

PROPUESTAS PARA UNA MAYOR INTEGRACIÓN SOCIAL EN LAS CIUDADES CHILENAS

Primer informe CNDU





Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas

Primer informe 15.02.2019

ÍNDICE

CARTA PRESIDENTE	4
GLOSARIO	5
INTRODUCCIÓN	6
ALCANCES DE LAS PROPUESTAS	6
ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA	7
PRIMERA PARTE: Referencias a la integración social urbana en la PNDU 2014	8
SEGUNDA PARTE: Referencias a la integración social urbana - CNDU 2015	11
TERCERA PARTE: Definición de integración social	14
CUARTA PARTE: Propuestas para una mayor integración social en las ciudades chilenas	17
PROPUESTA 1	
INTEGRACIÓN SOCIAL EN ZONAS CONSOLIDADAS	20
Subpropuesta 1.1 Creación de zonas de integración social en sectores urbanos consolidados	21
Subpropuesta 1.2 Beneficios tributarios para proyectos integrados en zonas de integración social	28
Subpropuesta 1.3 Programa de subsidios especiales para zonas de integración social	30
PROPUESTA 2	
INTEGRACIÓN SOCIAL EN ZONAS SEGREGADAS	32
Subpropuesta 2.1 Definición de zonas de integración pública prioritaria (ZIPP).	33
Subpropuesta 2.2 Profundización de los convenios de programación	36
Subpropuesta 2.3 Definición de zonas ZIS o ZIPP en entornos de estaciones intermodales	38
PROPUESTA 3	
PROYECTOS INTEGRADOS EN TODAS LAS COMUNAS DEL PAÍS	40
Subpropuesta 3.1 Proyectos integrados siempre admitidos en áreas urbanas	41
Subpropuesta 3.2 Modificación al fondo común municipal	43
INTEGRANTES EQUIPO DE TRABAJO	44
Otros actores consultados	45
Profesionales Secretaría ejecutiva CNDU	45

CARTA DEL PRESIDENTE DEL CNDU

La Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), promulgada por el Presidente Sebastián Piñera a través del DS N° 78 de 2013 y continuada por la Presidenta Michelle Bachelet con la formación del primer Consejo Nacional de Desarrollo Urbano el año 2014, reconoce que uno de los principales desafíos de nuestras ciudades es superar la desigualdad urbana y la segregación social. Pero, ¿por qué, siendo Chile un país con uno de los déficits habitacionales más bajos de Latinoamérica, hemos permitido que nuestras ciudades presenten tan altos niveles de desigualdad urbana?

La razón está explícitamente detallada en la PNDU y es que la reducción del déficit habitacional ha sido cuantitativa, y que este enorme logro se ve ensombrecido por las carencias de muchos barrios a contar con un buen acceso a bienes y servicios urbanos, entre otros al transporte público, espacios de recreación, áreas verdes, comercio, salud y educación.

En este contexto el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano ha identificado este problema como su máxima prioridad y luego de cuatro meses de trabajo, se logró consensuar con diferentes sectores de la sociedad civil, un conjunto de propuestas para promover una mayor integración social en las ciudades chilenas. Gran parte de estas propuestas ya fueron recogidas por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo en un Proyecto de Ley que ingresó al Congreso en Diciembre de 2018. No obstante, es interés del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano avanzar todavía más y fortalecer esta discusión en el ámbito parlamentario.

Nuestras propuestas —que tienen como principios fundacionales la equidad urbana y la integración social— definen las Zonas de Integración Social en aquellos lugares de las ciudades con buenos atributos urbanos, donde se promueva el desarrollo de proyectos de vivienda integrada por medio de incentivos en normas urbanísticas, subsidios especiales, exenciones tributarias y planes de inversión en espacios públicos. También se definen Zonas de Inversión Pública Prioritaria para barrios segregados, donde el Estado promueva el desarrollo de proyectos y programas de inversión pública sectorial. En este tenor, se propone dar mayor protagonismo al Fondo Común Municipal, otorgando mayores recursos a los municipios que desarrollen “Proyectos de Viviendas Integradas” en sus comunas. Finalmente, proponemos que la vivienda integrada sea siempre un destino admitido en los Instrumentos de Planificación Territorial.

Con todo, este desafío es de tal magnitud, que entendemos este documento como un Primer Informe sobre Propuestas para una Mayor Integración Social en las Ciudades Chilenas. En efecto, se ha de profundizar en propuestas relativas a la convivencia en copropiedad, los estándares de diseño de las viviendas, la creación del concepto de Vivienda de Interés Público, la creación de mecanismos para fortalecer la participación social y la creación de nuevos incentivos y estrategias para este fin.

Sergio Baeriswyl R.

Presidente Consejo Nacional de Desarrollo Urbano

GLOSARIO

Familia en situación de vulnerabilidad

Familia que pertenece al 40% inferior del Registro Social de Hogares.

Zona de Integración Social (ZIS)

Área o sector de la ciudad, que cuenta con altos estándares de bienes y servicios públicos urbanos, definida para promover el acceso de familias en situación de vulnerabilidad mediante el incentivo y desarrollo de proyectos de viviendas integradas.

Zona de Inversión Pública Prioritaria (ZIPP)

Área o sector de la ciudad, que presenta altos déficits de acceso a bienes y servicios públicos urbanos o de usos homogéneos, definida para promover el desarrollo de proyectos y programas de inversión pública intersectorial que permita revertir situaciones consolidadas de inequidad urbana.

Segregación socio espacial

Falta de diversidad social en un área geográfica determinada, la que puede ser económica, racial, étnica, cultural, género, etárea, personas en situación de discapacidad, entre otras.

Zona Consolidada para recibir integración

Área o sector de la ciudad que cuenta con altos estándares de equipamiento y acceso a bienes y servicios públicos, respecto de otras áreas o sectores de la ciudad, y donde se verifica la falta de inclusión social.

Zona Segregada

Área o sector de la ciudad en que se verifica la existencia de inequidad

urbana, respecto de otras áreas o sectores de la ciudad, y en donde sería positiva la inclusión social.

Vivienda económica

La que se construye en conformidad a las disposiciones del D.F.L. N° 2, de 1959; las construidas por las ex Corporaciones de la Vivienda, de Servicios Habitacionales y de Mejoramiento Urbano y por los Servicios de Vivienda y Urbanización y los edificios ya construidos que al ser rehabilitados o remodelados se transformen en viviendas, en todos los casos siempre que la superficie edificada no supere los 140 m² y reúna los requisitos, características y condiciones que se fijan en el Título 6, de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.

Inequidad urbana

El acceso desigual de las personas a bienes y servicios públicos en un área geográfica determinada, respecto de otras áreas o sectores de la ciudad.

Proyecto de Vivienda Integrada

Proyecto de viviendas que contempla un porcentaje mínimo -respecto del total de viviendas- para familias en situación de vulnerabilidad, el cual deberá ser definido en cada caso.

Índice de Integración Social (IIC)

Corresponderá al porcentaje de familias en situación de vulnerabilidad respecto del total de hogares existentes en el área o sector de la ciudad que es sujeto de evaluación.

Índice de Integración Social (IIC)

$$\left(\frac{\text{Nº de familias en situación de vulnerabilidad}}{\text{Nº total de hogares}} \right) * 100$$

INTRODUCCIÓN

La integración social sigue siendo hoy en día un desafío central en el desarrollo de las ciudades chilenas. La discusión sostenida entre los años 2012 y 2013 en el marco de elaboración de una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), reconoció en ese entonces que la integración social era una de las mayores debilidades del desarrollo urbano de nuestras ciudades, y en consecuencia, relevó ésta como uno de los cinco ámbitos prioritarios de la PNDU.

Ya hasta el año 2006 la integración social había ocupado un lugar relevante en la Política Habitacional del MINVU, a través de diferentes instrumentos como los Proyectos de Integración Social (PIS), los Proyectos de Reactivación Económica con Integración (PREIS), y los Proyectos de Integración Social y Territorial (PIST), entre otros, orientados principalmente a promover una mayor proximidad espacial entre los diferentes grupos sociales. Este nuevo enfoque reconocía un mejoramiento en la cobertura de viviendas y servicios básicos, pero con problemas de localización y calidad del entorno urbano.

La nueva PNDU constata que en la mayoría de las grandes ciudades chilenas está presente la desigualdad urbana y segregación socio espacial, existiendo grandes sectores con altos niveles de pobreza, carentes

de servicios públicos, de seguridad y una adecuada conectividad. Superar este desafío, conlleva la implementación de políticas públicas capaces de superar el flagelo de la pobreza, combinando la provisión de una vivienda digna con una adecuada integración de las familias a los bienes y servicios de la ciudad, de tal forma de generar oportunidades para su desarrollo social y económico.

A más de cuatro años de la promulgación de PNDU y luego de un reenfoque general de los programas de viviendas y planes para revertir situaciones de inequidad y segregación socio espacial, éstas persisten y siguen siendo uno de los principales desafíos de las ciudades chilenas. Si bien se reconocen avances en los nuevos programas de vivienda integrada, la evidencia general en nuestras ciudades muestra la necesidad de profundizar las políticas de integración social.

El presente documento contiene diversas propuestas elaboradas por un grupo de trabajo convocado por el CNDU, y tienen como objetivo aportar a la discusión reglamentaria y legal que actualmente impulsa el ejecutivo y en particular el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, con miras a fortalecer los mecanismos para lograr una mayor integración social en nuestras ciudades.

