anterior se traduce en comunas con una alta dependencia del Fondo Común Municipal (FCM) y por ende baja autonomía. Según datos del SIEDU 2018, el 64% de las comunas del sistema tiene una dependencia al FCM superior al estándar recomendado por el CNDU de un 30%, cómo máximo.

En base a lo anterior, esta propuesta busca aumentar la recaudación a través de medidas destinadas a: (i) refocalizar los beneficios de exención de contribuciones a aquellos grupos que realmente lo necesitan y (ii) corregir situaciones que permiten evadir el pago real de contribuciones.

**Implementación<sup>57</sup>:**

- a. Aplicar el beneficio de la exención por monto mínimo de avalúo al propietario y no por propiedad<sup>58</sup>. De manera complementaria, se propone limitar el beneficio de la exención habitacional<sup>59</sup> solo a personas naturales.
- b. Perfeccionar la definición sitios eriazos y predios agrícolas en zona urbana, para efectos del pago de contribuciones, a través de los siguientes ajustes:
  - Revisar y ajustar los criterios para definir un sitio eriazo de manera de evitar evasiones de la sobretasa. Por ejemplo, se podría establecer un porcentaje de ocupación de suelo mínimo construido, en relación al coeficiente de ocupación de suelo definido por el instrumento de planificación territorial.
  - Revisar y ajustar los criterios bajos los cuales se define que un predio es clasificado como "agrícola" encontrándose en área urbana.

Programático    Reglamentario    Legal    Constitucional

<sup>56</sup> SINIM, 2017.

<sup>57</sup> La Secretaría Ejecutiva CNDU encargó un estudio, actualmente en desarrollo, para modelar los impactos de algunas modificaciones al impuesto territorial.

<sup>58</sup> Requiere modificación del Art. 2 de la Ley N°17.235 sobre Impuesto Territorial, que explicita el monto de avalúo exento para los predios no agrícolas y modificación del Art. 7 de la Ley N°17.235 sobre Impuesto Territorial, que explicita las tasas de impuesto a aplicar a los distintos tipos de bienes raíces.

<sup>59</sup> Los bienes raíces no agrícolas destinados a la habitación están exentos del pago de contribuciones hasta un monto de avalúo aproximado de 35 millones, el que se denomina exención habitacional. El monto que excede de dicha exención se denomina avalúo afecto al impuesto territorial.

## 9

**IMPLEMENTAR UN PROYECTO PILOTO DE VIVIENDA INTEGRADA EN SUELO PÚBLICO CON EL TERCER SECTOR (SIN FINES DE LUCRO) Y CON INSTITUCIONES PRIVADAS.**

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 2

**Justificación.** Uno de los grandes problemas que dificultan el acceso a la vivienda está relacionado con el alto valor del suelo, que impide que proyectos de vivienda para grupos socioeconómicos más vulnerables puedan desarrollarse en sectores de la ciudad que cumplen con buenos estándares de bienes y servicios públicos urbanos. Lo anterior se refleja en las dificultades para reducir el déficit habitacional cuantitativo, que actualmente asciende a 393.000 hogares<sup>60</sup> a nivel nacional y el creciente número de personas que se encuentran en condición de albergamiento o viviendo en campamentos precarios.

Para abordar lo anterior, se requiere poner en marcha diferentes herramientas y promover nuevos actores que permitan aumentar la provisión de viviendas, siendo una de ellas la disposición de suelos públicos para el desarrollo de proyectos para los programas de subsidio de arriendos, mediante la exploración de diversos mecanismos para aumentar la provisión de este tipo de medidas.

Se considera relevante realizar un piloto a corto plazo, que permitirían evaluar las ventajas del modelo, para luego replicar en mayor escala en diversas localidades del país, contemplado a una institución sin fines de lucro.

**Implementación:**

Desarrollo de un proyecto piloto en suelos propiedad del SERVIU que se definirán en lo sucesivo.

Este proyecto concertaría la participación de los siguientes actores:

- Ministerio de Vivienda y Urbanismo
- SERVIU
- GORE
- Una institución sin fines de lucro (corporación o fundación).

