

05

DOCUMENTO DE TRABAJO | IEUT

30 ABRIL 2019

OBSERVACIONES Y PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA

(Boletín 12.288-14)



ACADÉMICOS PARTICIPANTES (EN ORDEN ALFABÉTICO)

Pedro Bannen

Luis Fuentes

Felipe Link

Macarena Ibarra

Christian Matus

Roberto Moris

Arturo Orellana

Adonay Perrozzi

Carolina Rojas

Javier Ruiz-Tagle

Francisco Sabatini

Ricardo Truffello

Magdalena Vicuña



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS
Y TERRITORIALES

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

ISSN: 0719-5206

La serie **Documentos de Trabajo del IEUT**, ha sido pensada como un espacio de colaboración e intercambio orientado a difundir conocimiento teórico-empírico relacionado a temáticas de la ciudad, los territorios y la planificación urbana. El principal objetivo de esta serie es diseminar perspectivas teóricas, metodologías y/o resultados asociados a investigaciones relevantes tanto para el desarrollo académico como para la toma de decisión públicas.

El/Los autor/es es/son responsable/s por el contenido del texto y los documentos no se encuentran sometidos a revisión por pares.

El presente documento de trabajo corresponde a un esfuerzo colectivo de análisis de parte de los académicos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con observaciones y propuestas al Proyecto de Ley sobre Integración Social y Urbana, con el objetivo de contribuir a mejorar dicha iniciativa presentada por el gobierno y aportar elementos de juicio para la discusión parlamentaria.

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO:

Bannen, P., Fuentes, L., Link, F., Ibarra, M., Matus, C., Moris, R., Orellana, A., Perrozzi A., Rojas, C., Ruiz-Tagle, J., Sabatini, F., Truffello, R., Vicuña, M. (2019). *Observaciones y propuestas al proyecto de ley de integración social y urbana*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Documentos de Trabajo del IEUT, N° 5.

CONTENIDOS

SINTESIS DE OBSERVACIONES Y PROPUESTAS	3
OBSERVACIONES Y PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA	7
INTRODUCCIÓN	7
1. Respecto del nombre del ministerio, estructura y nuevas atribuciones	9
2. Respecto del carácter del proyecto en relación a los compromisos de incorporar un enfoque integral de participación en las políticas urbanas	10
3. Respecto del uso de los conceptos y el alcance de la ley para abordar la complejidad de la integración social y urbana	13
4. Respecto del impacto del proyecto de ley en el sistema de planificación urbana en Chile y el déficit urbano	17

SINTESIS DE OBSERVACIONES Y PROPUESTAS

1. RESPECTO DE LA MODIFICACIÓN DEL NOMBRE DEL MINISTERIO, SU ESTRUCTURA Y SUS NUEVAS ATRIBUCIONES.

- 1.1. **Se valora la idea, pero es insuficiente.** Propuesta de fusionar el MINVU y el Ministerio de Bienes Nacionales. Considerar un “*Ministerio de la Ciudad y el Territorio*” sería coherente también con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT).
- 1.2. **No solo cambiar el nombre, sino la organización interna.** La estructura del nuevo ministerio debería estar pensada en el perfeccionamiento de su gestión en vista de la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano, por tanto se propone creación de tres subsecretarías (Subsecretaría de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Subsecretaría de Política Habitacional)
- 1.3. **Se da poca relevancia a propuestas del CNDU respecto de política de suelo.** Avanzar hacia la integración social requiere también contar con una Política de Suelo, reconsiderando el rol que el Estado, los privados y la sociedad civil han tenido en la producción de ciudad.

2. RESPECTO DEL CARÁCTER CENTRALISTA QUE TENDRÍA LA CREACIÓN DE ZONAS DE INTEGRACIÓN URBANA DESDE EL GOBIERNO CENTRAL.

- 2.1. **No hay referencia a tarea de gobiernos regionales y municipales.** No existe referencia a la participación activa de los gobiernos regionales y municipales, salvo este último “en consulta”.
- 2.2. **No hay precisiones sobre carácter de consulta a municipios.** El proyecto no entrega precisiones sobre su carácter, si es o no es vinculante con la decisión del MINVU
- 2.3. **Planificación que se superpone a niveles comunales e intercomunales.** El establecimiento de Zonas de Integración Urbana desde el ministerio supondría una forma de planificación nacional que se superpondría a la planificación comunal e intercomunal. En específico, se plantea además la super-vigilancia de la División de Desarrollo Urbano (DDU) sobre los instrumentos de planificación territorial (IPT).
- 2.4. **Retroceso respecto de compromisos adoptados por el país de incorporar la participación descentralizada.** Con esto, no se reconocen adecuadamente los avances establecidos previamente en la PNDU y, posteriormente, en la Nueva Agenda Urbana. El artículo 41 de la Nueva Agenda Urbana plantea claramente el compromiso de Chile como país firmante de fortalecer el desarrollo de procesos institucionales a nivel de ciudades que planteen el desarrollo de plataformas inclusivas participativas.

2.5. La definición de ZIUs por parte del nivel central no es sustentable desde una perspectiva de planificación integrada, descentralizada y participativa.

El artículo 41 de la Nueva Agenda Urbana plantea claramente el compromiso de Chile como país firmante de fortalecer el desarrollo de procesos institucionales a nivel de ciudades que planteen el desarrollo de plataformas inclusivas participativas.

2.6. Se ignora el rol de los nuevos GOREs en la definición de las ZIUs.

La Ley 21.074 refuerza el proceso de descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Regionales (GORE) en materia de planificación territorial (a través del PROT, Artículo 17a) y mediante la determinación del traspaso de competencias (del Artículo 21bis al 21septies). Particularmente atendiendo que ya 10 ciudades chilenas cumplen con los estándares exigidos para ser consideradas áreas metropolitanas.

2.7. Planificación local sería socavada por mecanismos y disposiciones de las ZIUs.

El espacio de gestión del municipio local sería depotenciado por las soluciones desde el nivel central sectorial. La implementación de tal mecanismo requerirá que las “Zonas de Integración Urbana” prevalezcan por sobre los límites de altura fijados por los planos reguladores comunales para la respectiva localización.

2.8. Potenciales conflictos urbanos por mayor densidad.

Se asume que la mayor densidad vendrá acompañada de vivienda social. Se preven conflictos urbanos que deberán ser considerados y sobre los cuales no se plantean mecanismos de solución.

3. RESPECTO DE CONCEPTOS Y EL ALCANCE DE LA LEY PARA ABORDAR LOS OBJETIVOS QUE SE PROPONE.

3.1. Definición de objetivos insuficientes.

Proyecto de ley no da claridad suficiente sobre el concepto de integración, y predominan las pretensiones normativas por sobre certezas empíricas significativas.