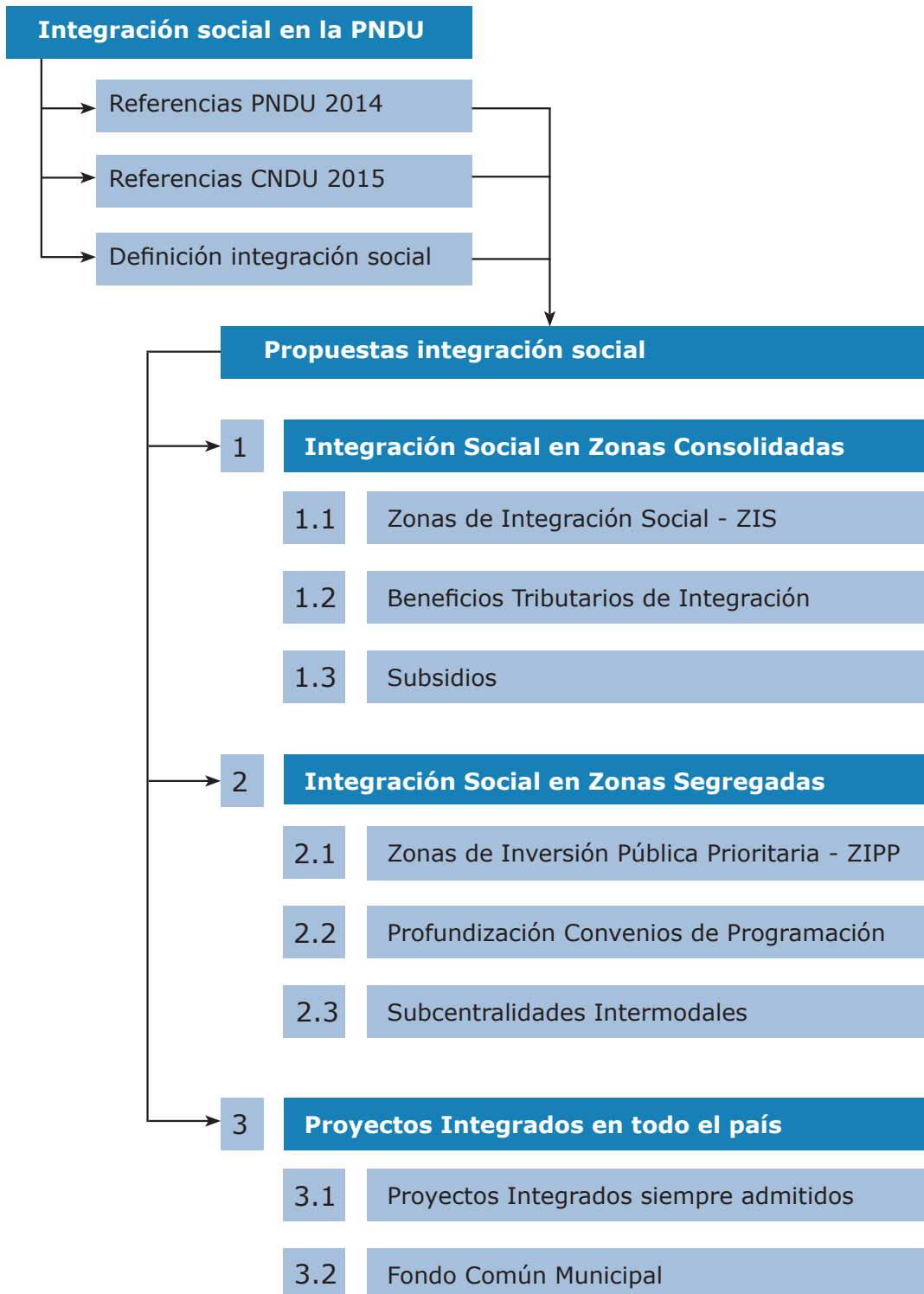
ALCANCES DE LAS PROPUESTAS

Este documento se ha elaborado por el CNDU bajo los criterios de urgencia y oportunidad que acompañan los cambios reglamentarios y legislativos actualmente en curso. Consecuente con ello, no incluye todas las propuestas que han sido objeto de reflexión por parte del CNDU y que son materia de estudios más detallados, por lo cual serán abordadas en

una segunda etapa de trabajo durante el año 2019. Entre estas materias se destacan: la creación del concepto de Vivienda de Interés Público, propuestas para fortalecer el modelo de Subsidio de Arriendo, reenfoque de los beneficios de Conjunto Armónico y gestión de sitios eriazos, todos asociados a la promoción de la integración social.

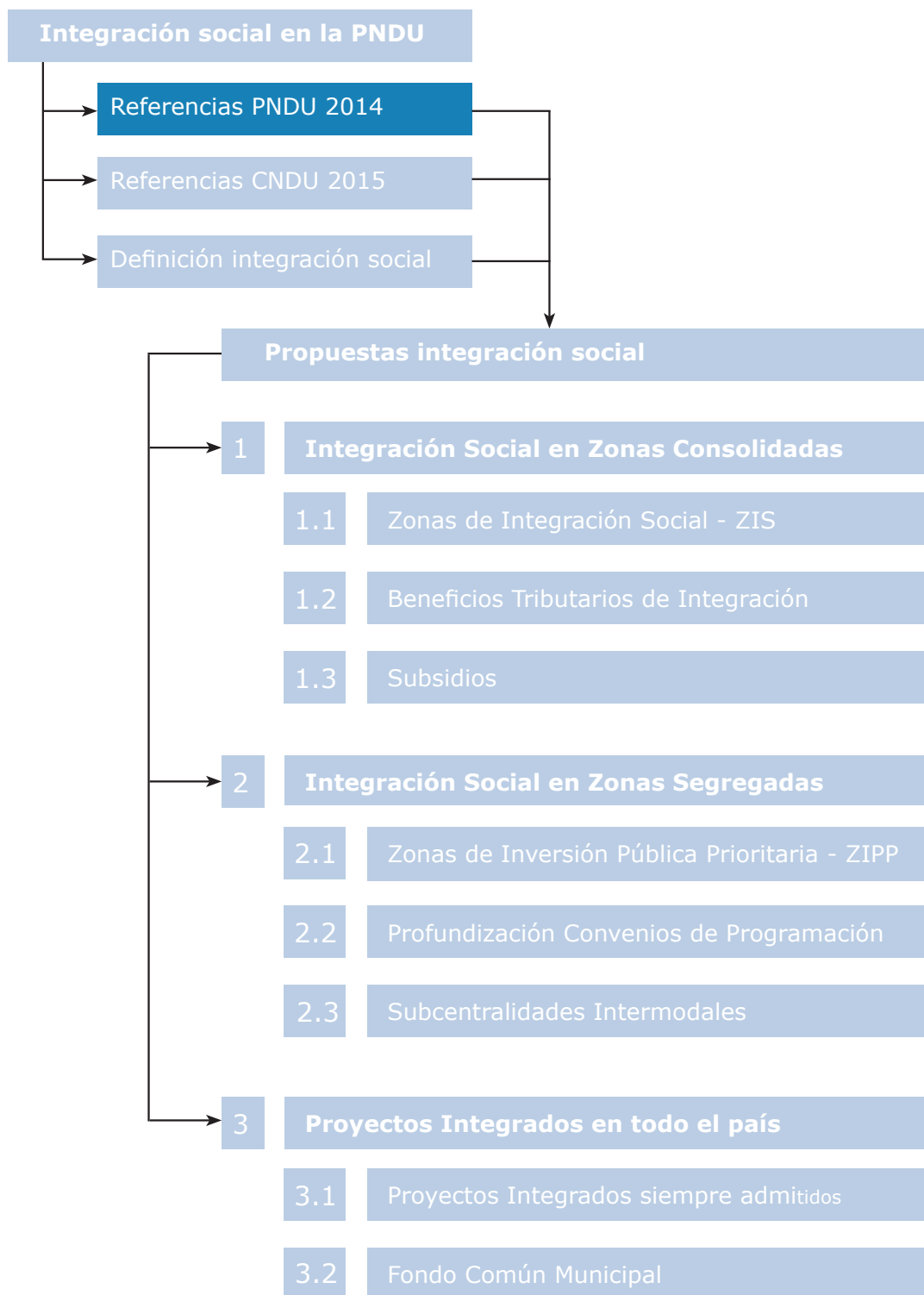
ESTRUCTURA DE LA PROPUESTA

La propuesta contenida en este documento se estructura en dos grandes ámbitos de acción, siguiendo del diagrama conceptual simplificado que se adjunta:



PRIMERA PARTE: REFERENCIAS A LA INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA EN LA PNDU 2014





La PNDU reconoce la segregación social como un problema prioritario “que no solo afecta a las personas que viven en los sectores segregados, sino a toda la población, interpela además a nuestros valores y concepto de sociedad, y daña la competitividad y sustentabilidad de nuestras ciudades”.

Consecuente con ello, la integración social pasa a ser uno de los 5 ámbitos de acción de la PNDU.

Su Objetivo General:

El Estado debe velar porque nuestras ciudades sean lugares inclusivos, donde las personas estén y se sientan protegidas e incorporadas a los beneficios urbanos:

Objetivos generales:

- Acceso a los espacios públicos
- Educación
- Salud
- Trabajo
- Seguridad
- Interacción social
- Movilidad y transporte
- Cultura
- Deporte
- Esparcimiento

Objetivos específicos:

- Garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos
- Revertir las actuales situaciones de segregación social urbana
- Evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana
- Reducir el déficit habitacional
- Establecer una política de suelo para promover la integración social
- Fomentar el desarrollo y fortalecimiento de comunidades
- Incrementar la conectividad, la seguridad y la accesibilidad universal

La PNDU muestra consensos en los siguientes conceptos base:

- La integración social se logra combinando una gama de herramientas diversas.
- No existe una sola fórmula para dar solución a los problemas de segregación social urbana.
- Se requieren mecanismos para dos objetivos distintos; (i) evitar que los nuevos desarrollos se generen en forma segregada y (ii) revertir las situaciones de segregación ya existentes en nuestras ciudades.
- La integración social requiere de gestión de suelo urbano y programas de vivienda.

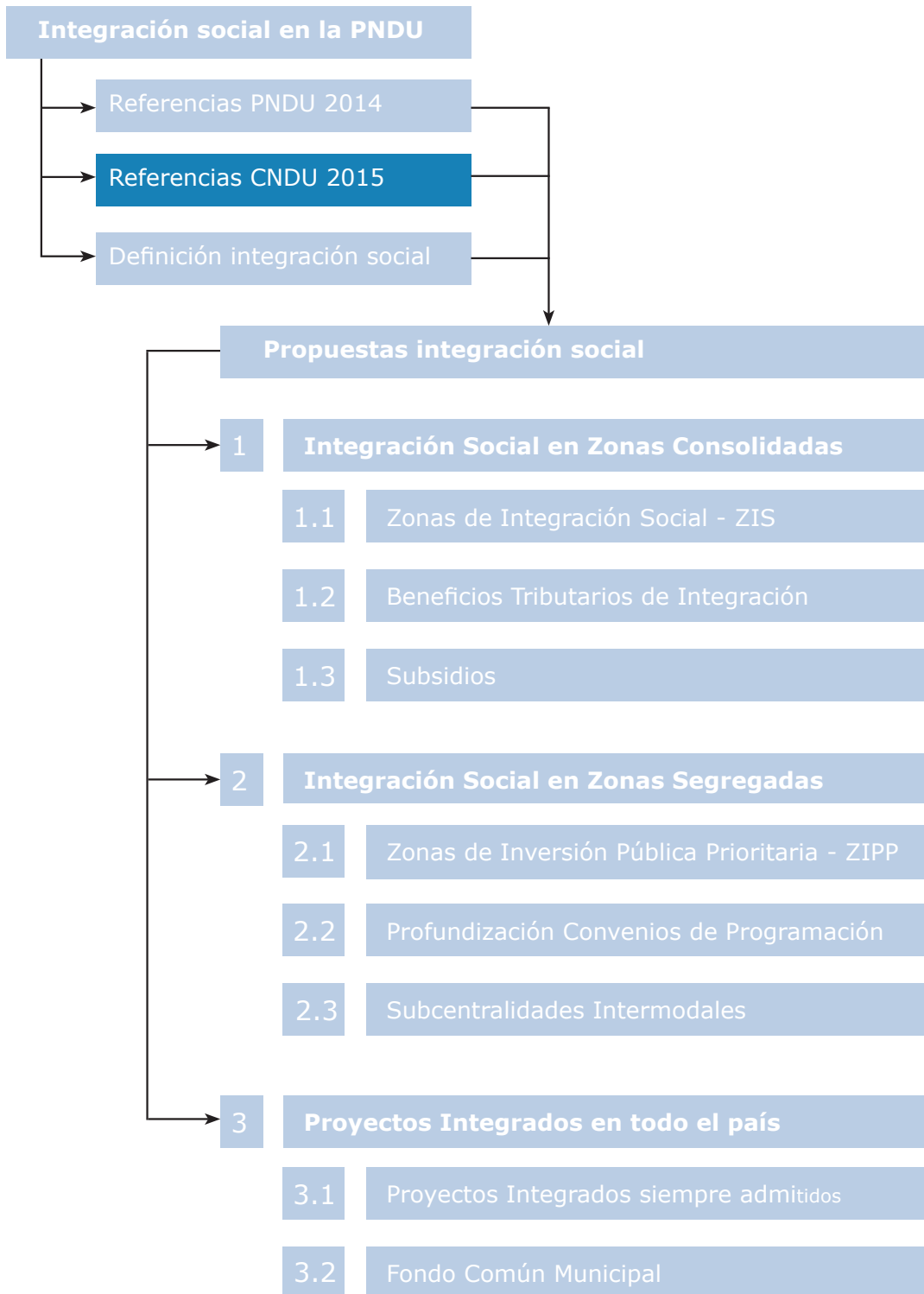
En lo primero se propone valorar la función social del suelo a través de generar y perfeccionar herramientas que permitan disponer de terrenos bien localizados para favorecer la integración social urbana.