El modelo piloto con una institución sin fines de lucro se sustenta en las siguientes premisas:

(i) El valor de suelo no se considera como costo del proyecto, pues éste es un insumo aportado por el Estado (terreno fiscal).

(ii) El desarrollador del proyecto es un organismo sin fines de lucro. Con ello se eliminan las utilidades de la empresa inmobiliaria. Este ahorro permitiría utilizar estos recursos en un mayor número de unidades, o bien, reinvertir en un segundo proyecto<sup>61</sup>.

(iii) Las unidades quedan disponibles para aplicar los subsidios de arriendo del MINVU

60 De acuerdo a metodología MINVU, en base a Censo 2017.

61 A diferencia de las empresas, las utilidades que generan estas instituciones no son repartidas entre sus socios, sino que se destinan a su objeto social. En consecuencia, los ingresos que obtienen y que solo estén constituidos por cuotas sociales que aportan sus asociados, para el financiamiento de las actividades sociales que realiza, no constituyen renta.

o incluir además según sea el caso, un porcentaje destinado a la propiedad.

(iv) El proyecto considera un plan de acompañamiento de las comunidades, en todas las etapas del éste, incluyendo su participación en la solución arquitectónica, inserción en el barrio y organización de la vida en comunidad<sup>62</sup>.

Programático  Reglamentario  Legal  Constitucional

10

## IMPLEMENTAR UN PROYECTO PILOTO DE VIVIENDA INTEGRADA EN SUELO PÚBLICO MEDIANTE EL MECANISMO DE CONCESIONES.

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 2

**Justificación.** El sector privado cuenta con una gran experiencia en la generación de opciones de vivienda, sin embargo, los costos asociados a la generación de estos proyectos, se ven influenciado por múltiples factores, siendo uno muy relevante el valor del suelo para nuevas iniciativas inmobiliarias<sup>63</sup>.

Lo anterior, significa un profundo impacto en las localizaciones y/o emplazamiento de los proyectos al verse influenciados por el factor del suelo, lo cual, asimismo, impacta respecto del porcentaje de constructibilidad asociado a los mismos.

### Implementación:

Desarrollo de un proyecto piloto en suelos propiedad del SERVIU<sup>64</sup>, en razón de la habilitación legal señalada en la glosa 10 de la ley de presupuestos 2020 de la República de Chile<sup>65</sup>, que permite generar una alianza con la municipalidad respectiva y entidades privadas, bajo

62 Proyecto Piloto en desarrollo: *Valparaíso, Inmueble Patrimonial, Renta Concesionada de propiedad a cambio de unidades disponibles para arriendo subsidiado*. El cual es un proyecto en alianza entre BBNN y MINVU, al cual se le puede hacer seguimiento según los criterios establecidos por esta propuesta.

Lo anterior, basado en las facultades que posee el Ministerio de Bienes Nacionales contenidas en el decreto ley N° 3.274, que Fija Ley Orgánica del Ministerio de Bienes Nacionales.

*Artículo 1°.- El Ministerio de Bienes Nacionales es la Secretaría de Estado encargada de aplicar, controlar y orientar las políticas aprobadas por el Supremo Gobierno, como asimismo aplicar la legislación correspondiente y controlar su cumplimiento, en las siguientes materias; sin perjuicio de las facultades de la Contraloría General de la República:*

*a) Las relativas a la adquisición, administración y disposición de bienes fiscales; (...)*

63 Según el Estudio "Factores que afectan los precios de las viviendas" de la Cámara Chilena de la Construcción, de 2018, el precio del suelo ha significado un 34% en el aumento del precio de las nuevas viviendas.