3.2. Homologación de concepto de ‘integración’ con ‘acceso’.

Los instrumentos de la política están destinados a mejorar el ‘acceso’, pero la política se sigue promoviendo como una política ‘de integración’, que es algo muy distinto.

3.3. Dificultades histórico-conceptuales en la formulación.

a) Segregación como fenómeno ‘nuevo’. Se asume que la segregación residencial es un fenómeno nuevo en Chile; *b)* Falta de distinción entre segregación de hogares y de bienes públicos. No se separa conceptualmente la segregación de hogares (por diferenciación socioeconómica), de la segregación de recursos,

oportunidades y servicios (bienes públicos); **c)** Se omiten problemas actuales de política habitacional. Se dice que han disminuido los déficits habitacionales, pero se omite que estos déficits han aumentado en 8 regiones del país.

3.4. Énfasis en un instrumento único. La política se enfoca principalmente en un solo instrumento: incentivos normativos de mayor densidad a cambio de unidades de vivienda social, en un porcentaje no definido.

3.5. Falta de instrumentos para aspectos cruciales de la segregación. **a)** No hay medidas que detengan directamente la segregación; **b)** No hay medidas para redistribuir bienes públicos.

3.6. Política basada en beneficios a privados. La literatura internacional ha demostrado cuatro complejidades de implementar políticas de mezcla e integración social en base a beneficios a desarrolladores privados. **a)** Negociaciones discrecionales por densidad; **b)** Abusos en modalidad de arriendo; **c)** Gentrificación por vivienda en propiedad; **d)** Aumento de déficits de vivienda social. Se deberían abordar tales cuestiones para prevenirlos.

3.7. Se requiere claridad respecto de implementación y alcance de medidas propuestas. **a)** Cambios de densidad y proporción de vivienda social; **b)** Impacto en los índices de segregación; **c)** Beneficios a las partes involucradas; **d)** Impacto en distintos barrios; **e)** Participación de distintos actores en modalidad de arriendo.

3.8. Problemática definición de áreas de intervención. Zonas de Integración Urbana están definidas en criterios de accesibilidad, que quedarán establecidos en el mencionado Informe de Potencial Urbano, el cual está constituido de parámetros muy difíciles de medir y de implementar.

4. RESPECTO DEL IMPACTO QUE LA LEY TENDRÍA SOBRE EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN URBANA DE CHILE.

4.1. Definición de ZIUs al margen de institucionalidad de IPTs. Es fundamental revisar el DFL2, el cual no ha promovido la integración, muy por el contrario, se ha constituido en un mecanismo gubernamental para promover la producción de vivienda de bajo costo.

4.2. Potencial cuestionable de ZIUs para planificación urbana. Las ZIUs pueden ser un buen instrumento, es fundamental considerar la experiencia de zonificaciones específicas que condicionan el desarrollo urbano a través de incentivos y/o restricciones de tipo normativo y de inversión.

- 4.3. Necesidad de utilizar otros instrumentos existentes.** Las Zonas de Remodelación del artículo 72 de la LGUC constituyen una herramienta posible de perfeccionar en virtud de aportar a los objetivos del proyecto de ley. Las Zonas de Gestión Integrada (ZGI) desarrolladas por el MINVU entre 2003 y 2009 en el marco de los Estudios de Tendencia de Localización, presentan condiciones adecuadas para la implementación de la planificación integrada con foco en la integración urbana.
- 4.4. Se perpetúan las inequidades de equipamiento y servicios.** Está ausente la exención del pago de contribuciones o impuesto territorial de un porcentaje importante de las propiedades del país.
- 4.5. Beneficios urbanísticos no aseguran vivienda social con estándares mínimos.** La experiencia ha demostrado que los beneficios urbanísticos no son suficientes para asegurar oferta de vivienda social con estándares mínimos de calidad en sectores bien localizados.
- 4.6. No hay preocupación por el mantenimiento de viviendas sociales existentes.** No se señalan medidas respecto de la administración y mantención de los condominios sociales existentes.
- 4.7. Estándares de calidad de vida limitados a la accesibilidad.** Los estándares de calidad de vida y desarrollo urbano tienen que ir más allá de los estándares de accesibilidad, entendida como proximidad a bienes públicos urbanos. Se debe atender a estándares más complejos.
- 4.8. No hay preocupación por la calidad urbana asociada a la densidad.** La experiencia nacional e internacional demuestran que densificación residencial no necesariamente equivale a integración social. Proyectos de densificación residencial han tendido a generar minusvalías en su entorno mediato e inmediato.
- 4.9. Integración requiere avanzar hacia fortalecimiento de planificación urbana integrada.** Se debe articular eficientemente la planificación normativa, con la programación de inversiones y la gestión urbana.
- 4.10. Solo se considera una medida para cautelar densificación equilibrada.** Se relega otras propuestas que permitirían asegurar una densidad armónica, cohesionada y eficiente, constituye una acción que terminará beneficiando principalmente a inversionistas.
- 4.11. No se recogen propuestas del CNDU respecto de ordenamiento en zonas rurales.** Se propone establecer medidas que fortalezcan el ordenamiento territorial en zonas rurales, por ejemplo, eliminando los Artículos 50 y 55 de la LGUC.

- 4.12. Faltan instrumentos para implementar concesiones de arriendo.** Acertada propuesta que faculta a los SERVIU para concesionar el uso y goce de inmuebles, con el objeto que se construyan y/o administren viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo. Se propone potenciar el Sistema Integrado de Bienes Inmuebles del SERVIU (SIBIS), hoy administrado por la DITEC del MINVU.
- 4.13. Falta de claridad sobre idea de bienes públicos urbanos.** Se propone ajustar la definición de “bienes públicos urbanos relevantes y de calidad”, de acuerdo estándares de calidad de vida y desarrollo urbano del SIEDU.
- 4.14. Limitado espectro de estándares de calidad de vida urbana.** Se propone ampliar el espectro de estándares más allá de la proximidad y accesibilidad a bienes públicos.
- 4.15. Faltan instrumentos para asegurar calidad en ZIUs.** Se propone que la designación de ZIUs sea condicionada al cumplimiento del estándar pre-definido.
- 4.16. Ley de Aportes al Espacio Público está limitada en su aplicabilidad.** La planificación por condiciones e incentivos normativos permitidos por la Ley de Aportes al Espacio Público debe ampliar su aplicabilidad, no solo al espacio público, sino también al espacio privado.