En materia de política habitacional, se plantea incorporar el concepto de integración social en todos los programas de vivienda que tengan algún tipo de financiamiento del Estado.

SEGUNDA PARTE: REFERENCIAS A LA INTEGRACIÓN SOCIAL URBANA - CNDU 2015



Condominio Social Barros Arana Temuco.



Para avanzar en la implementación de los objetivos propuestos por la PNDU para la Integración Social urbana, el CNDU desarrolló el documento "Propuestas de Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana", en el cual se enfatiza en la diversidad social en las ciudades, la equidad urbana, la participación y cohesión social, entendiendo la integración como diversidad social, equidad en el acceso a bienes públicos y destacando la localización como un factor determinante.

Para ello propuso los siguientes ejes de implementación:

EJE 1

Nuevo marco normativo para la integración social y equidad urbana.

Reformas legales para modificar las tendencias actuales.

1. Medidas para regular la equidad urbana.
2. Medidas para regular la integración social.

EJE 2

Nuevo rol del Estado en la regeneración de la ciudad segregada.

Priorizar inversión en infraestructura y la gestión del suelo público como herramientas de equidad y regeneración urbana.

1. Medidas de institucionalidad para la regeneración urbana.
2. Medidas de instrumentos para regenerar la ciudad segregada.
3. Medidas de gestión pública del suelo urbano.

EJE 3

Nuevo rol de la sociedad civil en la construcción de la ciudad.

Fortalecer las redes sociales y empoderar a las comunidades para liderar la construcción de su entorno urbano.

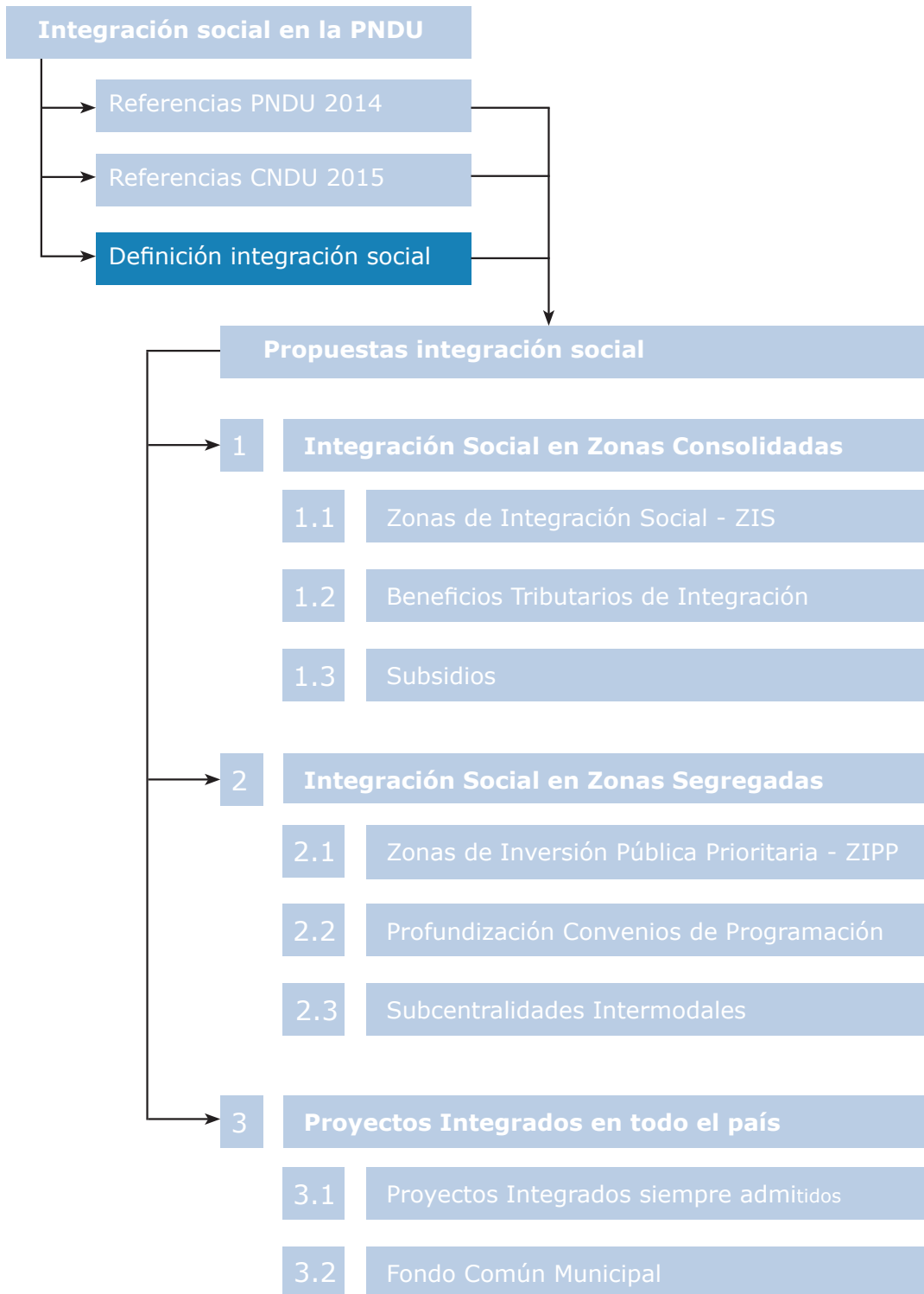
Este conjunto de propuestas refuerza y valida las conclusiones ya alcanzadas por la PNDU, y entre ellas considera:

- La necesidad de establecer estándares para la formulación de instrumentos de planificación y de provisión de bienes y servicios públicos.
- Eliminar exenciones de impuestos territoriales que afectan la equidad urbana.
- Ampliar el concepto de vivienda social al de "Viviendas de Interés Público"
- Facultar a los planes reguladores para definir "Zonas de Interés Social".

TERCERA PARTE: DEFINICIÓN DE INTEGRACIÓN SOCIAL



Villa O'Higgins, Región de Aysén.



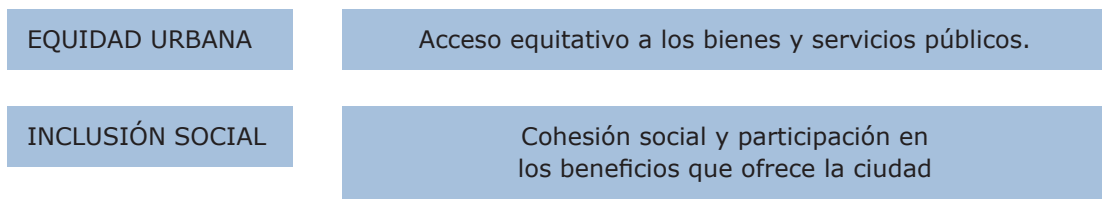
Si bien la PNDU reconoce la integración social como el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, ya el CNDU en el año 2015 amplía este concepto incluyendo el valor de la diversidad social.

De este modo, se reconoce la separación de los grupos sociales como la falta de proximidad entre ellos, acentuando la homogeneidad y concentración en ciertos sectores de la ciudad, fragmentándola y limitando el acceso de las personas a las redes, oportunidades y servicios que ofrece. Esta carencia debilita el capital social, acentúa los sentimientos de exclusión y puede profundizar la violencia. Remediar este problema requiere una acción del Estado en su conjunto y que

excede los alcances de la PNDU y del propio CNDU, requiriéndose acciones en materia de educación, salud, protección social, seguridad, capacitación laboral, empleo, apoyo a las mujeres, adultos mayores, migrantes y otros grupos sociales.

El presente documento focaliza sus propuestas en aquellos componentes de la integración social que son abordables desde las políticas públicas relativas al desarrollo urbano y orienta su formulación en lo definido por la Real Academia de la Lengua Española: "Hacer que alguien o algo pase a formar parte de un todo".