64 Se sugiere considerar la comuna de Cerrillos, que cuenta con este tipo de terrenos existentes.

65 *El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, a través de los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización y conforme a las facultades que les corresponden como sucesores legales de la Corporación de Mejoramiento Urbano, podrá asociarse con Municipalidades y/o con otras entidades, públicas o privadas, para el desarrollo de proyectos habitacionales y de mejoramiento urbano. Tales asociaciones podrán materializarse mediante la suscripción de un convenio de colaboración y/o la constitución de una sociedad mixta, en cuyo caso los estatutos de dicha sociedad deberán establecer las condiciones, aportes, funciones de los socios y demás requisitos necesarios para el adecuado desarrollo de los proyectos, especialmente en lo que respecta a la adquisición, destinación y/o habilitación de los terrenos y al cumplimiento de los estándares urbanos, de sustentabilidad y de integración social requeridos por MINVU.*

determinadas condiciones.

El modelo piloto debe desarrollarse con ciertas condiciones para su adecuado funcionamiento:

- (i) La suscripción de un convenio de colaboración y/o la constitución de una sociedad mixta.
- (ii) El proyecto debe contemplar dentro de sus requerimientos, un porcentaje de vivienda objeto de subsidio del MINVU<sup>66</sup>.
- (iii) El suelo en los que se desarrollarán estos proyectos (proveídos por SERVIU) deben cumplir con estándares de bienes y localización pública<sup>67</sup>.
- (iv) Estableciéndose siempre la propiedad y sucesión legal en el SERVIU correspondiente.

Programático  Reglamentario  Legal  Constitucional

11

## IMPLEMENTAR UN PROYECTO PILOTO PARA EL DISEÑO DE UN PLAN ESTRATÉGICO DE VIVIENDAS INTEGRADAS.

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 2

**Justificación.** Las acciones que los diferentes actores urbanos ejercen sobre la ciudad no siempre se encuentran coordinadas ni respondiendo a un plan determinado. Por un lado, se cuentan con numerosos programas habitacionales y por otro, múltiples programas de inversión en infraestructura y equipamiento, la mayoría de las veces intersectoriales. El objetivo de este plan piloto será diseñar un plan focalizado de acciones que redunde en su conjunto de propuestas para promover un proceso de mayor integración social urbana. El objetivo del plan será dar pasos significativos para (i) reducir el déficit habitacional cuantitativo en suelo integrado territorialmente al año 2025 y (ii) avanzar en el cumplimiento del estándar SIEDU 20/60 de integración social en dicha ciudad<sup>68</sup>.

---

*Para el desarrollo de los proyectos, se podrán realizar gestiones relacionadas con la adquisición, arrendamiento, enajenación y constitución de derechos y gravámenes sobre inmuebles y con la contratación de obras de construcción y urbanización, entre otras. Una vez cumplida la función de esta sociedad, la sociedad se disolverá, liquidándose el patrimonio y repartiéndose en proporción a los aportes de cada socio, quedando como sucesor el Servicio de Vivienda y Urbanización. Las referidas sociedades quedarán sujetas a las normas sobre probidad, transparencia, conflictos de intereses y fiscalización de Contraloría General de la República que sean aplicables a las empresas públicas.*

66 Porcentaje de 20% establecido en documento "Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas - Primer Informe", del CNDU, de 2019.

67 Indicadores de proximidad a plazas y áreas verdes, y cercanía a transporte público respectivamente del sistema SIEDU.

68 La Secretaría Ejecutiva encargó un estudio, actualmente en desarrollo, para caracterizar cómo se distribuye territorialmente el déficit cuantitativo, antecedente que servirá de apoyo en la formulación de estos planes.

**Implementación:**

a. Consolidar la información territorial existente<sup>69</sup>, que se encuentra repartida en distintas fuentes, para generar los planes y sus metas, que caractericen el déficit habitacional cuantitativo, su distribución en el territorio y la brecha de cumplimiento del estándar 20/60 de integración social. Entre la información a consolidar se encuentra:

- Caracterización de los hogares existentes y su relación con el déficit cuantitativo: caracterización socioeconómica de la jefatura del hogar, rango etario, presencia de migrantes internacionales, composición del hogar, allegamiento, hacinamiento y tenencia.