OBSERVACIONES Y PROPUESTAS AL PROYECTO DE LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA

INTRODUCCIÓN

El Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales se ha caracterizado por la formación de profesionales del Desarrollo Urbano y por la generación de investigación básica y aplicada en temas relacionados a la problemática de la integración social y urbana. Asimismo ha participado en la construcción de la Política Nacional de Desarrollo Urbano de 2013, en estudios encargados por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y activamente en las mesas de trabajo implementadas por el Consejo a partir de 2018. En este marco el Instituto se ha propuesto estudiar el proyecto del ley de integración social urbana con el objeto de aportar antecedentes y opiniones a su discusión y perfeccionamiento.

La mezcla o integración social, en términos generales, denota la diversidad social de un área geográfica determinada, ya sea económica, racial, étnica, cultural, etc. La integración social es un viejo y persistente ideal de planificación (marcado por pretensiones normativas), ha sido lograda a través de diferentes medios, ha sido propuesta para lograr una amplia –y a veces contradictoria- variedad de objetivos, y ha sido usada intercambiamente para referirse a conceptos como ‘comunidades

de ingresos diversos', 'desconcentración de la pobreza', 'comunidades balanceadas', etc. Ha habido abundante literatura desde los años 90', a tal punto que es una de las materias más estudiadas en los estudios urbanos actuales, con al menos seis números especiales en destacadas revistas académicas dedicadas al tema: *Housing Studies* (2002, 17:1), *Urban Studies* (2008, 45:7), *Housing Studies* (2010, 25:2), *Cities* (2013, 35), *Cityscape* (2013, 15:2), e *International Journal of Urban and Regional Research* (2014, 38:4). El concepto de mezcla e integración social es altamente confuso, debido a que está fundamentalmente basado en pretensiones normativas, más allá de certezas empíricas significativas. En efecto, las preguntas más frecuentes respecto de la mezcla social son acerca de su efectividad, pero la variedad de objetivos para los cuales esta política ha sido implementada impiden una respuesta definitiva.

En Chile, hacia comienzos del año 2006, el Gobierno de Michelle Bachelet se encontró con un clima de fuerte crítica respecto de los impactos de las políticas de vivienda de los últimos 25 años. Por un lado, se reconocen los grandes logros respecto de épocas anteriores; la fuerte reducción de las ocupaciones ilegales, la dotación de servicios básicos a casi toda la población, la reducción del déficit de vivienda, y la focalización hacia los más pobres. Pero, por otro lado, se revelan dos grandes problemas que se acumulan en este período: la mala calidad de la vivienda y los barrios construidos, y los altos niveles de segregación residencial, ambos consecuencia de una política de construcción masiva de viviendas sociales, basada en el apoyo estatal hacia el sector privado. Así, el propio Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) reconocía esta situación como una crisis de "buena cobertura con mala calidad". El proceso de segregación residencial que resultó de la localización periférica de la vivienda social, fue aparejado de un proceso de crecientes desigualdades territoriales producidas por el sistema de impuestos territoriales, la municipalización de la salud y la educación, la re-subdivisión comunal de 1981, las políticas sociales focalizadas, etc. todos parte de las reformas que partieron en los 80'. De esta manera, se dio forma a la mala calidad generalizada de los barrios en donde se localizan las viviendas sociales de las últimas décadas.

Los conceptos e instrumentos vinculados a las políticas de mezcla social recientes en Chile pueden ser organizados en dos etapas. La primera está vinculada con la Política Urbano-Habitacional de Mejoramiento de la Calidad e Integración Social de 2006, del primer Gobierno de Michelle Bachelet. Esta se propuso trabajar los conceptos de integración y cohesión social, y dio origen a las primeras iniciativas: los llamados Proyectos de Integración Social (PIS). Y la segunda etapa corresponde a la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables y Calidad de Vida de 2014, promulgada en el primer Gobierno de Sebastián Piñera, donde la integración social se posicionó como uno de los cinco ejes principales de planificación a nivel nacional, y se diseñaron los dos programas de vivienda con mezcla social vigentes: los Proyectos de Reactivación Económica e Integración Social (PREIS) y los Proyectos de Integración Social y Territorial (PIST). Sin embargo, ninguno de los tres

programas ha tenido una implementación numerosa hasta el día de hoy. En este contexto, el proyecto de Ley de Integración Social y Urbana que se está presentando en la actualidad viene a consolidar todas estas iniciativas sobre un cuerpo normativo más sólido. Y dadas las declaraciones recientes del MINVU en diversas instancias, pareciera que la integración no solo va a ser la prioridad del ministerio, sino que va a pasar de ser 'la excepción' a ser 'la regla'.

Por nuestra parte, el Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile tiene una experiencia de más de 50 años en la investigación de problemas urbanos en Chile, y ha formado a un gran número de profesionales (en programas de pregrado, magíster y doctorado) que hoy trabajan en el desarrollo de ciudades chilenas y latinoamericanas. Respecto del tema de este informe, numerosas han sido las investigaciones, proyectos, iniciativas y propuestas que se han llevado a cabo respecto de la segregación residencial y la integración social y urbana. El doble compromiso con la reflexión académica y con la contribución al debate público ha marcado toda nuestra trayectoria, y es la que inspira la iniciativa de entregar este conjunto de observaciones con el objetivo de contribuir a tener un mejor proyecto de Ley.

El presente documento se organiza en base a cuatro apartados, que corresponden a observaciones generales y de enfoque. Al respecto, en el primero, se entregan comentarios respecto de la modificación del nombre del ministerio, su estructura y sus nuevas atribuciones. En el segundo, se comenta el carácter centralista que tendría la creación de Zonas de Integración Urbana desde el gobierno central. En el tercero, se analiza detalladamente la definición de conceptos y el alcance de la ley para abordar los objetivos que se propone. Y en el cuarto, se analiza el impacto que la ley tendría sobre el sistema de planificación urbana de Chile.

1. RESPECTO DEL NOMBRE DEL MINISTERIO, ESTRUCTURA Y NUEVAS ATRIBUCIONES

1.1 Se valora la idea, pero es insuficiente. La preocupación central del MINVU durante décadas ha sido la construcción de unidades de viviendas en desmedro de la producción de ciudad y la promoción de comunidades urbanas con acceso a bienes y servicios públicos. Sin embargo, dado el actual proceso de urbanización y sus características geográficas de discontinuidad y fragmentación, es importante considerar que actuar sobre "la ciudad" es algo insuficiente, ya que no considera necesariamente el contexto sobre el cual se da el proceso de urbanización que es "el territorio". Esta idea sería coherente con la propuesta de fusionar el MINVU y el Ministerio de Bienes Nacionales. Considerar un "*Ministerio de la Ciudad y el Territorio*" sería coherente también con la Política Nacional de Ordenamiento Territorial (PNOT) cuyo reglamento se está discutiendo, y también con la planificación de nivel intercomunal, la cual en muchos casos considera para su ordenamiento territorios urbanos y rurales.