Integración social se entiende como un valor compuesto de dos elementos:



Por su parte, la integración social urbana involucra al menos 4 dimensiones: (i) proximidad física entre diferentes grupos sociales, (ii) acceso efectivo a oportunidades y servicios, (iii) interacción sin subordinación entre diferentes grupos sociales, e (iv) identificación simbólica con un territorio común.¹

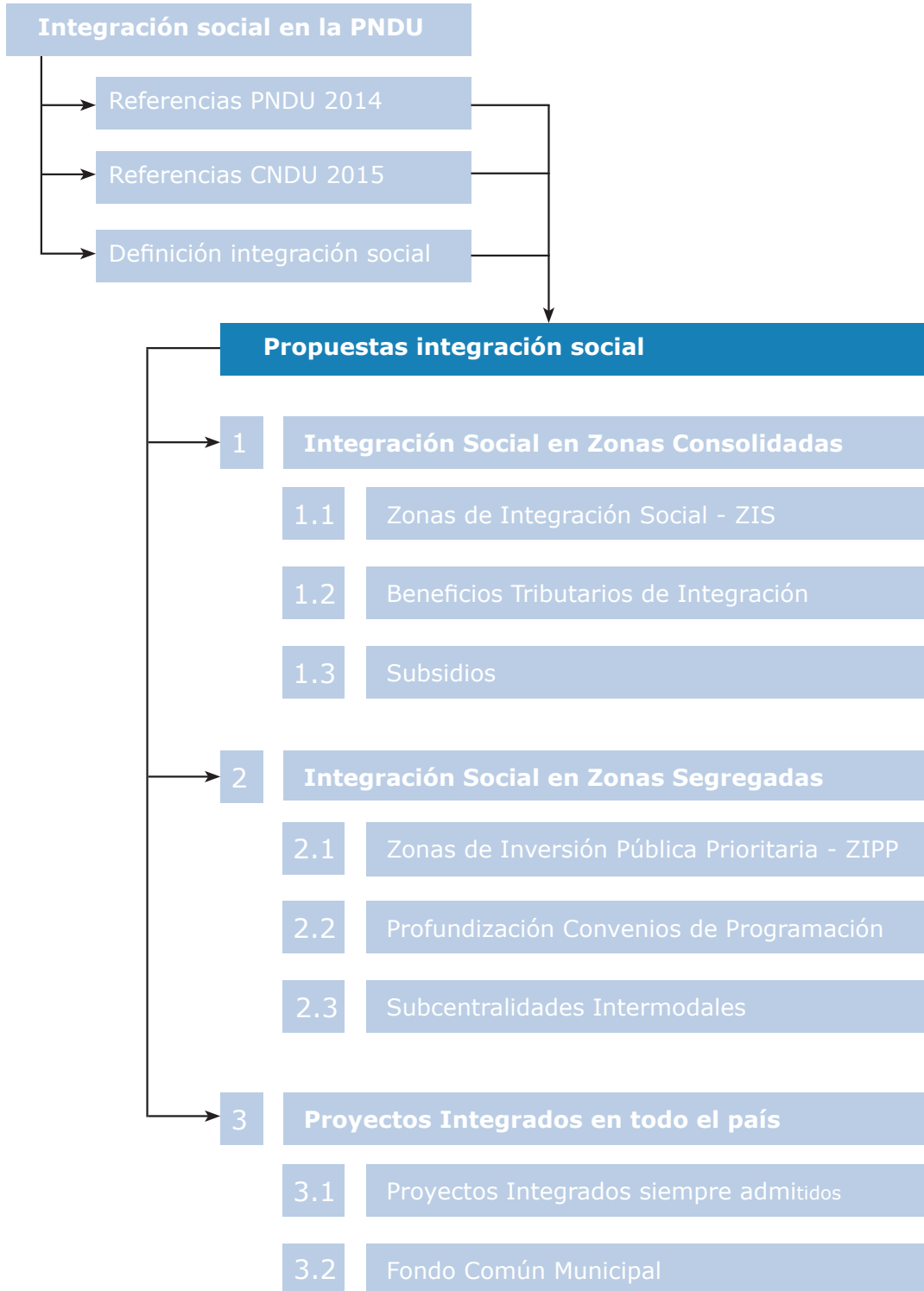
El conjunto de propuestas que a continuación se describen abordan la inclusión social urbana mediante mecanismos que detonen procesos de mayor proximidad territorial entre grupos sociales para producir desarrollos urbanos socialmente más integrados.

¹ Durante el año 2017 el CNDU construyó el Sistema de Indicadores y Estándares del Desarrollo Urbano, en el cual se definen parámetros para medir la provisión de los bienes y servicios públicos, y los estándares mínimos, los cuales servirán de insumo directo a las propuestas del presente documento. El CNDU en conjunto con INE se encuentran trabajando en un proyecto de validación institucional de estos indicadores para su posterior publicación.

CUARTA PARTE: PROPUESTAS PARA UNA MAYOR INTEGRACIÓN SOCIAL EN LAS CIUDADES CHILENAS



Paseo Libertad, Valdivia.





Plaza de Armas, Talca.

Como punto de partida, se reconoce que para lograr ciudades con mayor integración social se requiere diversificar las herramientas de acción. Consecuentemente con ello se identifican dos ámbitos de acción diferentes:

PROPUESTA 1

Incentivos para la integración de familias en situación de vulnerabilidad en zonas urbanas consolidadas.

PROPUESTA 2

Revertir situaciones existentes de segregación urbana.

PROPUESTA 1: INTEGRACIÓN SOCIAL EN ZONAS CONSOLIDADAS

Esta propuesta está orientada a fomentar mecanismos que permitan desarrollos habitacionales integrados socialmente, en zonas consolidadas de la ciudad. De esta forma se busca mejorar las condiciones de localización y acceso a los bienes y servicios de las familias en situación de vulnerabilidad, en conjuntos habitacionales socialmente diversos.





Punta Arenas.

Subpropuesta 1.1: Creación de Zonas de Integración Social en sectores urbanos consolidados

Como una manera de avanzar en lo propuesto por la PNDU² y la propuesta establecida por el CNDU el año 2015³, respecto de la definición de “Zonas de Interés Social” en los planes reguladores, y considerando el marco legal y regulatorio vigente, se propone la creación de “Zonas

de Integración Social”, entendidas como áreas específicas dentro del territorio comunal que se destacan por sus atributos urbanos actuales o potenciales y en las cuales se crean incentivos para el desarrollo de proyectos habitacionales integrados socialmente.

² Lineamiento 1.3.5. “Fomentar el emplazamiento de viviendas sociales en sectores con buena infraestructura, conectividad y equipamiento.”

³ Medida N° 5, letra b), “Facultar a los IPT para definir “Zonas de Interés Social” donde se puedan establecer porcentajes de viviendas de interés público asociados a incrementos de densificación”, documento “Propuestas de Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana”, CNDU 2015.

A. Concepto:

Se trata de la definición de una zona o polígono, que cuenta con atributos de acceso a bienes y servicios públicos urbanos de alta calidad. La nueva zona debe posibilitar por medio de incentivos, la acción de actores públicos y privados en el desarrollo de "proyectos de viviendas integradas", es decir, proyectos que incluyan un porcentaje, a determinar, de viviendas destinadas a familias en situación de vulnerabilidad⁴.

Estas viviendas pueden estar disponibles para su asignación en propiedad o arriendo, con la prohibición de enajenar o disponibilizar dichas viviendas a familias

que no cumplan con las características de vulnerabilidad antes descritas⁵. Lo anterior, busca asegurar que dichas unidades habitacionales permanezcan en el largo plazo como viviendas asequibles para dicho tipo de familias, lo que implicará la definición de mecanismos pertinentes de fiscalización. Las Zonas de Integración Social se entienden como una pieza dinámica de desarrollo en la ciudad, que permite aprovechar los atributos urbanos del lugar para un bien social, y donde las inversiones privadas y públicas mantienen y/o mejoran los atributos de ese lugar.

B. Objetivos de las zonas:

i. Garantizar que las familias en situación de vulnerabilidad puedan acceder a sectores de la ciudad que poseen buenos estándares de calidad de vida, o a sectores que presentan un potencial elevado para alcanzar dichos estándares.

ii. Crear una oferta de vivienda para familias en situación de vulnerabilidad en sectores de la ciudad donde no existe, ya sea por restricciones normativas locales o por dificultades de acceso al suelo.

iii. Generar proximidad territorial de grupos sociales diferentes, en zonas donde ya exista equidad urbana.

C. Respaldo legal:

La Ley N° 20.741 (D.O. 01.04.2014) introdujo modificaciones al Decreto con Fuerza de Ley N°2, de 1959, del Ministerio de Obras Públicas. Entre ellas, estableció dos materias con miras a posibilitar la integración social:

-Introdujo la categoría de "Proyecto de Viviendas Integradas".

-Dio la facultad al Ministerio de Vivienda y Urbanismo para establecer "beneficios de normas urbanísticas para dichos proyectos

en lugares determinados, previa consulta a la municipalidad respectiva".

Estos cambios legales aún no han sido reglamentados por lo cual esta herramienta no ha operado todavía. Para ello se propone realizar la reglamentación la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), creando las "Zonas de Integración Social", que correspondan a los "lugares determinados" que menciona la Ley.

⁴ El grupo de familias en situación de vulnerabilidad incluye a las familias que pertenecen al 40% inferior del Registro Social de Hogares.

⁵ Para esto deberán definirse oportunamente los mecanismos de fiscalización.

D. Procedimiento:

- Las zonas serán propuestas por las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo, y creadas por Resolución del Subsecretario de la misma cartera⁶.
- Las Secretarías Regionales Ministeriales de Vivienda y Urbanismo podrán recibir propuestas de Zonas de Integración Social del Gobierno Regional, de los Municipios o del sector privado, las cuales serán evaluadas en estricto cumplimiento de los objetivos planteados en el literal B, para proceder a su creación.
- Su promulgación será previa consulta a la municipalidad respectiva.
- Una vez aprobada la zona, se deberá disponibilizar todos los antecedentes que justificaron su definición y facilitar el control ciudadano sobre la calidad de los estándares urbanos de dicha zona.

E. Metodología:

La Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo deberá establecer un polígono, en concordancia con los criterios de análisis que serán definidos en la OGUC (ver letra F siguiente).

La definición del polígono será caso a caso según las condiciones y características de cada ciudad. En la resolución que crea el polígono se definirá lo siguiente:

E1. Porcentaje de viviendas para familias en situación de vulnerabilidad requerido en cada proyecto para acceder a los incentivos. Este porcentaje deberá ser cumplido por cada proyecto, exigiéndose la materialización efectiva de dichas viviendas. Sin embargo, en la Resolución que fije

la zona también se podrá contemplar la alternativa de cumplir con dicho porcentaje de viviendas en un proyecto ubicado en un terreno distinto, siempre dentro de la propia zona. No se podrá obtener la Recepción Definitiva de Obras sin que se hayan materializado dichas unidades⁷.

E2. Los incentivos, es decir, los beneficios de normas urbanísticas a los que acceden los proyectos que contemplen integración social.

E3. Límites y resguardos normativos para asegurar la calidad de vida en la zona y en el entorno, junto con un diseño urbano adecuado⁸.

F. Informe base y criterios de análisis establecidos a nivel de la OGUC para la definición de las zonas⁹:

F1. Informe Base

Como requisito previo a la conformación de una "zona de integración social", la Seremi deberá elaborar un informe en el cual

se explique y justifique el cumplimiento –efectivo o potencial– de los criterios de análisis detallados en la letra F2 siguiente, señalando en este último caso

⁶ A futuro podría evaluarse la posibilidad de transferir esta facultad hacia los gobiernos regionales en virtud de lo establecido por el artículo 21 bis, de la Ley N° 19.175, orgánica constitucional sobre Gobierno y Administración Regional.

⁷ Este porcentaje de viviendas para familias en situación de vulnerabilidad será calculado sobre el universo adicional de unidades que resulte de la aplicación de los incentivos señalados en el literal E.2. y no sobre el total de unidades habitacionales que se generen en el proyecto.

⁸ Por ejemplo, a través de la formulación de un Plano de Detalle (Artículo 28 ter, LGUC.).

⁹ Para definir estos criterios se han realizado diversas modelaciones, en una primera instancia para el caso de Santiago y Concepción.

la cartera de inversiones programadas que existe para abordar los criterios que se abordan potencialmente.