- Tabular la información ya existente respecto a subsidios habitacionales otorgados y pagados, número de permisos de edificación entregados por tipología (casa o departamento), avalúos fiscales estimados, suelos de propiedad fiscal y privada factibles de ser objeto de operaciones habitacionales y presencia de campamentos por unidad vecinal o zona censal.

b. Proyectar los requerimientos habitacionales 2020-2025, caracterizando la evolución del parque habitacional en el último período intercensal (2002-2017) para luego proyectarlo a 2025, considerando entre otros, el crecimiento vegetativo de la población y desagregando luego por comuna, tipos de hogar y deciles de ingreso.

c. Establecer los objetivos, metas y acciones comunales para focalizar incentivos, programas habitacionales y las zonas de integración social, en coherencia con los estándares de equipamiento e infraestructura de cada sector de la ciudad. Por ejemplo, revisar estrategias de corredores de densificación equilibrada en torno a inversión pública, programas de microdensificación en sitio propio y zonas propicias para la integración social y urbana.

d. A partir de este plan piloto se espera proponer, a futuro, metas comunales por tipo de vivienda en la formulación o modificaciones de los Planes Reguladores Comunales involucrados y en su Imagen Objetivo. Para formalizarlo, se requiere una reglamentación en la OGUC de la LGUC Art. 28° quáter, letra e)<sup>70</sup>.

---

69 Se propone incorporar esta información en el Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU) elaborado por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

70 El artículo a reglamentar hace referencia al establecimiento de Estándares urbanísticos mínimos para los instrumentos de planificación urbana comunal. Artículo 28 quáter.- *Estándares urbanísticos mínimos para los instrumentos de planificación urbana comunal. Los instrumentos de planificación urbana comunal deberán ajustarse, en su elaboración o modificación (...)*



**IMPLEMENTAR UN PLAN PILOTO DE INFRAESTRUCTURA URBANA INTEGRADA, UTILIZANDO UN CONVENIO DE PROGRAMACIÓN SEGÚN LA LEY 21.074.**

Medida contribuye al cumplimiento de la meta 2

**Justificación.** Las decisiones de inversión a nivel de ciudad se toman mayoritariamente en forma sectorial y dependen de presupuestos anuales. La necesidad de contar con una planificación de la infraestructura<sup>71</sup> a mediano y largo plazo, la cual tiene efectos transformadores en las ciudades, solo será posible en la medida que se pueda asegurar un flujo de inversiones programado y coordinado entre las diferentes fuentes de financiamiento.

A la fecha, el CNDU cuenta con una metodología para "Implementar la Planificación Urbana Integrada desde la Infraestructura"<sup>72</sup>, utilizando como base los convenios de programación, los cuales son vinculantes en razón de la Ley N° 21.074 sobre Fortalecimiento a la Regionalización (2018). Esta metodología se podría poner a prueba en base a la realización un plan piloto. Posteriormente, se propone reglamentar los Convenios de Programación<sup>73</sup> para un uso más extensivo en las ciudades chilenas.

**Implementación:**

## a. Desarrollo del plan piloto.

Se propone identificar una Región<sup>74</sup> para el desarrollo de este Plan que tendrá como objetivo coordinar inversiones intersectoriales a través de convenios programados de financiamiento en el mediano y largo plazo, enfocado en proyectos de transporte, parques y espacios públicos.

- Actores involucrados: MTT, MOP, MINVU, MDS, Dipres (Ministerio de Hacienda), MMA<sup>75</sup>, Municipio, ONGs locales y otros actores de la sociedad civil relevantes.

- Metodología: La metodología contempla un diagnóstico integrado, compuesto por dos sub-tareas iniciales que interactúan entre sí: la construcción de una visión de ciudad y la determinación de brechas de infraestructura.

A partir de lo anterior, se identifican y genera la cartera de proyectos de infraestructura

71 Tanto infraestructura verde como gris.

72 Esta metodología fue elaborada por City Planning en el "Estudio Modelos Nacionales para Implementar la Planificación Urbana Integrada desde la Infraestructura", 2019.