1.2 No solo cambiar el nombre, sino la organización interna. El cambio de nombre no debe ser solo de carácter simbólico, sino que debe cambiar el foco del actuar y reflejarse en su trabajo interno. La estructura del nuevo ministerio debería estar pensada en el perfeccionamiento de su gestión en vista de la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano. La nueva orgánica debe dar cuenta de la preocupación por problemáticas concretas y validadas por dicha política. Se propone entonces, la creación de tres Subsecretarías como pilares operativos: Subsecretaría de Desarrollo Urbano, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Subsecretaría de Política Habitacional. Esta nueva estructura para la planificación y gestión integrada amerita la revisión y reorganización de todas sus atribuciones, reconociendo los tres ámbitos y escalas de trabajo que involucran sus funciones, desde la escala territorial hasta la barrial.

1.3 Se da poca relevancia a propuestas del CNDU respecto de política de suelo. Avanzar hacia la integración social requiere también contar con una Política de Suelo, reconsiderando el rol que el Estado, los privados y la sociedad civil han tenido en la producción de ciudad. Si bien el artículo 16° refiere a la implementación de políticas de suelo, el proyecto de Ley da poca relevancia a gran parte de las medidas propuestas por el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (2015) en el documento *“Propuestas para una política de suelo para la integración social urbana”*, en el cual se propone un nuevo marco normativo para la integración social urbana, un nuevo rol del Estado en la regeneración urbana y un nuevo rol de la sociedad civil en la construcción de la ciudad.

2. RESPECTO DEL CARÁCTER DEL PROYECTO EN RELACIÓN A LOS COMPROMISOS DE INCORPORAR UN ENFOQUE INTEGRAL DE PARTICIPACIÓN EN LAS POLÍTICAS URBANAS

2.1 No hay referencia a tarea de gobiernos regionales y municipales. El espíritu de la ley es fortalecer el rol del MINVU, especialmente en lo que dice relación con disposiciones que le permitan asegurar un mayor nivel de integración social y urbana. Dentro de ese propósito, no existe referencia a la participación activa de los gobiernos regionales y municipales, salvo este último “en consulta” (párrafo 3° del punto III.3, página 16) y lo señalado en el Artículo 84^{o1}.

2.2 No hay precisiones sobre carácter de consulta a municipios. Referente a la expresión “consulta”, el proyecto no entrega precisiones sobre su carácter, si es o no es vinculante con la decisión del MINVU, o el servicio centralizado respectivo (ej. DDU). De no ser vinculante se reforzaría el centralismo existente.

2.3 Planificación que se superpone a niveles comunales e intercomunales. El establecimiento de Zonas de Integración Urbana desde el ministerio supondría una forma de planificación nacional

1 Como observación específica, en el párrafo 3° del punto III.3 se señala a la municipalidad y en el Artículo 84° al municipio.

que se superpondría a la planificación comunal e intercomunal. En específico, se plantea además la super-vigilancia de la División de Desarrollo Urbano (DDU) sobre los instrumentos de planificación territorial (IPT) para que velen que éstos contemplen disposiciones que incentiven el desarrollo de proyectos de integración (párrafo 3º del punto III.1, página 15 y también en el Artículo Segundo letra p, página 22). Esta última disposición, queda pendiente de definir en sus alcances conforme lo que se establezca en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) en términos de procedimiento y forma. No obstante, nuevamente puede reforzar el carácter centralista de esta ley.

2.4 Retroceso respecto de compromisos adoptados por el país de incorporar la participación descentralizada.

Con esto, no se reconocen adecuadamente los avances establecidos previamente en la PNDU y, posteriormente, en la Nueva Agenda Urbana y su relación con los Objetivos de Desarrollo Sostenible del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Si bien el proyecto de ley refiere a la PNDU y a la Nueva Agenda Urbana como antecedentes, no retoma las orientaciones y obligaciones que éstas plantean respecto a la descentralización y la participación efectiva. Cabe recordar que la PNDU plantea como uno de sus principios rectores tanto la descentralización como la participación, proponiendo en su componente de institucionalidad y gobernanza, que *“nuestra institucionalidad debe avanzar hacia procesos integrados, planificados, descentralizados y participativos”* (PNDU, 2014: 55) teniendo como objetivo central de este ámbito el *“obtener un sistema integrado y descentralizado de toma de decisiones en materia de desarrollo urbano y territorial”* (op.cit 55). En ese marco, la PNDU plantea explícitamente que para lograr desarrollar esa capacidad se debe *“dotar a las entidades descentralizadas a cargo de la planificación de mayores facultades de decisión respecto del conjunto de materias que inciden en el desarrollo urbano...”* (ibídem).

2.5 La definición de ZIUs por parte del ente central no es sustentable desde una perspectiva de planificación integrada, descentralizada y participativa.

Esto se contradice con la PNDU, porque excluye de la toma de decisión a los actores que deben protagonizar la gestión de un desarrollo urbano con enfoque de integración social, como son la autoridad local (municipio) y la sociedad civil a nivel comunal. Además, la fundamentación de la ley no incorpora adecuadamente los avances que sugiere la última conferencia de Hábitat III (2016) suscrita por nuestro país en Quito, en donde se plantea el compromiso global de todas las naciones por desarrollar ciudades participativas, proponiendo una visión de ciudad que promueva la libre participación de todos sus habitantes, de modo de generar un sentido de pertenencia no excluyente que mejore la cohesión y las interacciones culturales como base de sociedades plurales, multiculturales y vivas. En ese contexto, se debe recordar que el artículo 41 de la Nueva Agenda Urbana plantea claramente el compromiso de Chile como país firmante de fortalecer el desarrollo de procesos institucionales a nivel de ciudades que planteen el desarrollo de plataformas inclusivas participativas, obligándose

a “promover el establecimiento de mecanismos institucionales, políticos, jurídicos y financieros en las ciudades y los asentamientos humanos a fin de ampliar las plataformas inclusivas, en consonancia con las políticas nacionales, que permitan una participación significativa en los procesos de adopción de decisiones, la planificación y los procesos de seguimiento universales, así como la mejora de la participación de la sociedad civil y el suministro y la producción conjuntos” (Hábitat III: 2016: 16). En la definición de las zonas, no se incluye tampoco la participación del mundo de universidades y/o académicos locales y a escala regional, que garantice una definición de zonas que incorpore la diversidad de enfoques sobre la planificación y el desarrollo urbano de cada territorio en la definición de sus límites y atributos.