Dicho informe contendrá un análisis básico de las condiciones normativas del plan regulador vigente en la zona, los flujos de transporte público existentes y los equipamientos de áreas verdes, salud, educación y comercio, así como la capacidad de carga total de estos equipamientos, su ocupación actual y remanente. Lo anterior definirá la línea base de las condiciones de calidad de vida en la zona¹⁰.

Adicionalmente, se sugiere evaluar una serie de criterios de vulnerabilidad que se relacionan con la segregación social, tales como: desempleo juvenil, deserción escolar, embarazo adolescente, hogares de allegados, monoparentalidad femenina y zonas con alta presencia de narcotráfico. La medición de estos indicadores al momento de definir una zona, permitirá evaluar la necesidad de programas de otros sectores públicos que puedan complementar la inserción de las familias en situación de vulnerabilidad, y con posterioridad la efectividad concreta del desarrollo de proyectos integrados que se posibiliten con los incentivos propuestos.

Junto con lo anterior, y para justificar la definición del porcentaje de viviendas para familias en situación de vulnerabilidad exigido a los proyectos para poder acceder a los incentivos, se deberá realizar un análisis de la preexistencia de éstas familias en la zona que se haya definido, estableciendo porcentajes mínimos y máximos esperados para la zona, con lo cual se guiará el porcentaje exigido a los proyectos.

Con el fin de facilitar la elaboración de los mencionados informes, la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo deberá establecer una guía metodológica sencilla para el desarrollo de este estudio, y un formulario

único para la presentación de propuestas a las Seremis MINVU.

F2. Criterios de Análisis

Los criterios que a continuación se presentan, corresponden a las variables de análisis que deben ser consideradas por la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo al momento de definir las zonas.

Estos criterios no se deben entender como requisitos excluyentes, ya que la diversidad y singularidad de cada sector de la ciudad puede derivar en que eventualmente no se cumpla con alguno de estos criterios, pese a ser un sector de alto interés para el desarrollo de una zona de integración social.

De esta forma los criterios se considerarán referenciales para la propuesta de zona por parte de la Secretaría Regional Ministerial de Vivienda y Urbanismo, con la excepción de los criterios F2.1 y F2.6, que se estiman obligatorios en todas las zonas.

Con todo, el Informe Base de la Zona de Integración Social siempre deberá justificar el cumplimiento de los objetivos establecidos en la letra B.

F2.1. Diversidad de grupos socioeconómicos.

Para la definición de la Zona de Integración Social, se deberá verificar la existencia de un Índice de Integración Social menor al 20%. En base a este criterio, se definirá el porcentaje de viviendas para familias en situación de vulnerabilidad que se espera alcanzar en la zona y con ello la exigencia que se hará a los proyectos de integración social para acceder a los beneficios normativos y tributarios propuestos.

F2.2. Distancia a equipamiento de educación primaria

La distancia desde cualquier punto de la Zona de Integración Social a un establecimiento de Educación Primaria

¹⁰ Para ello se podrán utilizar los indicadores levantados por el Sistema de Indicadores y Estándares de Desarrollo Urbano (SIEDU) u otro de similar nivel de confianza.



Reloj Turri, Valparaíso.

(inicial o básica) no debiera ser superior a 500 metros¹¹, pudiendo ser éste existente o con financiamiento programado. Se deberá tener presente la disponibilidad de matrículas para acoger el incremento diferencial que surja con la nueva demanda.

F2.3. Distancia a Equipamiento de Salud Primaria

La distancia desde cualquier punto de la Zona de Integración Social a un establecimiento de salud primaria no debiera ser superior a 1500 metros¹², respecto de establecimientos existentes o con financiamiento programado. La disponibilidad de jornadas diarias completas de trabajo de médicos por cada 1.000 habitantes debiera poseer una capacidad ociosa capaz de cubrir la demanda potencial de la zona.

F2.4. Distancia a servicios y comercio

La distancia desde cualquier punto de la Zona de Integración Social a clústeres de comercio y servicios¹³ no debiera ser superior a 500 metros, ya sean estos existentes o se encuentren en construcción.

F2.5. Distancia a áreas verdes públicas

La distancia desde cualquier punto de la zona a áreas verdes públicas no debiera ser superior a 500 metros¹⁴, considerando plazoletas, plazas y parques existentes o con financiamiento programado. La superficie de áreas verdes de acceso público por habitante será igual o superior a la media comunal¹⁵, incluyendo la población existente en la zona y la demanda potencial de la misma.

F2.6. Oferta de Transporte público

La oferta de transporte público existente

en la zona deberá contar con un estándar suficiente para la demanda existente y la demanda potencial que se genere, acorde a la realidad de cada territorio. Adicionalmente, los destinos a los cuales se pueda acceder mediante el transporte público existente en la zona, en un tiempo de traslado no mayor a 30 minutos, deberá incluir Centros de Trabajo y Centros de Estudios de Educación Técnica y Superior.

G. Vigencia de la Zona de Integración Social:

La vigencia de una Zona de Integración Social será de 8 años.

H. Limitaciones a los incentivos:

Los incentivos establecidos para las Zonas de Integración Social aplicarán en aquellos proyectos integrados que no se acojan a las disposiciones establecidas por los artículos 107°, 108° y 109° de la LGUC (Conjunto Armónico).

I. Beneficios en normas urbanísticas:

Los incentivos solo serán aplicables a los proyectos de viviendas integradas que se realicen en las Zonas de Integración Social, y serán definidos caso a caso en la Resolución que crea cada zona y podrán estar referidos a¹⁶:

- Densidad habitacional
- Altura de edificación
- Coeficiente de constructibilidad
- Usos de suelo
- Exigencias de estacionamientos
- Coeficiente de ocupación de suelo
- Posibilidad de proponer modificaciones a áreas afectas a declaratoria de utilidad pública

¹¹ El estándar definido por el CNDU a través del SIEDU para distancia a establecimientos de educación inicial(BPU_01) es de 400 metros y para educación básica (BPU_03) es de 1.000 metros, por lo que se propone que para la definición de la zona se utilice un estándar intermedio de 500 metros que es más exigente para educación básica o solo un poco más flexible para educación inicial.

¹² Corresponde al estándar definido por el CNDU a través del SIEDU para éste indicador.

¹³ Se entenderá por clúster de comercio y servicios aquellos sectores que posean una densidad de comercio igual o superior a 600 m²/ha.

¹⁴ El estándar definido por el CNDU a través del SIEDU para distancia a plazas públicas mantenidas (BPU_21) es de 400 metros y para parques públicos mantenidos (BPU_22) es de 3.000 metros.

¹⁵ El estándar óptimo definido por el CNDU a través del SIEDU es de 10 m²/ha.

¹⁶ El listado propuesto corresponde a algunas de las normas urbanísticas definidas como tales por el artículo 116° de la LGUC.

Se recomienda la priorización de las normas de: Densidad, Coeficiente de Constructibilidad y Altura de Edificación.

J. Medidas complementarias:

Las Zonas de Integración Social deberán ir acompañadas de medidas complementarias que refuercen el proceso de integración y detonen una transformación positiva del entorno.

J1. Plan Maestro de Mejoramiento

Considerando que el principal espacio de encuentro e integración social es el espacio público, se contempla la elaboración de un Plan Maestro de Mejoramiento de la zona, concordante y complementario al Plan de Inversión en el Espacio Público definido por la Ley de Aportes al Espacio Público.

La elaboración del Plan Maestro de Mejoramiento será de responsabilidad de la Seremi MINVU, quien deberá impulsar la concreción de las obras contempladas mediante la priorización de dichas zonas en sus programas de inversión propios, la firma de Convenios de Programación y/o gestionar la posible incorporación de dichas obras en el Plan de Inversión en el Espacio Público Municipal o Intercomunal asociado a la Ley de Aportes al Espacio Público.

El Plan Maestro de Mejoramiento deberá contemplar condiciones de mejora del espacio público que permitan el desarrollo de la Zona de Integración Social con condiciones destacadas que la conviertan en un ejemplo para el resto de la ciudad, incluyendo una buena calidad de espacios para el tránsito peatonal, zonas calmas de transporte vehicular, redes de ciclovías, iluminación peatonal, arborización, entre otras medidas.

J2. Focalización de inversión pública

La Zona de Integración Social deberá

focalizar inversiones que permitan elevar los estándares de equipamiento y superar eventuales déficits que pudieran existir en ella. Para ello se deberán impulsar la incorporación de estas inversiones en el Plan de Inversión en el Espacio Público Municipal o Intercomunal asociado a la Ley de Aportes al Espacio Público o bien, indicar qué Ministerio, Servicio o Programa tiene incorporada dicha inversión en su cartera de proyectos. También podría adjuntarse un convenio de programación vinculante con las inversiones comprometidas en el Plan Maestro de Mejoramiento.

J3. Focalización de programas sociales

La Zona de Integración Social deberá considerar programas de inserción que permitan la adecuada integración de las familias en situación de vulnerabilidad en el nuevo entorno, con miras a lograr una mejor convivencia e inclusión social.

J4. Modificación de la estructura vial

La Zona de Integración Social podrá, en los casos en que corresponda, considerar modificaciones en los trazados viales y peatonales que permitan un mejor acceso o desempeño de los recorridos de transporte público, viajes en bicicleta y caminatas.

K. Evaluación de las zonas

Se deberá contemplar un monitoreo de cada Zona de Integración Social, evaluando en ella el Índice de Integración Social¹⁷. Paralelamente, se deberán medir los indicadores de acceso a bienes públicos urbanos y de los criterios de vulnerabilidad, considerados para la definición de la zona, con el objeto de evaluar su comportamiento y asegurar un mejoramiento continuo. Para esta evaluación se podrá utilizar como referencia los estándares urbanos definidos por el SIEDU.

Índice de Integración Social (IIC)

$$\left(\frac{\text{Nº de familias en situación de vulnerabilidad en la ZIS}}{\text{Nº total de hogares en la ZIS}} \right) * 100$$

Corresponderá a la respectiva Seremi MINVU realizar esta evaluación.

¹⁷ Este monitoreo corresponderá a la Seremi MINVU y deberá iniciarse una vez declarada la zona y al menos una vez al año.

Subpropuesta 1.2: Beneficios tributarios para proyectos integrados en Zonas de Integración Social

Fundado en lo planteado por la PNDU¹⁸ y el CNDU el año 2015¹⁹, respecto de la eliminación de las exenciones de impuestos territoriales que afectan la equidad urbana y en base a la Sub Propuesta 1.1 de este documento, se considera necesario reforzar los beneficios de normas urbanísticas, con otros beneficios que aseguren el desarrollo de proyectos integrados.

Estos beneficios se aplicarían exclusivamente a los proyectos integrados que contemplen entre un 20% y un 30%, o más, de viviendas para familias en situación de vulnerabilidad.