73 En virtud de los artículos 81 y 81 bis de la ley N° 21.074, sobre Fortalecimiento a la Regionalización, se consagró a los Convenios de Programación como "acuerdos formales entre gobiernos regionales, entre uno o más gobiernos regionales y uno o más municipios, que definen las acciones relacionadas con los proyectos de inversión que ellos concuerdan realizar dentro de un plazo determinado". Agregando el artículo 81 (...) "El cumplimiento de los convenios de programación será íntegramente obligatorio para todas las partes celebrantes. En caso de tener carácter plurianual, cada una de ellas deberá contemplar en la formulación de sus respectivos presupuestos la estimación de todos los recursos correspondientes al año pertinente, según las obligaciones adquiridas al momento de la suscripción" (...).

74 Una alternativa sería proponer la Región de Antofagasta por la existencia de una alianza público-privada denominada Creo Antofagasta que ha abordado proyectos de infraestructura urbana, a lo que se suma la puesta en marcha próximamente Consejo de Desarrollo Urbano Regional de Antofagasta.

75 Se incorpora al MMA con el fin de promover la consideración de la infraestructura verde de manera integrada y conjunta al resto de la infraestructura gris.

urbana, la que debe levantar todas las iniciativas de infraestructura existentes en la ciudad y complementarlas con iniciativas nuevas que respondan a los objetivos del plan. Posteriormente, la evaluación y priorización de las iniciativas permite concluir con un plano mandatorio<sup>76</sup>.

#### b. Implementación del plan piloto.

Para la implementación del plan, se deberá resolver sobre su mecanismo de financiamiento, el cual quedará reflejado en el Convenio de Programación, que permite integrar las fuentes provenientes desde los distintos ministerios sectoriales.

Secuencialmente, se activan las tareas de seguimiento y monitoreo del Plan.

Correspondiendo las tareas de coordinación y puesta en marcha de este modelo a la nueva estructura de los GORE's establecida por la ley N° 21.074, sobre Fortalecimiento a la Regionalización<sup>77</sup>, que implica una estricta relación tanto con el nivel central, como con los organismos locales para la infraestructura integrada.

#### c. Generación de un Reglamento o instructivo para los Convenios de Programación.

Una vez ejecutado el Piloto, y en base a los aprendizajes recogidos, se propone reglamentar los Convenios de Programación para facilitar su utilización en todos los Gobiernos Regionales.

Este Reglamento debe ser elaborado por SUBDERE, incluyendo los procedimientos y contenidos necesarios, en conformidad con la Ley N° 21.074, sobre Fortalecimiento a la Regionalización, y en sintonía con la metodología de los planes de infraestructura integrada.