2.6 Se ignora el rol de los nuevos GOREs en la definición de las ZIUs. La Ley 21.074 refuerza el proceso de descentralización y fortalecimiento de los Gobiernos Regionales (GORE) en materia de planificación territorial (a través del PROT, Artículo 17a) y mediante la determinación del traspaso de competencias (del Artículo 21bis al 21septies). Incluso señala explícitamente que dichas competencias serán en materia de ordenamiento territorial, fomento productivo y desarrollo social y cultural (Artículo 21ter). Conforme los antecedentes entregados respecto a la Ley 21.074, resulta necesario considerar con precisión el papel de los GORE en la determinación de las Zonas de Integración Urbana, particularmente atendiendo que ya 10 ciudades chilenas cumplen con los estándares exigidos para ser consideradas áreas metropolitanas. Además, en un contexto de GORE con autoridades elegidas, si ya resulta complejo que la Ley 21.074 haya determinado un rol consultivo para los Alcaldes en decisiones de escala metropolitana, un proyecto de ley que impactará en la configuración socio-territorial de las grandes ciudades de manera importante, no resulta lógico que tenga un carácter tan centralista y que ignore el rol de los GORE.

2.7 Planificación local sería socavada por mecanismos y disposiciones de las ZIUs. El espacio de gestión del municipio local sería depotenciado por las soluciones desde el nivel central sectorial, ya que el proyecto de ley que se propone buscará la integración urbana y social a través de un instrumento “de incentivo” orientado a captar el interés de las inmobiliarias para incluir en sus proyectos vivienda “de subsidio” a cambio de más altura de edificación. La implementación de tal mecanismo requerirá que las “Zonas de Integración Urbana” prevalezcan por sobre los límites de altura fijados por los planos reguladores comunales para la respectiva localización.

2.8 Potenciales conflictos urbanos por mayor densidad. La mayor altura de la edificación que los planos reguladores actualmente permiten está asociada a la ocurrencia de conflictos ambientales locales o conflictos de proximidad derivados de la distribución de externalidades urbanas. Además de estos efectos, los residentes de casas tienden a resistir la construcción de torres en sus barrios en función de un sentimiento de pérdida patrimonial asociados al carácter del barrio y los estilos

de vida. Se asume que la mayor densidad vendrá acompañada de vivienda social y se preven conflictos urbanos que deberán ser considerados o al menos prever posibles soluciones a dichos conflictos locales, generando mecanismos que permitan dar soluciones o mitigar tales efectos adversos.

3. RESPECTO DEL USO DE LOS CONCEPTOS Y EL ALCANCE DE LA LEY PARA ABORDAR LA COMPLEJIDAD DE LA INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA

3.1 Definición de objetivos insuficientes. Hay una evidente complejidad en la definición respecto de los objetivos de la política, y esto es algo sintomático de todas las políticas de integración y mezcla social del mundo. En algunos pasajes se refiere que el problema es la “segregación residencial”, en otros que es el “acceso a bienes públicos”, en otros que es el “porcentaje de vivienda social”, e incluso otros apuntan a que el problema es “la convivencia y/o intercambio entre clases sociales”. Así, el documento del proyecto de ley no da claridad suficiente sobre el concepto de integración, y predominan las pretensiones normativas por sobre certezas empíricas significativas, lo cual dificulta darle claridad a lo que persigue la ley y así a futuro poder evaluar el avance.

3.2 Homologación de ‘integración’ con ‘acceso’. Pese a lo anterior, el documento termina equiparando el concepto de integración al de ‘acceso’ (o cercanía) a bienes públicos, y se limita exclusivamente a este fin, dejando de lado las ideas anteriores. En términos simples, los instrumentos de la política están destinados a mejorar el ‘acceso’, pero la política se sigue promoviendo como una política ‘de integración’, que es algo muy distinto. Además, no hay evidencia científica de que una mejor accesibilidad evite los problemas de desintegración social que se quieren enfrentar con esta política. Por ejemplo, hay varios conjuntos de vivienda, con problemas sociales muy serios, que están perfectamente ‘conectadas’ al transporte (incluido el metro) y se encuentran cercanas a variados bienes públicos (La Legua por ejemplo). Por lo tanto, insistir exclusivamente en el tema del acceso lo transforma en un ‘falso problema’, ya que las dinámicas y consecuencias de la segregación residencial no se detienen simplemente con un mejor acceso al transporte. De esta manera, el excesivo foco en lo físico-económico (i.e. acceso, densidad), deja de lado aspectos sociales de la integración, como la convivencia en conjuntos ‘mixtos’, o el empleo de los beneficiarios, todos temas que sí han sido abordados por políticas de mezcla social en otras partes del mundo.

3.3 Dificultades histórico-conceptuales en la formulación. Hay tres problemáticas histórico-conceptuales en el planteamiento y los antecedentes:

a) **Segregación como fenómeno ‘nuevo’.** Se asume que la segregación residencial es un fenómeno nuevo en Chile. Específicamente, en la sección antecedentes, se habla de ‘nuevas necesidades y demandas’. Asimismo, se omite la contribución de las erradicaciones de campamentos de los 80’ a la segregación, y se asume que la actual segregación proviene exclusivamente de la política de vivienda social de los 80’-90’. Cabe señalar que es bien sabido y está bien documentado que la segregación partió en la época colonial (separando por decreto a españoles y criollos de todo el resto), fue enfatizada por grandes planes y programas urbanos segregadores (de los planes de Benjamín Vicuña Mackenna a las Operaciones Sitio), y por la constante auto-segregación de las élites (de Santiago Centro, a Providencia, a Las Condes-Vitacura, a La Dehesa-Chicureo, etc.), y su punto cúlmine fueron efectivamente las erradicaciones y la política masiva de los 80’-90’.

b) **Falta de distinción entre segregación de hogares y de bienes públicos.** No se separa conceptualmente la segregación de hogares (por diferenciación socioeconómica), de la segregación de recursos, oportunidades y servicios (o de ‘bienes públicos’, como los llama el documento). Si bien ambas segregaciones deberían ser enfrentadas por la política pública, no tienen ni las mismas causas, ni las mismas dinámicas, ni las mismas consecuencias. El hecho de que haya municipios y escuelas pobres, por ejemplo, depende antes que nada de las políticas de financiamiento urbano y redistribución territorial. Y esto requiere un tratamiento distinto.

c) **Se omiten problemas actuales de política habitacional.** Se dice que han disminuido los déficits habitacionales, pero se omite que estos déficits han aumentado en 8 regiones del país, y que ha aumentado el hacinamiento, el allegamiento, los campamentos y las vías alternativas de producción de vivienda (por fuera del mercado). Esto implica una mayor complejización del problema habitacional que no se puede abordar solamente desde la lógica de esta ley que se propone.