A. Contexto normativo del DFL N° 2

El DFL N°2 estableció un régimen especial de construcción de viviendas, las cuales fueron llamadas "viviendas económicas" las cuales son sujetas de beneficios, franquicias y exenciones tributarias, en tanto reúnan los requisitos, características y condiciones que en dicho decreto y su reglamento se establecen.²⁰

"Artículo 14. Las "viviendas económicas" estarán exentas de todo impuesto fiscal que grave la propiedad raíz, con excepción de aquellos que correspondan a pagos de servicios, tales como pavimentación, alcantarillado, alumbrado y otros. La exención no regirá en la parte del impuesto territorial que corresponde a las Municipalidades.

Esta exención regirá a contar de la fecha del certificado de recepción emitido por la Municipalidad correspondiente o de la Dirección de Arquitectura, en su caso, conforme a los siguientes plazos: a) por 20 años, cuando la superficie edificada, por unidad de vivienda, no exceda de 70 metros cuadrados; b) por 15 años, cuando esa superficie exceda de 70 metros y no pase de 100 metros cuadrados, y c) por 10 años, cuando ella sea superior a 100 metros cuadrados y no pase de 140 metros cuadrados".

Con posterioridad, el 13 de abril de 1976, se publicó el DFL N° 458 correspondiente a la LGUC, en el cual se incorporó un Título IV relativo a las Viviendas Económicas que, básicamente, transcribe las disposiciones del DFL N°2 que guardan relación con la LGUC.

Por su parte la OGUC reglamentó dichas disposiciones de la LGUC estableciendo algunos beneficios para los proyectos de vivienda económica, entre ellos, que solo les serán aplicables

¹⁸ Lineamiento 1.2.8. "Perfeccionar los mecanismos de financiamiento para las municipalidades de comunas que posean o reciban viviendas sociales hoy exentas del pago de contribuciones, para permitirles enfrentar de mejor forma los gastos asociados."

¹⁹ Medida N° 3, "Eliminar las exenciones de impuestos territoriales que afectan la equidad urbana, fomenten la especulación y reduzcan el financiamiento municipal necesario para elevar los estándares de desarrollo urbano", documento "Propuestas de Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana", CNDU 2015

²⁰ Según lo establecido por el primer reglamento especial de vivienda económica, la superficie máxima de la "vivienda económica" se determinaba en base a la consideración de 17,5 m² de superficie edificada por habitante. (Art. 10°, Decreto 1608/1959, MOP)

algunas normas del plan regulador si cumplen con ciertas condiciones²¹.

De acuerdo al DFL N°2, se consideran "viviendas económicas" las que tienen una superficie edificada no superior a 140 m². Esta definición contribuyó a que en el pasado un gran porcentaje de viviendas se acogieran a los beneficios del DFL N°2. De hecho, desde el año 2000 en adelante, solo un 4,7% de las viviendas construidas en Chile supera los 140 m² (²²). De esta forma, se constata claramente que este beneficio ha perdido su focalización.

B. Propuesta de Modificación DFL N°2

Se propone modificar la aplicación del DFL N°2 y mantener sus beneficios en las siguientes condiciones:

- Solamente en las Zonas de Integración Social, y para el caso de proyectos integrados, la superficie de las unidades susceptibles de acogerse a los beneficios del DFL N°2 se mantendrá en 140 m². En estos casos todas las unidades del proyecto accederían los beneficios del DFL N°2. Para acceder a este beneficio a lo menos un 30% de unidades del conjunto deberán corresponder a viviendas destinadas a familias en situación de vulnerabilidad.
- Mantener todos los actuales beneficios DFL N°2 para unidades de hasta 70 m².⁽²³⁾

En forma alternativa se propone:

- Extender el período de vigencia de los beneficios tributarios del DFL N°2, para las unidades habitacionales de proyectos integrados.
- Ampliar los destinos que pueden incluirse en los proyectos de vivienda acogidos a DFL N°2, incluyendo no solo locales destinados a comercio y profesionales sino que también los equipamientos en general²⁴.

C. Implicancias²⁵

Para dimensionar las implicancias de la propuesta se ha tenido en consideración lo siguiente:

- Las modificaciones a la aplicación del DFL N°2 no podrán afectar los beneficios a las normas urbanísticas definidos en el Capítulo de Vivienda Económica establecidos en la OGUC.
- Las viviendas beneficiadas a la fecha por el DFL N°2, no se verán afectadas, ya que esta medida no es retroactiva.
- La propuesta tampoco afecta a las unidades que se encuentran bajo el monto de avalúo exento fiscal de \$33.199.976 (Reavalúo 2018).

²¹ Artículo 6.1.5 y 6.1.8 de la OGUC entre otros.

²² En base a estadísticas aportadas por Slaven Razmilic, Consejero CNDU.

²³ Superficie actual contemplada para el primer tramo de beneficio establecido en el Art. 14° del Decreto N° 1101, de MOP, que fija el texto definitivo del Decreto con Fuerza de Ley N° 02 del año 1959, sobre Plan Habitacional, de fecha 03.06.1960 (D.O. 18.07.1960)

²⁴ Actualmente el Artículo 165 de la LGUC permite incluir solo locales destinados a comercio y profesionales, estacionamientos y bodegas, servicios públicos o de beneficio común.

²⁵ Es recomendable profundizar este análisis, para lo cual se requiere tener acceso a información detallada del Servicio de Impuestos Internos y Ministerio de Hacienda para contar con una estimación real y pormenorizada de las implicancias.

Para dimensionar el efecto de la propuesta se realizó un análisis²⁶ con base en el stock construido entre 2000 y 2016 (sobre 2,1 millones de unidades²⁷), que permite concluir, entre otras cosas, que:

- De una tasa anual de 127.979 unidades de vivienda catastradas por el SII, el tramo entre 70 a 140 m² de superficie representa 24,8% del total (es decir, 31.739 unidades al año). De estas últimas, solamente 19.538 se encontrarían sobre el límite de avalúo exento del pago del impuesto territorial, y por ende, acceden actualmente al beneficio de exención del impuesto territorial, en forma adicional a los otros beneficios contemplados en el DFL N° 2. Luego, como máximo, 15,2% de viviendas dejaría de percibir el beneficio de la exención de sus contribuciones²⁸.

Subpropuesta 1.3: Programa de subsidios especiales para Zonas de Integración Social

Con la finalidad de fortalecer el desarrollo de las Zonas de Integración Social, y en atención a que, en muchas ciudades de Chile, sus actuales planes reguladores establecen pocas restricciones normativas, e inhiben el atractivo por la vía de un incentivo normativo, se propone crear un subsidio especial, para las Zonas Integración Social.

Este subsidio busca elevar el atractivo para proyectos residenciales en las Zonas de Integración Social, que por sus atributos presentan valores suelo elevados afectando las opciones para acoger a programas de subsidio DS N°19 e incluso de arriendo.

²⁶ En base a estadísticas aportadas por Slaven Razmilic, Consejero CNDU, que señalan lo siguiente: En una evaluación de cuantas viviendas en Chile se encuentran exentas del pago de impuesto territorial según el límite de exención vigente, del total de viviendas existentes hasta el año 2018, solo un 23% paga contribuciones.

Focalizando la revisión solo en las viviendas que han sido construidas entre el año 2000 y 2016, se tienen las siguientes cifras:

-Solo un 28,7% debería pagar contribuciones, por encontrarse avaluadas por sobre el límite exento.

-De las que deberían pagar contribuciones:

- Un 32,7% corresponden a viviendas con una superficie menor a 70 m²
- Un 53,1% corresponden a viviendas con una superficie mayor a 70 m² y menor a 140 m²
- Un 14,4% corresponden a viviendas con una superficie mayor a 140 m²

De este modo, del total de viviendas construidas entre los años 2000 y 2016, solo un 4,1% paga el 100% de sus contribuciones, por encontrarse avaluadas por sobre el límite exento y superar los 140 m² de superficies, quedando fuera de los beneficios del DFL N°2.

En otra línea de análisis y en el marco de la propuesta de mantener los beneficios del DFL N°2 solo a las viviendas de hasta 70 m², si se evalúa el universo de viviendas construidas entre los años 2000 y 2016, solo un 15,2% habría perdido el beneficio de la exención del pago de contribuciones, por encontrarse sobre el límite exento y superar los 70 m².

²⁷ Se excluye 2017 para facilitar comparabilidad de los datos.

²⁸ Sin embargo, todas las viviendas en el tramo 70 a 140 mts, es decir, el 24,8% entre el percentil 70 al percentil 95 de la distribución, sí dejarían de percibir otros beneficios del DFL2 como son la rebaja del 50% de la tasa de timbres y estampillas y del arancel del Conservador de Bienes Raíces y la exención del Impuesto de Herencia. Esto, junto al beneficio de no considerar los eventuales ingresos de arriendo del inmueble en la base del Impuesto a la Renta del propietario, beneficio sólo relevante para el segmento de mayores ingresos que no está exento del impuesto a la renta (76,6% sí lo está).



Parque Corvalán, Padre Las Casas.

A. Actuales programas de subsidio (DS N°19) y arriendo:

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo posee entre sus programas:

-Programa de Integración Social y Territorial (D.S. N° 19), que corresponde a un programa que promueve el desarrollo de proyectos habitacionales que incorporan familias de diferentes realidades socioeconómicas –incluyendo familias que se encuentran hasta dentro del 90% del Registro Social de Hogares-, que no posean subsidios o a familias que cuentan con subsidio habitacional por parte de los programas de Fondo Solidario de Vivienda (D.S. N° 174 o D.S. N° 49), Sectores Medios (D.S. N°1), Segunda Oportunidad o Subsidio destinado a damnificados.

-Programa de Arriendo (D.S. N° 52), que corresponde a un aporte estatal para apoyar a familias vulnerables y de sectores medios –incluyendo a familias que alcancen hasta el 70% en el Registro Social de Hogares- en el pago de una parte de la renta de arrendamiento de una vivienda. Este subsidio posee un valor fijo de aporte total de 170 UF, el cual es entregado en cuotas mensuales de hasta 3,2 UF y por un máximo de hasta 8 años, en los cuales puede utilizarse mensualmente de manera consecutiva o intermitente.

B. Propuesta Subsidio Especial:

B1 Subsidio Habitacional para Zonas de Integración Social

Este subsidio se considera similar al Subsidio DS N°19 mejorado, con un monto de aporte estatal superior y exclusivo para los proyectos a desarrollarse en las Zonas de Integración Social.

B2 Subsidio de arriendo

Este subsidio refuerza el actual subsidio de arriendo y establece preferencias para su implementación en las Zonas de Integración Social.

PROPUESTA 2: INTEGRACIÓN SOCIAL EN ZONAS SEGREGADAS

En este capítulo se plantean propuestas orientadas a revertir situaciones de segregación social existentes en las ciudades chilenas, entendidos como aquellos sectores en donde existen altos niveles de inequidad urbana y en donde sería positiva la inclusión de sectores socioeconómicos de mayor ingreso.

Las propuestas que se detallan a continuación, son todas de corto plazo y pueden desarrollarse en el contexto legal vigente, no obstante, algunas de ellas contemplan posibilidades de mejoramiento en base a futuras modificaciones legales.

Por otra parte, todas las propuestas reconocen la necesidad de la acción coordinada de los diversos sectores del Estado, comprendiendo que la inversión pública en muchas ocasiones ya existe en estos territorios, pero de manera descoordinada e intermitente.



Subpropuesta 2.1: Definición de Zonas de Inversión Pública Prioritaria (ZIPP).

Para avanzar en la concreción de lo propuesto por la PNDU²⁹ y el CNDU el año 2015³⁰, en relación a establecer planes y proyectos en "Zonas de Inversión Pública Prioritarias", el Ministerio de Vivienda y Urbanismo se encuentra actualmente desarrollando las "Zonas de Interés Público", entendidas como áreas específicas dentro del territorio comunal, de escala intermedia, en las que se concentra inversión sectorial de sus propios programas. Estas zonas, que actualmente son 40 a nivel nacional, concentran dichos programas precisamente porque presentan severos déficits de bienes públicos urbanos. Si bien, la planificación y gestión de estas

zonas se encuentra abordada, interesa potenciar las "Zonas de Interés Público" con una herramienta de planificación financiera que permita el financiamiento programado, plurianual y multisectorial, con un compromiso formal establecido en convenios de programación y establecidos en las leyes de presupuesto correspondientes.

Esta última característica es especialmente relevante ya que se constata que en estas zonas no solo existe un déficit de acceso a los bienes y servicios públicos y viviendas, sino que también presentan problemas sociales relativos al empleo y educación –entre otros– que deben ser abordados intersectorialmente.

A. Concepto:

Se trata de la definición de una zona o polígono, la cual presenta altos déficits de acceso a bienes públicos urbanos según los estándares urbanos definidos por el SIEDU. En dicha zona se busca incentivar el desarrollo de proyectos y programas de inversión pública intersectorial que permita revertir situaciones consolidadas

de segregación, lo que redundaría en problemáticas sociales más complejas.

Por otra parte, y en términos de la inclusión social, se busca atraer a dichas zonas grupos socioeconómicos de mayores ingresos a los existentes, con el fin de lograr la proximidad territorial entre los diversos grupos sociales.

²⁹ Lineamiento 1.2.1., "Formular y fortalecer programas públicos de integración social urbana, con participación intersectorial y un enfoque integrado, identificando "zonas de inversión pública prioritaria" o sujetas a incentivos o subsidios especiales, incluyendo la participación activa de los involucrados."

³⁰ Medida N° 9, "Establecer Planes y Proyectos Urbanos de Remodelación (transformación integral de sectores urbanos existentes) y Regeneración Urbana (recuperación de barrios vulnerables) en "Zonas de Inversión Pública Prioritarias", documento "Propuestas de Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana", CNDU 2015

B. Objetivo General:

El objetivo de las Zonas de Inversión Pública Prioritaria es abordar con programas de inversión pública aquellas zonas en las cuales existe un alto déficit de cobertura de servicios urbanos y gran

porcentaje de familias vulnerables, con la finalidad de elevar los estándares urbanos y promover la inclusión social con el establecimiento de grupos socioeconómicos diferentes.

C. Objetivos Específicos:

- Garantizar la acción concertada de diferentes sectores del Estado.
- Asegurar un financiamiento programado, plurianual y multisectorial para la concreción de la cartera de proyectos definida en las zonas.
- Generar proximidad territorial de grupos socioeconómicos diferentes, mejorando aquellas zonas donde no existe inclusión social.

D. Procedimiento:

-Las Zonas de Inversión Pública Prioritaria serán propuestas por el Gobierno Regional, y creadas por Resolución del Intendente (o Gobernador Regional).

-Los Gobiernos Regionales podrán recibir propuestas de Zonas de Inversión Pública Prioritaria de los diversos Ministerios, de los Municipios o actores privados, las cuales serán evaluadas en estricto cumplimiento de los criterios detallados más adelante. La administración de la Zona de Inversión Pública Prioritaria será responsabilidad de los Gobiernos Regionales, en estrecha vinculación

con los municipios y sus corporaciones.

-El financiamiento del plan de intervención en las Zonas de Inversión Pública Prioritaria será multisectorial, utilizando como herramienta los Convenios de Programación. Dichos convenios deberán ser validados por el Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Hacienda, y la cartera de proyectos definida por el plan asociado, deberá estar consideradas en los presupuestos anuales de inversión de las diferentes carteras que concurran a la firma del mismo.

E. Metodología:

-Para definir una Zona de Inversión Pública Prioritaria, el Gobierno Regional deberá realizar un levantamiento de los estándares urbanos en la zona de interés, con el objetivo de determinar objetivamente la condición deficitaria de la zona y las brechas que deben ser abordadas en el Plan de Intervención. Para lo anterior, se debe usar como referencia los estándares definidos por el SIEDU.

-Se deberá definir un Plan de Intervención que identificará una cartera de proyectos y acciones en directa relación con el mejoramiento de los estándares urbanos e identificará actores sectoriales que deberán concurrir con inversión y/o programas.

-Se deberá firmar un Convenio de Programación con todos los actores identificados, que deberá ser sancionado por resolución de cada uno de sectores comprometidos.



Playa Cavancha, Iquique.

F. Criterios de integración social para definir la zona:

Para la definición de la Zona de Inversión Pública Prioritaria, se deberá verificar la existencia de un Índice de Integración Social mayor al 60%³¹. Porcentajes superiores a éste se entenderán como una homogeneidad que puede impedir una interacción social adecuada y que hace necesario la acción del Estado para promover mayor inclusión social.

En atención a que el criterio socioeconómico -medido mediante el Registro Social de Hogares- no representa en plenitud

la situación de vulnerabilidad de las familias de un sector, se sugiere tener en consideración otros criterios de vulnerabilidad social que se relacionan con la segregación social, entre los cuales se cuentan: desempleo juvenil, deserción escolar, embarazo adolescente, hogares de allegados, monoparentalidad femenina y zonas con alta presencia de narcotráfico, con la finalidad de incorporar complementariamente otros programas de asistencia social que fortalezcan la integración de social urbana de la zona.

G. Evaluación de las zonas:

El Gobierno Regional deberá contemplar un mecanismo de evaluación y monitoreo de las Zonas de Inversión Pública Prioritaria, basado en la medición de los índices de integración social³² que se verifican en la misma y en los indicadores de acceso a bienes públicos urbanos según los estándares urbanos definidos por el SIEDU, evaluados para la definición de la zona.

Lo anterior permitirá realizar un seguimiento periódico a la evolución de los índices indicados y realizar los ajustes necesarios en el Plan de Intervención de dicha zona. Sobre esta materia se sugiere un trabajo de sensibilización público privado que permita enriquecer la evaluación y los ajustes necesarios para asegurar los objetivos.

Subpropuesta 2.2: Profundización de los Convenios de Programación

A. Concepto:

Los Convenios de Programación son instrumentos de planificación financiera que tienen como objetivo asegurar en un mediano plazo el desarrollo de proyectos que requieren una programación presupuestaria que supera el periodo de un año y la concurrencia de acciones y financiamiento

de más de un servicio público. Estos convenios hoy día existen, y han sido fortalecidos por una modificación legal reciente³³, pero aún se requiere resolver aspectos operativos que den mayor certeza a la continuidad de la cartera de inversiones programada.

³¹ Calculado según la definición contenida en el glosario para "Índice de Integración Social".

³² Corresponderá al porcentaje de familias vulnerables respecto del total de total de hogares en la Zona Inversión Pública Prioritaria.

³³ Ley N° 21.074.

B. Objetivo General:

Esta propuesta tiene como objetivo profundizar la utilización de los Convenios de Programación como herramienta vinculante y obligatoria para quienes la suscriben, a través de la reglamentación de sus aspectos operativos.

C. Respaldo Legal:

La Ley N° 21.074 del año 2018 introdujo modificaciones a la Ley Orgánica Constitucional sobre Gobierno y Administración Regional (Ley N° 19.175). Entre ellas estableció lo siguiente respecto de los "Convenio de Programación":

- Cumplimiento obligatorio para las partes que lo suscriben, debiendo incluir los recursos necesarios en sus presupuestos anuales o plurianuales. En caso de incumplimiento, se deberá justificar fundadamente y se deberá reprogramar de todos modos.
- Los Gobiernos Regionales podrán suscribir convenios de programación territorial con municipalidades y servicios públicos.

Si bien, este cambio legal fortaleció la figura de los Convenios de Programación como instrumentos de planificación financiera, a través de su reglamentación se podría facilitar su utilización y otorgar mayor certeza a la continuidad de las inversiones.

D. Propuesta de reglamentación:

Las materias que debiera abordar una reglamentación de los Convenios de Programación son las siguientes:

- D.1.** Definición de los contenidos mínimos que deberán incluir los Convenios.
 - D.2.** Inclusión de las inversiones contempladas en los Convenios de Programación de las glosas presupuestarias de las diferentes carteras, de tal forma de obtener aprobación del Ministerio de Hacienda.
 - D.3.** Validación por parte del Ministerio de Desarrollo Social, para asegurar que la cartera de proyectos de inversión que se definan, cuente con el respaldo para su aprobación por parte de dicha institución.
-

E. Alcance de la propuesta

Se estima que esta herramienta podría tener importantes efectos en el desarrollo de infraestructura urbana.

Especialmente se visualiza la posibilidad de hacer obligatoria su firma en las Zonas de Inversión Pública Prioritaria y también en los programas de Urbanización y Radicación de Campamentos, los cuales por definición son zonas deficitarias y segregadas.³⁴

³⁴ Actualmente, el Programa de Campamentos del Ministerio de Vivienda y Urbanismo no cuenta con una herramienta específica que comprometa la participación multisectorial. Por el contrario, las acciones a realizar en un Campamento depende de la gestión que se pueda realizar caso a caso. Por ello se visualiza que los Convenios de Programación, con su financiamiento programado, plurianual y multisectorial podría resultar gravitante para asegurar la inversión en los territorios de campamentos, que por diversos motivos se decide urbanizar y radicar.

Subpropuesta 2.3: Definición de Zonas ZIS o ZIPP en entornos de Estaciones Intermodales.

Actualmente el Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones se encuentra liderando una Mesa de Estaciones Intermodales (EIM), que reúne diversos actores³⁵ en torno a la definición de un “Plan Estratégico de Estaciones Intermodales para la Región Metropolitana”, cuyo objetivo es mejorar la experiencia de los transbordos entre modos, generando viajes más gratos y eficientes para todos los usuarios del sistema de transporte.

Según el diagnóstico alcanzado por dicha mesa, la planificación del transporte en términos de la intermodalidad no se ha adecuado a los cambios que ha sufrido el sistema en Santiago, lo que ha llevado a

terminales sobre utilizados, recintos no regularizados, definición de normativa insuficientes, modelo de negocios poco eficientes, entre otros.