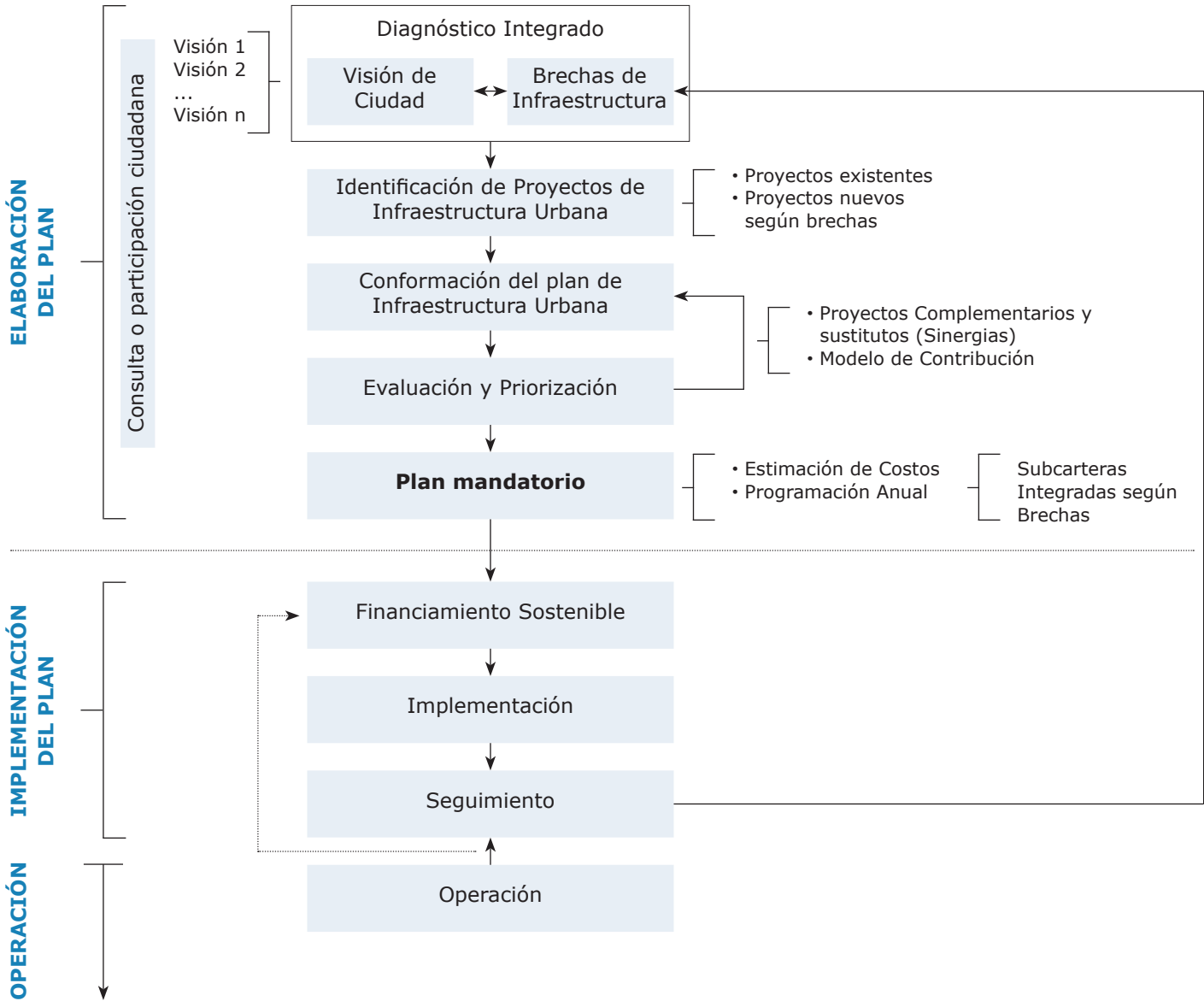
Programático  Reglamentario  Legal  Constitucional

<sup>76</sup> Los proyectos de infraestructura y equipamiento público son un instrumento de intervención en el territorio fundamental para dotarlo de las condiciones habilitantes para promover integración social. De esta manera, los proyectos de transporte, de servicios habilitantes y de infraestructura social deben estar sometidos a exigencias que contribuyan efectivamente con este propósito. Para ello será necesario modificar en el sentido planteado los criterios de evaluación social, donde cumplir con este propósito debiera ser un factor a destacar (Ver medida N°4 sobre "Promover estándares de equidad territorial en proyectos de infraestructura y equipamiento público urbano").

<sup>77</sup> A nivel estratégico las decisiones corresponden al GORE en conjunto con el Municipio, en coordinación con el nivel sectorial representado por los SEREMIs. Del mismo modo, se relacionan con la sociedad civil a través del Consejo Público Privado (CPP), que agrupa a los actores del sector público y del sector privado.

Correspondiendo la secretaría técnica a la DIP (División de Infraestructura y Transporte) del GORE/DIPLADE, o bien, a la División de Planificación y Desarrollo (DAM) Departamento de Áreas Metropolitana bajo la dependencia de DIPLADE, en caso que se trate de un área metropolitana, según el artículo 104 bis de la ley N° 21.074.

**Esquema Metodológico:**



Fuente: Estudio "Modelos Nacionales para Implementar la Planificación Urbana Integrada desde la Infraestructura" (2019) elaborado por CityPlanning para el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano.