3.4 Énfasis en un instrumento único. La política se enfoca principalmente en un solo instrumento: incentivos normativos de mayor densidad a cambio de unidades de vivienda social, en un porcentaje no definido. El documento hace explícito que el ‘éxito’ de la política está definido por el atractivo hacia el mercado (a partir de los beneficios de la norma) y no por los beneficios a los más pobres. De esta manera, se asume que el mercado de la densificación es el ‘único’ camino posible para la integración (equiparada a acceso), pero se pasa por alto que no todas las áreas de riqueza homogénea son densas, y no se plantean mecanismos para la integración en zonas de baja densidad. En otras palabras, el instrumento propuesto está principalmente orientado a densificar, a la renovación urbana, a la dinamización del mercado, y a la captura

de renta en buenas localizaciones, pero no aparece la necesidad de generar una oferta pública, como fue propuesto en la PNDU. Además, esta orientación hace que el perfil de los beneficiarios de vivienda social se limite a un tipo particular de habitante (joven, sin hijos, con o sin pareja, transitorio, móvil, y con suficiente capital/es para lograr esa condición). Con ese perfil entonces, quedan fuera otros aspectos, asociados a la permanencia, a la mantención de vínculos, las redes de apoyo, etc. Por último, el Grupo de Trabajo en Integración Social del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (en el cual el IEUT ha participado activamente), propuso, a la par de las ZIUs, la urgencia de tener Zonas de Inversión Prioritaria (ZIP), que corresponden a zonas muy pobres y degradadas sobre las que se invertiría con bienes públicos por parte del Estado, lo cual sería canalizado a través de convenios de programación. Esto se ha venido trabajando con el DS° 19 de 2017 que corresponde al decreto que aprueba el reglamento del programa de Regeneración de Conjuntos habitacionales de viviendas sociales, pero debemos avanzar más en esto dado que el número de potenciales beneficiados es muy alto.

3.5 Falta de instrumentos para aspectos cruciales de la segregación. Hay dos elementos de suma importancia que se mencionan en los antecedentes pero para los cuales no se definen medidas o instrumentos:

- a) **No hay medidas que detengan directamente la segregación.** No hay medidas para detener la producción de exclusividad (áreas segregadas de clase alta), ni para de-segregar las áreas más pobres.
- b) **No hay medidas para redistribuir bienes públicos.** No hay instrumentos robustos para cambiar la institucionalidad que produce segregación de recursos, oportunidades y servicios, la cual depende de un sistema descentralizado con muy baja redistribución territorial de bienes públicos (ej. Contribuciones de Bienes Raíces). Al menos, deberían haber medidas para proveer de estándares mínimos de accesibilidad y equipamiento a las zonas más deficitarias.

3.6 Política basada en beneficios a privados. La literatura internacional ha demostrado cuatro complejidades de implementar políticas de mezcla e integración social en base a beneficios a desarrolladores privados:

- a) **Negociaciones discrecionales por densidad.** Ante la falta de definición de los incentivos de densidad, las entidades públicas y privadas se podrían enfrascar en negociaciones discrecionales, lo que podría derivar en proyectos cuyas densidades terminen estigmatizadas (ej. mega-edificios de Estación Central).
- b) **Abusos en modalidad de arriendo.** La explotación comercial del arriendo (concesión) se presta para prácticas discriminatorias hacia ‘malos pobres’ (i.e. pobres ‘no merecedores’ de ayuda del Estado), y para normas unilaterales de administración. En ambos casos, hay mucha evidencia internacional al respecto.

- c) **Gentrificación por vivienda en propiedad.** La vivienda en propiedad en suelo caro deriva en procesos de gentrificación (una vez terminada la prohibición de vender, e incluso antes), ya que las unidades pasan al mercado, dejan de ser 'sociales', y se quiebra el objetivo de la integración.
- d) **Aumento de déficits de vivienda social.** Todas las políticas de mezcla e integración social en el mundo han sufrido este problema: una baja producción de vivienda social. Esto se debe a que el mercado produce menos (solo hasta un 30% de cada edificio) y a que la producción privada se detiene en tiempos de crisis.

3.7 Falta de claridad respecto de implementación y alcance de medidas propuestas. Hay varios elementos de pre-evaluación sobre los cuales el MINVU podría avanzar:

- a) **Cambios de densidad y proporción de vivienda social.** Hay falta de claridad respecto de los topes o umbrales de cambios por densidad y proporciones de vivienda social. Todo se deja supeditado a un informe posterior (Informe de Potencial Urbano), que se presta para la discrecionalidad.
- b) **Impacto en los índices de segregación.** No queda claro cuánto van a bajar los índices de segregación mediante las Zonas de Integración Urbana ni cómo se medirán (dimensiones de la segregación), y esto es crucial para pre-evaluar la eficacia de la propuesta.
- c) **Beneficios a las partes involucradas.** No hay claridad de los beneficios para las familias pobres (tiempos de viaje, ahorro en presupuestos familiares, diversidad social del entorno, etc.), de los beneficios para los desarrolladores privados (modelación de utilidades a partir de beneficios de norma), y en último término, del apropiado balance entre ambos beneficios.
- d) **Impacto en distintos barrios.** No hay claridad respecto de si la propuesta de ZIUs alcanza para implementarlo, por ejemplo, en el barrio oriente de Santiago, con qué densidad y con qué porcentaje de vivienda social.
- e) **Participación de distintos actores en modalidad de arriendo.** No hay claridad respecto de las posibilidades económicas efectivas de participación de entidades no privadas (ej. municipios) o entidades sin fines de lucro (ej. fundaciones).