Sin embargo, desde una mirada más integral del desarrollo urbano, las EIMs se presentan como una oportunidad no sólo para mitigar los impactos de la operación del sistema de transporte público -mediante la generación de infraestructura especializada para el trasbordo- sino que también para la generación de polos de atracción y plusvalía en su entorno, a través de la inclusión en su estación de servicios y comercios, además de facilitar la accesibilidad a los distintos modos que la compongan.

A. Concepto:

Potenciar las EIM que serán definidas por el Plan Estratégico de la Región Metropolitana, y a futuro en otras ciudades del país, con entornos que propendan a la equidad urbana e inclusión social, aprovechando el potencial atractor que representarán dichas estaciones, en particular respecto de la llegada de bienes y servicios privados.

.....

B. Objetivo General:

Definir según corresponda, Zonas de Integración Social o Zonas de Inversión Pública Prioritaria en los entornos de las EIM, aprovechando la inversión pública que ya se encuentra programada para el desarrollo de

dicha estación, incorporando modelos de negocios que permitan la llegada de bienes y servicios que son provistos por el sector privado como: comercio, farmacias, cajeros automáticos, entre otros.

³⁵ Metro de Santiago, Ferrocarriles del Estado (EFE), y las unidades de Planificación y Desarrollo de SECTRA, Dirección de Transporte Público Metropolitano, DTPR, Seremi MTT RM, División de Normas MTT, Unidad de Control de Tránsito, todas del Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones.



C. Objetivos Específicos:

- Definir Zonas de Integración Social en los entornos de Estaciones Intermodales que se construyan en zonas consolidadas de la ciudad.
- Definir Zonas de Inversión Pública Prioritaria en los entornos de Estaciones Intermodales que se construyan en zonas segregadas de la ciudad.

D. Alcance de la propuesta

Se estima que esta propuesta potencia la acción coordinada de los diversos sectores del Estado, haciendo concurrir el esfuerzo de inversión pública con las acciones de inversión privada que conllevan el modelo de negocio de las Estaciones Intermodales.

PROPUESTA 3: PROYECTOS INTEGRADOS EN TODAS LAS COMUNAS DEL PAÍS

Esta propuesta está orientada a fomentar el desarrollo de proyectos de viviendas integradas en todas las comunas del país, evitando restricciones por parte de los Instrumentos de Planificación Territorial e incentivando a los Municipios a la recepción de este tipo de proyectos. De esta forma se busca equilibrar los territorios, generando barrios integrados y diversos.





Subpropuesta 3.1: Proyectos Integrados siempre admitidos en áreas urbanas.

Como una manera de avanzar en lo propuesto por la PNDU³⁶ y la propuesta establecida por el CNDU el año 2015³⁷, respecto de impedir que los Instrumentos de Planificación Territorial establezcan normas urbanísticas que generen situaciones de restricción o exclusión de

las viviendas sociales en sus territorios, se propone establecer, a nivel de Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC), como siempre admitido el destino "Proyecto de Viviendas Integradas" en las zonas residenciales establecidas por los instrumentos de planificación territorial.

³⁶ Lineamiento 1.5.7. "Establecer medidas de equilibrio sobre la incorporación de conjuntos de viviendas sociales en las comunas. Con esto se evitan situaciones de bloqueo en los Instrumentos de Planificación Territorial cuando existe capacidad de recepción de viviendas sociales y también evitando situaciones de sobrecarga de estas en áreas que no tienen capacidad en términos de provisión de bienes públicos urbanos"

³⁷ Medida N° 6, "Impedir que los instrumentos de planificación urbana establezcan normas urbanísticas de exclusión de viviendas de interés público", documento "Propuestas de Medidas para implementar una política de suelo para la integración social urbana", CNDU 2015.

En complemento con ello, se propone que a dicho destino aplique la densidad y otras normas urbanísticas propias de un proyecto de densidad media definidos en la OGUC.

Por otra parte, se busca que los Instrumentos de Planificación Territorial

establezcan dentro de sus objetivos de planificación, el cumplimiento del estándar propuesto por este CNDU respecto de la distribución espacial de la población en situación de vulnerabilidad, es decir, cumplir con un Índice de Integración Social no menor al 20% ni mayor al 60%.

A. Concepto:

Evitar situaciones de restricción al desarrollo de proyectos que incluyan viviendas para familias en situación de vulnerabilidad, por parte de los instrumentos de planificación territorial, mediante las normas urbanísticas de uso de suelo y densidad.

B. Objetivo General:

Esta propuesta tiene como objetivo realizar modificaciones a la OGUC para regular a nivel nacional la posibilidad de desarrollar proyectos de viviendas integradas en todo

el país, estableciendo una densidad máxima de aplicación nacional para este tipo de proyectos, salvo que el instrumento de planificación permita una densidad mayor.

C. Objetivos Específicos:

- Incorporar la definición de "Proyecto de Vivienda Integrada" en la OGUC, que lo establezca como un tipo de proyecto que se encuentra siempre admitido en el uso de suelo residencial.
 - Incorporar un nuevo inciso en el Art. 2.1.22. de la OGUC que establezca que la densidad establecida por el instrumento de planificación territorial no aplicará al destino de vivienda cuando se trate de un "Proyecto de Vivienda Integrada". En estos casos aplicará la densidad y otras normas urbanísticas propias de un proyecto de densidad media definidos en la OGUC.
-

D. Consideraciones:

- Las propuestas contenidas en este punto no aplicarán a aquellos proyectos de vivienda económica que no consideren viviendas para familias en situación de vulnerabilidad, es decir, solo aplicarán a los definidos "Proyectos de Vivienda Integrada".

- Esta propuesta debe entenderse comprendida en el marco definido por la Sub Propuesta 1.2., en que los beneficios del DFL N°2 solo aplicarían a unidades de hasta 70 m².

- Se sugiere considerar cambios en el Art. 165° de la LGUC para permitir en los "Proyectos de Vivienda Integrada" el uso de suelo educación y salud, sin perder los beneficios de los grupos de vivienda económica asociados al DFL N°2 y el Título 6 de la OGUC.

Subpropuesta 3.2: Modificación al Fondo Común Municipal.

Para lograr el cumplimiento de la Subpropuesta 3.1. anterior, y como una manera de avanzar en lo propuesto por la PNDU³⁸ respecto de perfeccionar los mecanismos actuales de financiamiento de las municipalidades que posean viviendas sociales en sus territorios, se

propone incentivar la adopción de normas urbanas favorables para el desarrollo de "Proyectos de Vivienda Integrados" desde los Municipios, mediante asignaciones especiales en el Fondo Común Municipal, si es que cuentan con proyectos de este tipo.

A. Concepto:

Incentivar la adopción de estrategias y medidas de gestión o normativas por parte de los municipios para atraer el desarrollo de "Proyectos de Viviendas Integradas" en sus comunas, a cambio de beneficios en el Fondo Común Municipal.

B. Alternativas de propuesta:

En virtud de las regulaciones existentes en torno al Fondo Común Municipal, se visualizan dos alternativas de propuestas:

1. A cambio de contar con mayor cantidad de proyectos integrados en la comuna, disminuir los porcentajes de sus aportes al

Fondo Común Municipal.

2. Revisar la ponderación de los indicadores que componen el coeficiente de participación de cada comuna en el Fondo Común Municipal, cuando posean mayor número de proyectos integrados³⁹.

C. Consideraciones:

- El factor de cálculo para establecer el incentivo, será un determinado valor por cada unidad de vivienda integrada, es decir, no se calculará sobre las viviendas para familias en situación de vulnerabilidad existentes, sino que por sobre las viviendas que coexistan con dichas unidades en los proyectos de vivienda integrada.

³⁸ Lineamiento 1.5.7. "1.2.8. Perfeccionar los actuales mecanismos de financiamiento para las municipalidades de comunas que posean o reciban viviendas sociales hoy exentas del pago de contribuciones, para permitirles enfrentar de mejor forma los gastos asociados al emplazamiento y mantención de dichas viviendas."

³⁹ Actualmente el Coeficiente de Participación de cada comuna en el Fondo Común Municipal, que corresponde al coeficiente de distribución, se encuentra compuesto de los siguientes indicadores con sus correspondientes ponderaciones: Indicador de partes iguales entre las comunas del país (25%), Indicador de número de pobres de la comuna, ponderado en relación a la población pobre del país (10%), Indicador del número de predios exentos de impuesto territorial de cada comuna (30%), e Indicador de los menores ingresos propios permanentes (35%).

INTEGRANTES GRUPO DE TRABAJO

Sergio Baeriswyl, Presidente CNDU

Pilar Giménez, Secretaria Ejecutiva CNDU

Constanza Candia, Coordinadora Grupo de Trabajo CNDU

Luis Eduardo Bresciani, Consejero CNDU

Emilio De La Cerda, Consejero CNDU (Ministerio de las Culturas, las Artes y el Patrimonio)

Iván Poduje, Consejero CNDU

Javier Morales, Consejero CNDU (Junto al Barrio)

Sonia Tschorne, Consejero CNDU

Slaven Razmilic, Consejero CNDU

Ignacio Hernandez, Consejero CNDU (AOA)

Ángela Prado, Representante Asociación de Municipios de Chile

Felipe Arteaga, Representante Junto al Barrio

Vicente Domínguez, Representante Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios

Fernando Colchero, Representante Asociación de Desarrolladores Inmobiliarios

Carlos Cruz, Representante Consejo de Políticas de Infraestructura

Loreto Wahr, Representante Consejo de Políticas de Infraestructura

Rodrigo Henríquez, Representante Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones

Alejandro Magni, Representante Cámara Chilena de la Construcción

María Graciela Garrido, Representante Cámara Chilena de la Construcción

Marisol Rojas, Representante Asociación de Oficinas de Arquitectos de Chile

Francisca Astaburuaga, Representante Pablo Allard

Jorge Silva, Representante Ministerio de Vivienda y Urbanismo

Gonzalo Gazitúa, Representante Ministerio de Vivienda y Urbanismo

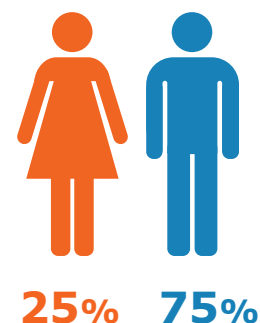
Gabriel Montero, Representante Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte

Raúl Erazo, Representante Sociedad Chilena de Ingeniería de Transporte

Javier Ruiz Table, Representante F. de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos, PUC

Sebastián Seisdedos, Representante del Ministerio de Bienes Nacionales

Edgardo Fuster, Representante del Ministerio de Bienes Nacionales



OTROS ACTORES CONSULTADOS

Pablo Flores, Fundación Techo

Sergio Bravo, Fundación Techo

Fernando Fondón

Juan Pablo Gramsch

Francisco Sabatini

PROFESIONALES SECRETARÍA EJECUTIVA CNDU

Rocío Besoain

Rodolfo Arriagada

Gonzalo Perez

Javier Rodriguez

Catalina Justiniano