# SÍNTESIS MEDIDAS DE CORTO PLAZO Y SU RELACIÓN CON LOS TEMAS A PROFUNDIZAR DURANTE EL 2020



## SÍNTESIS MEDIDAS DE CORTO PLAZO Y SU RELACIÓN CON LOS TEMAS A PROFUNDIZAR DURANTE EL 2020

MEDIDAS AGENDA URBANA CORTA	COMPROMISO CIUDADANO Y GESTIÓN LOCAL				ACCESO EQUITATIVO A LA VIVIENDA Y LA CIUDAD							
	M1	M2	M3	M4	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
MEDIDA 1  Implementar modificaciones legales y reglamentarias para favorecer la integración social desde la planificación.							X	X			X	
MEDIDA 2  Mejorar el proceso de elaboración de los Planes Reguladores Comunales para que se ajusten oportunamente a las nuevas demandas urbanas.							X				X	
MEDIDA 3  Generar herramientas específicas para la microdensificación a través de pequeños condominios y regeneración urbana de barrios deteriorados.	X		X	X		X		X				
MEDIDA 4  Promover estándares de equidad territorial en proyectos de infraestructura y equipamiento público urbano.				X			X				X	X
MEDIDA 5  Implementar medidas para priorizar el transporte público y la movilidad activa en zonas congestionadas.							X					X
MEDIDA 6  Fortalecer el PLADECO como un instrumento estratégico para las decisiones del desarrollo local.			X	X								
MEDIDA 7  Formalizar canales de participación de la comunidad en la toma de decisiones del presupuesto municipal anual.			X	X								
MEDIDA 8  Revisar los criterios de cálculo y de exención de contribuciones para aumentar los ingresos municipales.		X										
MEDIDA 9  Implementar un proyecto piloto de vivienda integrada en suelo público con el tercer sector (sin fines de lucro) y con instituciones privadas.					X	X	X		X			

MEDIDAS AGENDA URBANA CORTA	COMPROMISO CIUDADANO Y GESTIÓN LOCAL				ACCESO EQUITATIVO A LA VIVIENDA Y LA CIUDAD							
	M1	M2	M3	M4	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	M8
MEDIDA 10  Implementar un proyecto piloto de vivienda integrada en suelo público mediante el mecanismo de concesiones.					X		X		X			
MEDIDA 11  Implementar un proyecto piloto para el diseño de un plan estratégico de viviendas integradas.							X	X			X	
MEDIDA 12  Implementar un plan piloto de infraestructura urbana integrada, utilizando un convenio de programación ley 21.074.							X				X	X