3.8 Problemática definición de áreas de intervención. Sumado a la poco apropiada equiparación de 'integración' con 'acceso', los criterios utilizados para definir áreas de intervención resultan muy problemáticos. Las llamadas Zonas de Integración Urbana están definidas en criterios de accesibilidad, que quedarán establecidos en el mencionado Informe de Potencial Urbano, el cual está constituido de parámetros muy difíciles de medir y de implementar, que cambian de ciudad

en ciudad (y de barrio en barrio), y que cambian en el tiempo. Es decir, es muy complejo y engorroso implementar criterios comunes de accesibilidad y equipamiento, se presta para decisiones discrecionales, y tiene el peligro de terminar como el Subsidio a la Localización, en donde todos los espacios de la ciudad califiquen para la integración. En el Grupo de Trabajo de Integración Social del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (del cual el IEUT ha participado activamente) se observó este problema y se decidió no ahondar sobre las complejidades de la definición de zonas a partir de potenciales de accesibilidad y equipamiento, y privilegiar un criterio de composición socioeconómica, para así identificar áreas ‘deficitarias’ de vivienda social. Por lo demás, esta idea está en línea con la propuesta del Sistema de Indicadores y Estándares de Calidad de Vida y Desarrollo Urbano (SIEDU, encargado por el CNDU), y con propuestas como la Ley Barrios 20/60 de TECHO. El criterio de definición de áreas en base a composición socioeconómica puede ser aplicado fácilmente en todo Chile (con información de Censo y Casen), tiene especificidad local (i.e. se pueden ajustar los ingresos a la mediana regional), y no tiene grandes variaciones en el tiempo.

4. RESPECTO DEL IMPACTO DEL PROYECTO DE LEY EN EL SISTEMA DE PLANIFICACIÓN URBANA EN CHILE Y EL DÉFICIT URBANO

Los compromisos adquiridos por Chile en la Nueva Agenda Urbana (Hábitat III) y los desafíos planteados por la actual Política Nacional de Desarrollo Urbano, en su apartado de Institucionalidad y Gobernanza, apuntan a fortalecer la planificación urbana en Chile, a partir de la implementación de un sistema de planificación urbana integrada. Éste consiste en una planificación “*compuesta simultáneamente por planes de ordenamiento territorial, sistemas de financiamiento y decisiones de inversión, así como herramientas de gestión para el funcionamiento de las actividades y sistemas urbanos*”. Adicionalmente, la PNDU indica que la planificación urbana integrada debe basarse “*en un único sistema o plataforma de instrumentos de planificación territorial, multisectorial, descentralizado y participativo*” (MINVU, 2014).

4.1 Definición de ZIUs al margen de institucionalidad de IPTs. En su Apartado 2, el proyecto de ley plantea que la Ley N° 20.741 modifica el DFL2 de 1959 creando legalmente la categoría de “proyectos de viviendas integradas”, facultando al MINVU para otorgar beneficios de normas por sobre las establecidas en los IPTs. Consideramos que el DFL2 no ha constituido un mecanismo adecuado para avanzar hacia una mayor integración y equidad urbana. Más aún, es fundamental revisar este decreto, ya que se ha constituido en un mecanismo gubernamental para promover la producción de vivienda de bajo costo, generando una ciudad deficitaria, de baja calidad urbanística, y sin identidad ni visión de futuro. La capacidad del MINVU de otorgar beneficios de

normas para “proyectos de viviendas integradas” consideradas en el DFL2, sin someterlos a los lineamientos mínimos de los instrumentos de planificación existentes, atenta contra la integración y sobre todo la equidad urbana.

4.2 Potencial cuestionable de ZIUs para planificación urbana. Si bien las ZIUs pueden ser un buen instrumento, es fundamental considerar la experiencia de zonificaciones específicas que condicionan el desarrollo urbano a través de incentivos y/o restricciones de tipo normativo y de inversión. Por citar algunos ejemplos, las Zonas de Renovación Urbana y las Zonas de Desarrollo Prioritario definidas por acción directa del MINVU demostraron no ser capaces de potenciar la planificación urbana, a pesar de tener un alto potencial y de haber funcionado para la asignación de subsidios en sus inicios.

4.3 Necesidad de utilizar otros instrumentos existentes. La declaración de Zonas de Remodelación del artículo 72 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) constituyen una herramienta posible de perfeccionar en virtud de aportar a los objetivos del proyecto de ley. Si bien estas zonas hoy tienen un propósito distinto, se decretan una vez estudiado un Plan Seccional específico, el cual debe cumplir con los requisitos técnicos, ambientales y participativos. En el entendido que los procesos de aprobación de los IPT han demostrado ser extensos en tiempo, es posible abordar el perfeccionamiento de los procesos de estos instrumentos existentes asegurando su fundamentación y transparencia. Asimismo, las Zonas de Gestión Integrada (ZGI) desarrolladas por el MINVU entre 2003 y 2009 en el marco de los Estudios de Tendencia de Localización, presentan condiciones adecuadas para la implementación de la planificación integrada con foco en la integración urbana que busca el proyecto de ley. Este tipo de zonificación está en línea con las “Zonas de Inversión Pública Prioritarias” definidas en la PNDU. La definición de las ZGI podría ser llevada a cabo por procedimientos mixtos que permitan definir inversiones estratégicas y apoyar procesos de tramitación normativa a través de mecanismos ad-hoc. Es decir, planes seccionales para la integración urbana aprobados con un procedimiento acotado, como el definido en el artículo 27 de la Ley de Sismos y Catástrofes. Si bien este mecanismo requiere perfeccionamiento, tipológicamente puede ser considerado como referente para estos efectos.

4.4 Se perpetúan las inequidades de equipamiento y servicios. Está ausente del proyecto de ley la exención del pago de contribuciones o impuesto territorial de un porcentaje importante de las propiedades del país, lo que perpetúa los déficits de equipamientos y servicios de las comunas más segregadas. Esto ya había sido propuesto por el CNDU (2015), con la medida “*Eliminar las exenciones de impuestos territoriales que afectan la equidad urbana, fomentan la especulación y reducen el financiamiento municipal necesario para elevar los estándares de desarrollo urbano.* [Asociada a Objetivo PNDU 1.2.8 y 5.3]”.