## INTEGRANTES GRUPO DE TRABAJO

### Consejeros y representantes:

**Sergio Baeriswyl**, Presidente CNDU

**Pilar Giménez**, Secretaria Ejecutiva CNDU

**Luis Eduardo Bresciani**, Past President CNDU

**Emilio de la Cerda**, Subsecretario de Patrimonio, (Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio)

**Sonia Tschorne**, Consejera CNDU

**Antonia Lehmann**, Consejera CNDU

**Slaven Razmilic**, Consejero CNDU

**Pablo Allard**, Consejero CNDU

**Carlos Cruz**, Director Ejecutivo Consejo de Políticas de Infraestructura (CPI)

**Javier Morales**, Director Ejecutivo Fundación Junto al Barrio

**Felipe Arteaga**, Director Ejecutivo Fundación Vivienda

**Humberto Eliash**, Presidente Colegio de Arquitectos

**Mauricio Varela**, Presidente Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI)

**Juan Carlos Herrera**, Presidente Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (SOCHITRAN)

**Ignacio Hernández**, Presidente Asociación de Oficinas de Arquitectos de Chile (AOA)

**Mario Ubilla**, Decano FADEU, P. Universidad Católica de Chile

**Gonzalo Winter**, Presidente Comisión Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados.

**Martín Urrutia**, representante Ministerio de Obras Públicas (MOP)

**Daniela Sepúlveda**, representante Ministerio de Obras Públicas (MOP)

**Paz Serra**, representante Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

**Paulina Henocho**, representante Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

**Jorge Silva**, representante Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

**Pablo Henríquez**, representante Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

**Gonzalo Gazitúa**, representante Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU)

**Raúl Erazo**, representante Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte (SOCHITRAN)

**Alberto Texido**, representante Colegio de Arquitectos

**Fernando Marín**, representante Colegio de Arquitectos

**Vicente Domínguez**, representante Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios (ADI)

**Luis Fuentes**, representante FADEU UC, Director Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

**Arturo Orellana**, representante FADEU UC

**Iván Cartes**, representante Universidad del Biobío

**Ángela Prado**, representante Asociación de Municipios de Chile (AMUCH)

**Patricio Olguín**, representante Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)

**Marcelo Meza**, representante Asociación Chilena de Municipalidades (AChM)

**Carmen María Correa**, representante Ministerio de Bienes Nacionales

**Gisele Labarthe**, representante Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT)

**Rodrigo Henríquez**, representante Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT)

**José Villarroel**, representante Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones (MTT)

**Sebastián Alcayaga**, representante Subsecretaría Desarrollo Regional (SUBDERE)

**Jorge Ibañez**, representante Subsecretaría Desarrollo Regional (SUBDERE)

**Andrea Leiva**, representante Ministerio de Medio Ambiente

**Isabel Figueroa**, representante Ministerio de Medio Ambiente

**Constanza Gajardo**, representante Ministerio de Medio Ambiente

**Eduardo Minder**, representante Cámara Chilena de la Construcción (CChC)

**Juan Armando Vicuña**, representante Cámara Chilena de la Construcción (CChC)

**José Ramón Ugarte**, representante Asociación de Oficinas de Arquitectos de Chile (AOA)

**Marisol Rojas**, representante Asociación de Oficinas de Arquitectos de Chile (AOA)

**Clemente Larraín**, representante Slaven Razmilic

**Francisca Astaburuaga**, representante CPI

#### **Otros actores invitados:**

**Pía Mora**, Centro Políticas Públicas UC

**Sebastián Bowen**, Director Ejecutivo Techo Chile

**Gonzalo Vial**, Director Ejecutivo Huella Local

**Pía Montealegre**, Académica Universidad Finis Terrae

**David Silva**, Presidente Plan Red

**Juan Manuel Sánchez**, Director Ejecutivo Corporación Ciudades

**Juan Pablo Urrutia**, Facultad de Arquitectura, U.Chile (FAU)

**Michael Lukas**, Facultad de Arquitectura, U.Chile (FAU)

**Mónica Bustos**, Facultad de Arquitectura, U.Chile (FAU)

**Jonathan Orrego**, Toctoc



**Francisco Sabatini**, experto invitado

**Fernando Fondón**, experto invitado

**Isabel Brain**, experta invitada

**Profesionales de la Secretaría Ejecutiva:**

**Rodolfo Arriagada**

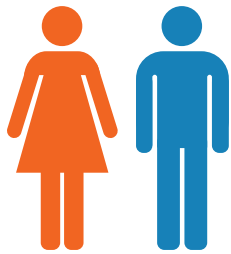
**Rocío Besoaín**

**Constanza Candia**

**Catalina Justiniano**

**Gonzalo Pérez**

**Índice de género GT**



**32%**   **68%**

En forma paralela al Grupo de Trabajo, hubo dos instancias (7 y 28 de noviembre) para enriquecer las propuestas con **organismos ciudadanos** a quienes queremos reconocer y agradecer su valioso aporte:

- **Fundación Vivienda**
- **Fundación Junto al Barrio**
- **Fundación Urbanismo Social**
- **Fundación Ciudad Emergente**
- **Fundación Mi Parque**
- **Fundación Techo**
- **Fundación de Superación de la Pobreza**
- **Bicultura**
- **Corporación Ciudad Accesible**
- **Fundación Huella Local**
- **Fundación Feman**
- **Colectivo Muévete**
- **Fundación Basura**
- **Comunidad de Organizaciones Solidarias**
- **Cultiva**
- **Observatorio Cité**
- **Diplomado de Dirigentes Sociales**
- **Espacio Lúdico**
- **Ciudad Común**
- **Nodo Social**
- **Movidos por Chile**