- 4.5 Beneficios urbanísticos no aseguran vivienda social con estándares mínimos.** Se plantea que las áreas con beneficios urbanísticos (se subentiende que beneficios de altura y densidad) para la densificación permitirán *“localizar viviendas sociales en sectores con adecuada provisión de bienes públicos y no sólo en la periferia de las ciudades, como ha sido la regla general”* (pág. 6). La experiencia ha demostrado que los beneficios urbanísticos no son suficientes para asegurar oferta de vivienda social con estándares mínimos de calidad en sectores bien localizados y servidos. Cabe señalar también que, según la experiencia de los desarrollos urbanos condicionados, la planificación por condiciones no asegura la integración social.
- 4.6 No hay preocupación por el mantenimiento de viviendas sociales existentes.** En la versión actual del proyecto de ley no se señalan medidas respecto de la administración y mantención de los condominios sociales existentes, los cuales presentan graves condiciones de habitabilidad. Al respecto, el CNDU (2015) propuso *“crear un programa para subsidiar los gastos comunes en las viviendas de interés social [Asociada al Objetivo PNDU 1.2.5]”* (p.28).
- 4.7 Estándares de calidad de vida limitados a la accesibilidad.** El proyecto plantea que *“La Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones reglamentaría los posibles beneficios o incentivos urbanísticos que se podrían incluir en las zonas de integración urbana, pero siempre resguardando los indicadores y estándares de calidad de vida y desarrollo urbano, los cuales a su vez también serían definidos en ésta”* (pág. 16). Cabe señalar que dichos estándares de calidad de vida y desarrollo urbano tienen que ir más allá de los estándares de accesibilidad, entendida como proximidad a bienes públicos urbanos.
- 4.8 No hay preocupación por la calidad urbana asociada a la densidad.** La experiencia nacional e internacional demuestran que densificación residencial no necesariamente equivale a integración social, si es que no se cautela una serie de estándares mínimos para los proyectos de densificación, y si es que no se otorgan a los municipios mayores atribuciones (y financiamiento) para desarrollar instrumentos de planificación local que permitan que dichos proyectos de densificación se materialicen con calidad urbanística. Los proyectos de densificación residencial han tendido a generar minusvalías en su entorno mediato e inmediato, lo que sin duda atenta contra los objetivos de este proyecto de ley. Una densificación equilibrada corresponde a una densificación planificada. Al no considerar que las ZIUs sean definidas por instancias formales de planificación urbana y territorial (que consideran las múltiples dimensiones asociadas al desarrollo urbano en la toma de decisiones, tales como la movilidad, la exposición al riesgo o la provisión de bienes públicos urbanos), la decisión de la designación de ZIUs no cumpliría con los estándares de evaluación ambiental estratégica y de participación ciudadana que el mismo país ha definido como mínimamente aceptables.

4.9 La integración requiere avanzar hacia fortalecimiento de planificación urbana integrada.

Se debe articular eficientemente la planificación normativa, con la programación de inversiones y la gestión urbana, considerando usos de suelo, movilidad, espacios públicos, y mitigación de riesgos, entre otras. En este sentido, el CNDU (2015) plantea que es necesario *“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’ [Asociada a los Objetivos PNDU 1.2.1, 1.2.2. y 1.5.2.]”*. Esta propuesta incluye un mecanismo de sistema reajuste de suelo, fundamental para *“la organización de los propietarios de un sector para que mediante un proceso participativo puedan poner sus predios o parte de ellos como activos de un proceso de remodelación”* (pág. 23).

4.10 Solo se considera una medida para cautelar densificación equilibrada.

En la Mesa de Trabajo de Densificación Equilibrada (Consejo Nacional de Desarrollo Urbano, 2019), en la cual participa el MINVU, se han realizado una serie de propuestas para avanzar en esta línea, las cuales son complementarias y deben implementarse en forma equitativa. Implementar solo una de ellas (otorgar a los instrumentos de planificación intercomunal la competencia de regular densidades mínimas), relegando las otras propuestas que permitirían asegurar una densidad armónica, cohesionada y eficiente, constituye una acción que terminará beneficiando principalmente a inversionistas.

4.11 No se recogen propuestas del CNDU respecto de ordenamiento en zonas rurales.

El CNDU (2015) propuso *“Fortalecer el ordenamiento territorial en zonas rurales, reemplazando las normas que propician los asentamientos al margen de la planificación urbana y de los estándares urbanos mínimos, lo cual genera distorsiones del mercado de suelo y bajos estándares de urbanización y equipamiento [Asociada al Objetivo PNDU 1.3]”*. Esta medida es fundamental para la integración social y la equidad urbana, y no es recogida por este proyecto de ley. Al respecto, se propone establecer medidas que fortalezcan el ordenamiento territorial en zonas rurales, por ejemplo, eliminando los Artículos 50 y 55 de la LGUC.

4.12 Faltan instrumentos para implementar concesiones de arriendo.

Se considera que es acertada la propuesta que faculta a los Servicios de Vivienda y Urbanización para concesionar el uso y goce de inmuebles, con el objeto que se construyan y/o administren viviendas destinadas a beneficiarios del subsidio de arriendo. Sin embargo, quedan vacíos importantes de definir. Es fundamental la promoción de la participación de organizaciones sin fines de lucro en la provisión de estas viviendas para arriendo. Aquí se puede avanzar más, en la línea de lo propuesto por el CNDU (2015): *“Creación de un ‘Sistema Integrado de Suelos Públicos Urbanos’ (o ‘Banco de suelo público urbano’), destinado a fomentar un desarrollo urbano social y a transparentar la*

gestión de la cartera de suelo público [Asociada a Objetivos PNDU 1.5.3.]” (p.25). Al respecto, se propone potenciar el Sistema Integrado de Bienes Inmuebles del SERVIU (SIBIS), hoy administrado por la DITEC del MINVU, y que tiene las condiciones de base para ampliarse y ser una herramienta concreta de apoyo a la gestión pública y privada de suelos.

4.13 Falta de claridad sobre idea de bienes públicos urbanos. La distribución de los bienes públicos en las ciudades chilenas no es del todo deficitaria (al respecto, ver Línea de Base SIEDU), sino que el problema es su calidad. Además, la calidad de vida urbana no se define únicamente por el acceso a bienes públicos urbanos de calidad, sino también por atributos urbanos de distinto orden que aquí no se mencionan (ver punto 4.14). Al respecto, se propone ajustar la definición de “bienes públicos urbanos relevantes y de calidad”, de acuerdo estándares de calidad de vida y desarrollo urbano del SIEDU (CNDU, 2018).

4.14 Limitado espectro de estándares de calidad de vida urbana. Se propone ampliar el espectro de estándares más allá de la proximidad y accesibilidad a bienes públicos urbanos relevantes, incorporando otros atributos como la baja vulnerabilidad al riesgo, la identidad, la cobertura vegetal, la ‘caminabilidad’ de la trama urbana, la calidad de las veredas y seguridad de calles y espacios públicos, entre muchos otros.

4.15 Faltan instrumentos para asegurar calidad en ZIUs. Se propone que la designación de ZIUs sea condicionada al cumplimiento del estándar pre-definido. Asimismo, se propone condicionar la definición de ZIUs a la puesta en marcha de la Ley de Aportes al Espacio Público.

4.16 Ley de Aportes al Espacio Público está limitada en su aplicabilidad. La planificación por condiciones e incentivos normativos permitidos por la Ley de Aportes al Espacio Público (Artículos 183 y 184) debe ampliar su aplicabilidad, no solo al espacio público, sino también al espacio privado.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS