

Una Política Nacional de Ciudades Justas y Sustentables

National Policy for Fair and Sustainable Cities

Patricio Hales Dib

Filiación

Diputado, Cámara de Diputados, Chile.
phales@congreso.cl

Resumen

Ponencia ante la Comisión Asesora Presidencial para una Política Nacional de Desarrollo Urbano (Chile), conteniendo Principios y Directrices de Acción para una "Política Nacional de Ciudades Justas y Sustentables".

Palabras clave

Política Nacional de Desarrollo Urbano para Chile, Patricio Hales Dib, Gobierno de Sebastián Piñera E.

Abstract

Presentation to the Presidential Advisory Committee for a National Urban Development Policy (Chile), containing Principles and Guidelines for Action for a "National Policy Fair and Sustainable Cities".

Key words

National Urban Development Policy for Chile, Patricio Hales Dib, Government of Sebastián Piñera E.

Sumario

Introducción

Consideraciones iniciales sobre las Ciudades

Consideraciones iniciales sobre la Política de Desarrollo Urbano

Contexto actual: un Chile de ciudades y ciudadanos

1 Principios de Política Nacional de Ciudades Justas y Sustentables

2 Directrices de Acción para una Política Nacional de Ciudades Justas y Sustentables

2.1 DIRECTRICES DE INTEGRACIÓN SOCIAL

2.2 DIRECTRICES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

2.3 DIRECTRICES DE PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

2.4 DIRECTRICES PARA UNA INSTITUCIONALIDAD URBANA INTEGRADA.

2.5 DIRECTRICES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

2.6 DIRECTRICES DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL URBANA

Listado de profesionales que suscriben la ponencia:

Introducción¹

Consideraciones iniciales sobre las Ciudades

Las ciudades constituyen la respuesta territorial al sentido y necesidad de vivir en comunidad de los seres humanos. No hay ciudad sin la existencia de comunidades urbanas cohesionadas e integradas socialmente, solo ello trae consigo los beneficios de la urbanización, la vida social, la seguridad, el intercambio cultural y económico. Como se ha dicho, las ciudades son "la máxima creación humana".

Las ciudades constituyen la matriz productiva de la civilización contemporánea como centros de producción, comercio y consumo; son los centros de la generación de conocimientos e innovaciones científicas y tecnológicas; son los nodos de las redes globales de intercambio de bienes, ideas y capital, siendo la base fundamental para el desarrollo económico.

Las ciudades son los centros de la actividad cultural, social y política, como cuna de la democracia y la sociedad moderna. Solo ellas pueden proveer de un amplio rango de servicios, tales como educación, salud y cultura. Es la densidad y concentración de actividades y personas lo que permite la creación de nuevas funciones culturales y sociales, lo que se traduce en que quienes viven y trabajan en las ciudades tienen más oportunidades para enriquecer sus vidas y acceder a los bienes producidos en forma colectiva.

Las ciudades son el espacio territorial de integración de actividades y personas. Por ello, el funcionamiento sustentable de las ciudades depende en forma crítica del ordenamiento de las actividades en el territorio y el acceso justo de todos los habitantes al suelo urbano. Esta es la razón que la subordinación del acceso y uso del suelo urbano no puede depender de las decisiones del mercado. Ello agudiza los conflictos ambientales, la sobreexplotación de territorio y la segregación socio-espacial, causa fundamental de que los hogares más vulnerables sean forzados a vivir en las peores localizaciones en vastas áreas socialmente homogéneas, reproduciendo, de modo uniforme, más pobreza y las peores formas de distanciamiento y relación.

En síntesis, podemos afirmar que:

- a) **Las ciudades contemporáneas son sistemas territoriales complejos que integran áreas urbanizadas y rurales.** La convención de "Área Urbana" ya no es suficiente para definir a las ciudades, las cuales constituyen sistemas que integran funciones urbanas, paisajes y ecosistemas, zonas productivas y rurales interdependientes.
- b) **Las ciudades son la principal fuente de innovación y desarrollo.** En ellas radica la capacidad de interacción social, cultural y económica capaz de producir innovación.
- c) **Las ciudades son el principal soporte y motor de la democracia.** Solo la densidad urbana es capaz de crear las condiciones de cohesión social que sustentan la participación ciudadana.
- d) **Las ciudades socialmente integradas son más justas, eficientes y sustentables.** Solo existe ciudad cuando hay interacción social entre personas diferentes. La

¹ El presente trabajo ha sido presentado formalmente a la COMISIÓN ASESORA PRESIDENCIAL PARA LA POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO (CHILE), por el Arquitecto y Diputado Patricio HALES DIB, miembro de dicha instancia, y autor y convocante de diversos profesionales y ciudadanos en una voluntad de ampliar la participación para efectos de la presente ponencia. Redactado con los aportes de Luis Eduardo BRESCIANI L., Eugenio GARCÉS, Patricio GROSS, Patricio HALES, Francisco SABATINI, Jaime SILVA y Pablo TRIVELLI. Al final del escrito puede verse el listado de los participantes que lo suscriben.

homogeneidad social no genera ciudad ni los beneficios que la aglomeración urbana produce.

- e) **Las ciudades son un "bien colectivo"**. Su funcionamiento y gobierno están supeditados al "bien común" y no a los intereses individuales expresados a través del mercado como forma de asignación de recursos y oportunidades.
- f) **Las ciudades son más sustentables que la dispersión territorial**. Solo las ciudades compuestas de áreas urbanas compactas y densas pueden proveer las oportunidades de revertir el impacto del cambio climático y de impulsar con mayor facilidad nuevas prácticas ambientales.
- g) **Las ciudades dependen de la planificación y el acceso equitativo de las personas y actividades al suelo urbano para su correcto funcionamiento**. Para asegurar que primen los intereses colectivos por sobre los intereses privados, la propiedad del suelo urbano cumple una función social y no puede ser entendida como un bien privado exento de responsabilidades sociales.

"La tradición cristiana nunca defendió tal derecho como algo absoluto e intocable; al contrario, siempre lo entendió en el contexto más amplio del derecho común de todos a utilizar los bienes de la Creación entera; el derecho a la propiedad privada está subordinado al derecho al uso común subordinado al destino universal de los bienes"².

- h) **Las ciudades constituyen mercados imperfectos**. Esta condición requiere de la intervención del Estado para corregir externalidades, regular la competencia y los monopolios naturales, y evitar procesos de depredación y sobreutilización de los bienes públicos o recursos escasos mediante la planificación urbana, mecanismos de internalización de impactos y fórmulas de protección de los bienes públicos escasos y de alto valor patrimonial, como la vialidad, el patrimonio histórico y paisajístico, el espacio público y las áreas verdes, entre otros.
- i) **Las ciudades crean plusvalía en el suelo, la cual debe ser distribuida equitativamente para evitar procesos especulativos**. Se requieren para ello fórmulas de recuperación de las plusvalías que reciben los propietarios producto de las decisiones de ordenamiento y desarrollo urbano que el Estado toma en función del bien común. Las plusvalías del suelo, por definición, no tienen como contraparte ningún esfuerzo productivo privado, surgen de las decisiones que la autoridad toma en representación de la comunidad para mejorar la ciudad, provocando en consecuencia un alza de valor de los suelos que recibe el propietario y no la comunidad. Las plusvalías sin una contra prestación al bien común son una transferencia injusta de recursos desde el Estado a los propietarios, fomentan procesos especulativos que dañan el desarrollo de la ciudad y constituyen la causa directa de las principales distorsiones de precios en el uso del territorio y de los procesos de segregación social y segregación de usos.

Consideraciones iniciales sobre la Política de Desarrollo Urbano

El destino común de los habitantes que viven en una comunidad constituye el rasgo primordial y sobresaliente que hace de las ciudades un lugar en que se realiza la importancia del bien común, los bienes públicos y la función política de gobernar. Es por ello, que **la calidad y acceso equitativo a los "Bienes Públicos" es lo que define la calidad de las ciudades**. Es el caso del acceso a la salud y educación pública, la calidad del medio ambiente, la seguridad ciudadana, la cultura, la dotación de servicios básicos, los parques urbanos o el transporte.

² Papa Juan Pablo II, Encíclica Laborem exercens.

En Chile esta condición es aún más crítica para la calidad de vida de los ciudadanos, pues se puede afirmar que para una gran mayoría, sigue siendo clave la calidad y el acceso a hospitales públicos, escuelas y universidades públicas o subsidiadas por el Estado, a barrios de viviendas financiada con aportes públicos, a espacios de recreación pública como parques, plazas y equipamientos culturales, a vialidad y el transporte público de calidad, aunque sea operado por capitales privados y regulado por el Estado. Lo mismo ocurre con los servicios básicos como el agua potable, el alcantarillado, la electricidad, la telefonía y múltiples formas de comunicaciones, los servicios de aseo y ornato, la planificación territorial y urbana, la seguridad ciudadana, la protección policial y el sistema de justicia, y hasta los cementerios municipales y públicos. Esta es la razón que el ámbito de lo público constituyan la esencia de la naturaleza de las políticas urbanas.

Aunque en Chile, las ciudades concentran a la mayoría de la población, y el crecimiento económico ha mejorado las condiciones de vida y el acceso a bienes privados en las últimas décadas, no existe equidad en el acceso a los bienes públicos, incrementado la creciente insatisfacción de los chilenos con las ciudades.

Expansión urbana no planificada, densificación excesiva, congestión vial, escasez de áreas verdes, degradación de barrios vulnerables y patrimoniales, especulación del suelo y contaminación, entre otros aspectos son parte de los permanentes desafíos de nuestras ciudades. Aunque muchos de estos conflictos y demandas urbanas no son un tema nuevo en Chile, se ha llegado a un punto donde la acción sectorial, dispersa y de corto plazo del Estado se ha vuelto insuficiente para enfrentar estos problemas en forma sustentable.

La formulación de una "Política Nacional de Desarrollo Urbano" constituye una obligación para dar respuesta a esta amplia diversidad de tareas y funciones en forma integral, holística, interdisciplinaria e intersectorial, poniendo a la ciudad y la convivencia ciudadana en el eje de la atención. Esto obliga a repensar el marco político institucional de la administración interior del Estado y la formulación de políticas públicas para las ciudades y la administración del territorio, lo cual implica superar enfoques y perspectivas parciales desde una aproximación sectorial aislada o desde una perspectiva territorial solo limitada a las áreas urbanas.

Previamente, es necesario tener en cuenta que en Chile hay grandes avances en la dotación de servicios de infraestructura social básica, vivienda, transporte y regulación urbanística, que se podrían resumir en los buenos lugares que ocupan las ciudades chilenas en los rankings internacionales. Sin embargo, la intervención pública es central para el éxito, sustentabilidad y calidad de las ciudades, sin ser excluyente de la iniciativa del sector privado, ni de la operación del mercado en la asignación de algunos recursos.

La política pública es previa y está por encima de las orientaciones de mercado que responden al afán de lucro que persiguen los intereses individuales al tomar decisiones económica, en la medida que se protege y fomenta el interés colectivo y el bien común de los habitantes de la ciudad. Ello se hace aún más necesario dada las imperfecciones del mercado en el contexto urbano, debido a las ya mencionadas fallas estructurales expresadas en una competencia imperfecta y múltiples monopolios naturales que impiden la correcta y justa asignación de recursos, la generación de externalidades que obligan a la regulación del accionar inmobiliario y productivo, y el mal uso, depredación o congestión de los bienes públicos, que ha generado mecanismos de control. Por ello, la miopía del mercado es una seria limitante para la definición de planes y políticas, mucho más aún para la realización de inversiones de largo plazo, que son fundamentales para cualquier ciudad que se proyecte hacia el futuro.

Otras de las implicaciones que surgen, es la naturaleza democrática y política de las decisiones respecto al desarrollo urbano por tal deben ser llevadas a cabo por el sector público, razón por la cual el mecanismo de mercado y el sistema de precios tienen poco que aportar. Aunque no

hay nada que garantice *a priori* que la eficiencia del Estado en la toma de estas decisiones, el desafío radica en desarrollar mecanismos políticos que contribuyan a que las decisiones públicas sean transparentes, racionales y respondan efectivamente al interés colectivo y al fomento del bien común. En términos generales, esto significa que hay que profundizar la democracia y fomentar una ciudadanía plena, porque hoy la mayoría de las personas que habitan las ciudades se han transformado más en consumidores urbanos, que en ciudadanos en el pleno sentido de la palabra.

Si la esencia de las respuestas a las grandes interrogantes sobre el futuro de las ciudades tiene un carácter político, entonces los equipos técnicos deberán adaptarse y trabajar en base a las decisiones políticas que se adopten, y no a la inversa. En la medida que estas decisiones sigan teniendo un carácter político y democrático, será posible ampliar los mecanismos de mercado, a fin de generar las señales de precios que estimulen las conductas en la dirección deseada, creando los incentivos y regulaciones que complementen los procesos participativos,

La Política Nacional de Desarrollo Urbano y las leyes e instituciones que surjan de ella, no resolverá por sí sola las demandas de las ciudades, pero debe establecer claramente una visión de largo plazo que oriente el camino a seguir y de un marco político institucional, estableciendo los criterios y principios que se deben respetar. Solo el consenso nacional frente a estos criterios y principios permitirán alcanzar el destino deseado, terminar con las políticas urbanas dispersas con objetivos discordantes, y dar coherencia a las decisiones atomizadas de actores privados que buscan el lucro a través del mercado.

Contexto actual: un Chile de ciudades y ciudadanos

El siglo XXI ha sido catalogado como el inicio de la era de las ciudades. Chile se sitúa hoy dentro de los países más urbanos del mundo, con más de un 89% de población urbana, superando con creces el promedio de 79% de América Latina y el promedio mundial de 51%.

No obstante los aportes de las ciudades al desarrollo de Chile y los chilenos, han surgido nuevas demandas urbanas que deben ser enfrentadas con nuevas visiones e instrumentos. Sin embargo, a pesar de los déficits que aún presentan nuestras ciudades, los avances en la calidad de vida urbana que hemos construido en las últimas décadas son los que nos permiten partir desde bases sólidas bien sentadas. Hoy, es posible pensar nuevas políticas urbanas, debido a los éxitos logrados en el acceso a la vivienda, la reducción de los campamentos, la modernización de la infraestructura vial, el mejoramiento progresivo, aunque difícil, del transporte público y los estándares de urbanización que tienen nuestras áreas urbanas.

Esta nueva fase de desarrollo urbano deberá responder a las nuevas demandas de nuestras ciudades, las cuales podríamos resumir en³:

- a) **Altas desigualdades urbanas.** El desarrollo urbano ha mantenido rasgos fuertes de exclusión social, cada vez más evidente en la segregación social expresada espacialmente en guetos, en la violencia urbana y la desigualdad en el acceso a bienes públicos, siendo Chile el país más desigual de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OECD, (coeficiente Gini de 0,52).
- b) **Descentralización territorial con fuerte impacto en las regiones y capitales regionales.** Las capitales regionales han crecido a tasas superiores a la nacional, impulsadas por la migración desde las áreas rurales de sus regiones y el auge económico del sector exportador. Algunas de estas ciudades duplican el crecimiento de Santiago,

³ Los datos de esta sección surgen del documento entregado por el MINVU "Elementos de diagnóstico para una nueva Política Nacional de Desarrollo Urbano", Versión N°4 / noviembre 2012.

como La Serena-Coquimbo (2,4% anual), Antofagasta (1,8% anual), Iquique-Alto Hospicio (2,5% anual) y Puerto Montt-Puerto Varas (2,6% anual).

- c) **Incremento de demandas ciudadanas por calidad de vida urbana**, expresado en una alta insatisfacción (80%) con el espacio público en las ciudades (áreas verdes, plazas, parques), lo que ha impulsado a la organización ciudadanas en torno a problemas y demandas urbanas.
- d) **Sostenido crecimiento de los hogares urbanos** (2,3% anual); reducción de su tamaño (de 4,5 a 3,3 personas por hogar) y envejecimiento de la población (de 2,6 a 6,3 adultos mayores por cada 10 niños menores de 15 años), tendencias que siguen presionando al crecimiento y renovación de nuestras ciudades, sus barrios consolidados y centros urbanos.
- e) **Fuerte crecimiento del parque de vehículos motorizados y progresiva disminución del transporte público**. No obstante, aun en Chile el transporte público sigue teniendo una participación levemente mayor al transporte privado, en las últimas décadas el transporte privado ha crecido a tasas anuales muy superiores (8,1% contra 2,6% en el Gran Santiago), agravando la congestión y los impactos ambientales.
- f) **Tensiones entre el Suelo Urbano y el Suelo Rural**. Aunque la superficie destinada a ciudades no supera el 0,3% del territorio chileno continental y ha crecido a tasas inferiores (1,7% anual) al crecimiento del suelo agrícola y forestal (2,1% anual), debido al alto dinamismo de la actividad productiva urbana y rural (agricultura, minería, forestal, etc.), ambas actividades presentan altos grados de tensión, que se manifiestan en conflictos territoriales permanentes entre asentamientos humanos y actividades productivas rurales.
- g) **Fuerte incremento de la especulación y los precios del suelo urbano**. Durante las últimas décadas los precios del suelo urbano se han incrementado a tasas que superan en exceso a las tasas de crecimiento de los salarios y la economía. Impulsado por una creciente especulación generada por la ausencia de normas de recuperación, para el bien común, de las plusvalías privadas que genera el Estado, terrenos urbanos desarrollables se mantienen eriazos, barrios residenciales son reemplazados por usos con más capacidad de pago, familias son expulsadas de zonas en renovación y sectores de menores ingresos son obligados a vivir fuera de la ciudad o en altas densidades.

1 Principios de Política Nacional de Ciudades Justas y Sustentables⁴

Las ciudades chilenas deben ser capaces de acoger a todos sus habitantes, satisfaciendo en forma justa sus necesidades, estimulando su creatividad y creando los espacios para el encuentro y la integración social. Por ello, los principios de la Política Nacional de Desarrollo Urbano o de Ciudades, compromete un modelo de sociedad de oportunidades y derechos para todos los ciudadanos del país, y deben entenderse como parte de una política integral del desarrollo nacional.

⁴ La denominación de Política Nacional de Ciudades Justas y Sustentables usada en este documento, en reemplazo del concepto de "Desarrollo Urbano" establecido en la convocatoria presidencial, pretende hacer explícito que deben ser las ciudades contemporáneas el centro de atención de la presente política, involucrando su relación con el territorio y la integración espacial de políticas públicas sociales, económicas y de infraestructura. Esto supera por completo al concepto de Desarrollo Urbano, tradicionalmente limitado a las áreas urbanas y al desarrollo de la urbanización. Asimismo, sostenemos que las políticas públicas, en especial las asociadas a la organización del hábitat humano, no pueden ser neutras en sus valores y prioridades, razón por la cual estamos convencidos que los valores de la Justicia o Equidad Urbana y la Sustentabilidad deben estar al centro de las prioridades nacionales para las ciudades y los ciudadanos.

En lugar de establecer principios para las ciudades, objeto abstracto, los siguientes principios han sido estructurados a partir de los ciudadanos, como sujeto central de la política. Estos principios se ordenan como "derechos urbanos" que deben ser la guía para la formulación de los instrumentos y la gestión de las ciudades, se fundan en los derechos que deben ser garantizados a los ciudadanos y sus comunidades urbanas:

1.1.- Los ciudadanos tienen derecho a ciudades y territorios sustentables. Entendido como el derecho a calidad de vida urbana para las generaciones presentes y futuras, mediante la construcción de una ciudad más justa (sostenibilidad social), la preservación y el uso racional de los recursos naturales, el patrimonio ambiental y paisajístico (sostenibilidad ambiental), y la gestión eficiente y equitativa del desarrollo económico (sostenibilidad económica). Todo ello por medio del ordenamiento territorial de largo plazo, el uso eficiente de los recursos y de la energía, la protección y la internalización de externalidades negativas generadas por las actividades y proyectos urbanos.

1.2.- Los ciudadanos tienen derecho al suelo urbano, a barrios y viviendas de calidad. El derecho a una vivienda es uno de los derechos fundamentales en la Declaración Universal de Derechos Humanos de Naciones Unidas. Este derecho no sólo se refiere al acceso a un techo, se refiere al derecho al suelo urbano de calidad. Así como hoy en Chile nadie pone en duda que es un deber de la política pública resolver el acceso a la vivienda digna para los sectores más vulnerables y colaborar con los hogares de ingresos medios, el derecho a la localización integrada de las viviendas al resto de la ciudad, sin marginación, sin segregación, es parte constitutiva de esa dignidad.

1.3.- Los ciudadanos tienen derecho a una ciudad democrática y a la participación directa en la gestión del espacio urbano que habitan, en el diseño, ejecución y control de los planes, programas y proyectos urbanos. La participación ciudadana debe ser amplia y regulada, priorizar el bien común por sobre los intereses individuales, concertando la diversidad de demandas y estableciendo acuerdos de largo plazo. Las ciudades son comunidades complejas compuestas de intereses diversos que deben ser compatibilizados mediante la democracia participativa y la democracia representativa.

1.4.- Los ciudadanos tienen derecho a la integración social y distribución justa y equitativa de los beneficios y cargas de la Ciudad. La segregación social, expresada por su localización en el espacio urbano y la desigualdad territorial en la distribución de bienes públicos, produce efectos malignos que dañan a las ciudades en su conjunto –no solo a los directamente afectados– debilita las relaciones de la sociedad, provoca pobreza con desesperanza y estigmatización, destruye el sistema institucional, dando pie a una cultura del gueto y la violencia que daña a todos. La segregación más urgente de combatir es la que se expresa en amplios sectores, barrios y áreas, deforma espacialmente homogénea distante y alejada de otros sectores sociales urbanos. Todo ciudadano tienen derecho a vivir en la ciudad, acceder a sus beneficios, a infraestructuras urbanas de calidad, a transporte público y servicios urbanos, a espacios públicos y áreas verdes cercanas a sus barrios, que garanticen su integración y vínculos de diverso tipo con el resto de los habitantes.

1.5.- Los ciudadanos tienen derechos a una ciudad donde prime el "bien común" por sobre los bienes privados y el mercado. La construcción de una ciudad solidaria constituye un imperativo ético. Las ciudades deben garantizar el incremento de los bienes públicos, los espacios de libre acceso, la preservación del patrimonio paisajístico y urbano, el transporte público por sobre el transporte privado, y el incremento equitativo territorialmente de los espacios públicos.

1.6.- Los ciudadanos tienen derecho a ciudades con fuerte identidad cultural y social. Ante la marcada globalización, se debe proteger e incrementar las identidades regionales y locales mediante la descentralización de la gestión y la planificación y protección del patrimonio cultural, histórico, social, arquitectónico, arqueológico y paisajístico.

1.7.- Los ciudadanos tienen derecho a una ciudad gestionada en forma integrada y descentralizada, garantizando la capacidad de las ciudades de manejar en forma integral su desarrollo, asegurando la cooperación entre el sector público y el sector privado, y la transferencia de las competencias desde el gobierno central hacia los gobiernos locales y regionales, conforme a los principio de democracia, cercanía a los ciudadanos e interés social.

1.8.- Los ciudadanos tienen derecho a ciudades y territorios seguros y planificados a largo plazo, planificando el territorio en su conjunto mediante un ordenamiento territorial integrado, que asegure la protección frente a riesgos naturales, la complementación de las actividades rurales y urbanas, el soporte a la ocupación territorial de la población y las actividades en forma compacta y la corrección de las externalidades negativas del crecimiento urbano y sus efectos sobre el medio ambiente.

2 Directrices de Acción para una Política Nacional de Ciudades Justas y Sustentables

Las directrices de la Política se refieren a los objetivos, requisitos y acciones que se deben implementar para garantizar que los Principios de la Política se cumplan:

2.1 DIRECTRICES DE INTEGRACIÓN SOCIAL

Garantizar la integración social requiere:

2.1.1.- Políticas de Vivienda deben garantizar el acceso de todos a viviendas y barrios dignos e integrados, mediante:

- a) Subsidios Habitacionales que garanticen integración social, participación y calidad en diseño urbano de barrios.
- b) Densificación predial que permita la radicación y fortalecimiento de los barrios.
- c) Subsidios al arrendamiento que permitan la movilidad y acceso.
- d) Redefinición del concepto "Vivienda Social" y elevar límite de 400UF.
- e) Regulación del tamaño máximo de Barrios de vivienda social y concentración de ellas por sector.
- f) Impulso a los programas de adquisición de viviendas sociales usadas.
- g) Incremento de los aportes por vivienda social a los Municipios, para evitar tendencias a exclusión. Actualmente, se han transferido 2 UF por cada Vivienda Social acreditada en 2010 y 2011.
- h) Control del tamaño de los barrios cerrados, limitando el tamaño de los condominios y las tendencias de privatización de la ciudad.
- i) Diseño Urbano de Barrios, mejorando en la ley los estándares de equipamiento, espacio público, áreas verdes, vialidad e infraestructuras según el tamaño de los barrios.

2.1.2.-Políticas de Suelo Integrado Social que garanticen el acceso a terrenos integrados a la ciudad, para viviendas de sectores vulnerables, mediante:

- a) Subsidios de Localización con montos mayores para acceder a terrenos bien localizados e integrados.
- b) Activa gestión y compra pública de suelo, incrementando capacidades del Estado para su administración, compra y desarrollo.
- c) Zonificación de Suelos con Destino para vivienda social en Planes Reguladores.
- d) Cuotas de integración social obligatorias en proyectos inmobiliarios.
- e) Incentivos Tributarios para la integración de viviendas de estratos sociales medios y altos para regenerar zonas segregadas y vulnerables.

2.1.3.- Políticas de Regeneración de Barrios Vulnerables deben asegurar la calidad urbana para los sectores más segregados socialmente, mediante:

- a) Planes de Barrio que regeneren y mejoren las condiciones urbanas de las áreas segregadas, para que prime la equidad en el acceso a servicios, el transporte público, el mejoramiento de las viviendas, equipamientos y espacios públicos.
- b) Inversión y mayor cobertura de espacios públicos urbanos (parques urbanos y plazas), incrementando su cantidad, cobertura y calidad, como uno de los aportes centrales a la integración.
- c) Inversiones Públicas Integradoras a escala territorial en Sistemas de Transporte, Parques Urbanos y Equipamiento que garanticen la integración de los barrios vulnerables a la ciudad en su conjunto.
- d) Participación Vecinal que transfiera poder a las comunidades organizadas, fortaleciendo la identidad y diversidad social, y el empoderamiento de los vecinos.
- e) Reforma al Fondo Común Municipal, para dotar de mayores recursos a los municipios con barrios vulnerables, mediante una mayor transferencia de inversiones y redistribución que haga más equitativo los ingresos municipales en Chile.
- f) Fortalecimiento de Organizaciones No Gubernamentales (ONGL para reforzar la gestión local, mediante financiamiento a trabajo social en barrios vulnerables, planes de educación, fortalecimiento de capacidad de organización.
- g) Intervenciones culturales para aumentar la confianza en los otros y valorar la convivencia social.
- h) Distribución territorial justa y solidaria de los impuestos y las inversiones públicas, mediante la creación de nuevos indicadores de asignación de fondos público por comuna y territorio, según grados de vulnerabilidad y efecto multiplicador en empleos e ingresos.

2.1.4.- Políticas de regulación de la especulación del suelo urbano y la recuperación de las plusvalías generadas por el Estado, mediante:

- a) Correcciones al impuesto a la renta respecto a la enajenación de inmuebles, que permite no pagar por las ganancias en la venta de inmuebles y el valor creado por las acciones normativas y de inversión de Estado. El actual régimen tributario

chileno exime de todo pago por las plusvalías recibidas, esto estimula la especulación con el suelo urbano, especialmente con las normas y criterios vigentes en la aplicación del impuesto territorial.

- b) Financiamiento de Obras Urbanas mediante incremento de tributación a propietarios privados beneficiados directamente por las obras del Estado. Parques Urbanos o Vialidades Urbanas podrían ser financiados fácilmente mediante el aumento proporcional de tributos territoriales durante un período de tiempo, o ser financiados directamente por los propietarios beneficiados a cambio de congelamiento de tributos por un período.
- c) Mecanismos de recuperación de las plusvalías privadas del suelo, a fin de transformar las plusvalías en recursos que generen beneficios para la comunidad. La decisión de transformarlas en plusvalías compartidas está legitimada por la obligación del propietario de devolverle al bien común los aumentos de valor que recibió su suelo por acciones del Estado en el progreso urbano y las normas de desarrollo. Si el Estado pudiese recuperar a tiempo el incremento de valor generado por sus obras o regulaciones urbanas, se dispondría de mayores recursos para financiar obras de mejoramiento urbano.

2.2 DIRECTRICES DE PROTECCIÓN DEL PATRIMONIO URBANO

Garantizar la protección, conservación y mejoramiento del Patrimonio Urbano y Paisajístico requiere de:

2.2.1.- Políticas e Instrumentos para proteger y conservar el patrimonio arquitectónico, urbano y paisajístico, mediante:

- a) Reforma de los instrumentos jurídicos que regulan la protección de los inmuebles, zonas urbanas y paisajes, terminado con la dispersión de leyes e instituciones que hoy rigen la materia y con las normas de "castigo" que solo conducen a la autodestrucción.
- b) Mecanismo para estimular la inversión privada en el mejoramiento y mantención patrimonial de inmuebles y zonas urbanas, mediante subsidios, rebajas tributarias, de modo que los inversionistas no pierdan los beneficios al desarrollar operaciones comerciales cuando el patrimonio protegido y subsidiado por el Estado rinda utilidades privadas, y/o bonos o derechos transferibles de construcción desde las propiedades patrimoniales, en la forma de beneficios normativos transferibles a otros predios no protegidos (zonas recepto ras).
- c) Fondos Públicos permanentes para el financiamiento directo para la conservación, restauración y rehabilitación de inmuebles patrimoniales y áreas de protección y mitigación.
- d) Nueva institucional y legislación descentralizada para la conservación y protección del patrimonio urbano-arquitectónico.

2.2.2.- Planificación integral de la protección de las zonas y paisajes, mediante:

- a) Normativa patrimonial integrada bajo un cuerpo legal para efectos de la planificación urbana, refundiendo la normativa patrimonial hoy repartida entre el CMN, municipios y SEREMIS.
- b) Creación legal de Planes Directores y Seccionales para zonas típicas y de conservación patrimonial y del paisaje, integrados con mecanismos de protección, de incentivos y de participación ciudadana.

2.2.3.- Políticas e Instrumentos de diseño urbano que generen nuevo patrimonio urbano, mediante:

- a) Planes Maestros de Diseño Urbano y Paisaje, mediante reformas a la Ley de Urbanismo que permitan regular la forma urbana, paisajística y arquitectónica, con la finalidad de impulsar la regeneración de centros urbanos y zonas de crecimiento urbano, y la creación de arquitectura arraigada a las identidades sociales y territoriales,
- b) Programas de educación sobre los valores patrimoniales urbanos y la importancia de las identidades para el desarrollo integral de la persona, la comunidad y la nación.

2.3 DIRECTRICES DE PLANIFICACIÓN URBANA Y TERRITORIAL

Garantizar una planificación urbana y territorial sustentable, integrada y participativa, requiere de:

2.3.1.- Planes de Desarrollo Urbanos Integrales, mediante:

- a) Reforma de ley para la Integración de la Planificación en todas las dimensiones del desarrollo urbano (hoy dispersas y fraccionadas en múltiples instrumentos distintos). Integrando en un solo Instrumento (Plan Integrado) la planificación y provisión de la infraestructura de transporte, energía y sanitarias, el ordenamiento de los usos del suelo y la edificación, el equipamiento y la vivienda de interés social y la regulación sistema de espacios abiertos urbanos y rurales.
- b) Incorporación de Estudios de Evaluación Ambiental, Económica, de Transporte e Infraestructuras y Patrimonio al diseño de los planes reguladores y de inversión pública. La planificación urbana debe incorporar estudios de capacidad de carga del territorio en sus diferentes aspectos, a fin de medir en el tiempo el impacto del desarrollo y garantizar un desarrollo sustentable que internalice sus impactos.
- c) Reforma Legal que amplíe y diversifique los actuales instrumentos de planificación territorial. Se deben agregar legalmente a los actuales planes comunales e intercomunales, nuevos Planes Rectores, Planes Directores, Plan de Transporte Urbano Integrado, Planes de Barrios, Planes Maestros, Planes Regionales de Ordenamiento Territorial y otros, que permitan mayor diversidad de escalas y tipos de instrumentos de planificación acordes a las demandas actuales de ordenamiento territorial y la diversidad de ciudades, pueblos y territorios.
- d) Regulación de zonas de riesgos que garanticen la seguridad territorial de las personas. Mediante el catastro nacional de las zonas de riesgos, la aplicación de prohibiciones de construir o la aplicación en esas zonas de planes de mitigación que reduzcan riesgos de comunidades ya asentadas en esas zonas.

- e) Ampliación de la Participación Ciudadana en la planificación, mediante una reforma de Ley que establezca la participación ciudadana en la elaboración, aprobación y seguimiento de los planes. Creación de Comisiones de Planificación asociadas a cada plan que involucren activamente actores del sector público, privado y de la sociedad civil.

2.3.2.- **Sistemas de Evaluación y Seguimiento de planes**, mediante:

- a) Indicadores de medición del desarrollo urbano sustentable que respalden decisiones, permitan hacer ajustes a planes y transparentar a la comunidad el desarrollo de los planes.
- b) Información Territorial Pública y de calidad, que permita actualizar tendencias de ocupación territorial, Mapas de Riesgos Naturales, localización de inversiones públicas y privadas, entre otros datos.

2.3.3.- **Planificación de la Regeneración Urbana como prioridad**, mediante:

- a) Planes de Equidad Territorial, focalización inversiones e incentivos públicos en zonas vulnerables y ciudades intermedias, incrementando la equidad al interior de las ciudades y dentro del sistema nacional de centros poblados.
- b) Incentivos mayores a la densificación y recuperación de centros urbanos, facilitando mediante subsidios, normas e inversiones en infraestructura y transporte la densidad residencial, la integración social y la mezcla de usos del suelo, tipos de viviendas y espacios públicos que construyan ciudades más amables a escala humana.
- c) Planes de Diseño Urbano de los Nuevos Centros Urbanos y Áreas de Extensión urbana, que integren inversiones y normas de diseño urbano, provisión de equipamientos, espacios públicos e integración social, asegurando el acceso de la población a nuevos centros vitales, seguros, con identidad y diversidad.

2.4 DIRECTRICES PARA UNA INSTITUCIONALIDAD URBANA INTEGRADA.

Desde la perspectiva de dar gobernabilidad y eficiencia al desarrollo urbano y territorial, se requiere:

2.4.1.- **Gobiernos Metropolitanos** con potestades para planificar las ciudades de más de 500.000 habitantes, mediante:

- a) Transferencia de atribuciones desde las secretarías ministeriales y servicios descentralizados de los ministerios (MINVU, MOP, MTT, MBN, MINAGRI, MMA) para administrar y planificar las demandas y ámbitos del desarrollo urbano y territorial en las Áreas Metropolitanas.
- b) Agencias Regionales de Planificación urbana y territorial, que integren las facultades de ordenamiento territorial hoy disperso y sectorial. Radicando la planificación urbana y territorial completamente en los gobiernos regionales y municipios, dejando a los ministerios sectoriales la formulación de las políticas y leyes.

2.4.2.- Ministerio de las Ciudades, integrando las Políticas de Desarrollo Urbano hoy dispersas, mediante un nuevo reordenamiento institucional que integre la formulación de políticas de transporte, espacio público y parques, edificación pública, y vivienda, descentralizando hacia los gobiernos regionales las actuales funciones de planificación territorial, fiscalización, gestión y ejecución de viviendas e infraestructuras. Esto implica integrar algunas funciones hoy radicadas en ministerios sectoriales (MINVU, MOP, MTT, MBN, MINAGRI,)

- a) Municipios con mayores capacidades para la administración y planificación de todas las ciudades de menos 500.000 habitantes, transfiriendo capacidades y recursos hoy radicados en ministerios mediante, creando nuevos instrumentos legales en los planes para la regulación, financiamiento y gestión urbana, y fortaleciendo los equipos profesionales locales.
- b) Comisiones de Planificación, integradas por actores públicos, privados y sociales (*planning commissions*), que aseguren la discusión abierta, oportuna y participativa de actores del sector público, privado y de la sociedad civil de los grandes proyectos urbano-territoriales, previo a su sanción por el Estado.
- c) Consejos Regionales electos directamente. Se requiere democratizar las instancias políticas de la administración regional, de forma de dar transparencia y representatividad a las decisiones.

2.5 DIRECTRICES DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Desde la perspectiva de promover la democracia en el desarrollo urbano y territorial, se requiere que la participación de los ciudadanos sea:

- a) Institucionalizada, mediante la transferencia de las atribuciones de las entidades ciudadanas y vecinales. Se requiere reforzar a las Juntas de Vecinos con mayores atribuciones de gestión de proyectos, acceso a financiamiento basal público y representación vinculante en gestión urbana en sus barrios.
- b) Financiada, asegurando acceso expedito de las organizaciones no gubernamentales a fondos públicos que permitan su funcionamiento, independencia y capacidad técnica.
- c) Temprana, incorporando participación en las etapas de diseño de los planes y proyectos urbanos y territoriales, a fin de incorporar adecuadamente las demandas de la gente y asegurar compromisos de largo plazo.
- d) Vinculante, respecto a las decisiones emanadas de la sociedad y comunidades consultadas, de forma que los acuerdos generados sean implementados y fiscalizados por los ciudadanos.
- e) Informada y Técnica, facilitando la equidad en el acceso a información técnica que ayude a la toma de decisiones y participación real de los ciudadanos, mediante audiencias públicas en todo proceso de planificación, aprobación y gestión urbana, formas de acceso libre y expedito a información, formas de elaboración participativa de planes y proyectos urbanos y mecanismos de resolución de discrepancias que sean vinculantes.

2.6 DIRECTRICES DE SUSTENTABILIDAD AMBIENTAL URBANA

Desde la perspectiva de la sustentabilidad ambiental del desarrollo urbano y territorial, se requiere:

2.6.1.- Protección y Conservación de las áreas naturales frágiles y paisajes de valor, mediante:

- a) Planes de Protección asociados a Planes de Ordenamiento Territorial y Planes Reguladores.
- b) Fondos Privados de Protección (*Land Trusts*) de áreas naturales, reservas privadas o paisajes mediante incentivos tributarios a donaciones.

2.6.2.- Generación equitativa de Parques Urbanos y Áreas Verdes, mediante:

- a) Fondos Públicos estables para la construcción y mantención de parques urbanos públicos. Se requiere establecer financiamiento regular para parques urbanos en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
- b) Obligaciones Normativas para la construcción de parques urbanos. Se requiere incrementar obligaciones de urbanizadores en la provisión de áreas verdes, destinado un porcentaje para el financiamiento de parques urbanos adicional al de áreas verdes dentro de los loteos.
- c) Aportes Privados para Parques Urbanos. Adicional al financiamiento de parques urbanos mediante mitigaciones ambientales, se requieren de mecanismo tributarios para incentivar donaciones al desarrollo de parques urbanos.
- d) Reforma de Ley a designación de parques urbanos en planes reguladores. No basta con zonificar o declarar de utilidad pública un terreno con destino parque, se requieren una regulación que estimule la protección, acceso y mantención a las áreas verdes de propiedad privada mediante el uso de técnicas como los Derechos Transferibles de Construcción.
- e) Agencias de Parques Urbanos Regionales. Creación de institución regional a cargo de la gestión y mantención de los parques urbanos.

2.6.3.- Reducción de la contaminación, el consumo energético y la emisión de CO₂, mediante:

- a) Evaluación del desarrollo urbano y territorial en función de la "capacidad de carga de los territorios", poniendo como meta la reducción de la Huella Ecológica.
- b) Limitar la operación de fuentes contaminantes fijas o móviles, para mejorar calidad de aire y reducir la producción de gases de efecto invernadero.
- c) Nuevos estándares para las infraestructuras de servicios y subsidios para viabilizar el cambio tecnológico que permita la producción y uso de energías limpias en urbanizaciones.
- d) Renovar, reusar y rehabilitar las áreas urbanas deterioradas y con infraestructura existente.
- e) Consumo eficiente de energía en ciudades mediante incentivos, tanto a nivel de fuentes fijas (edificaciones e infraestructuras) como a nivel de fuentes móviles (automóviles).
- f) Reformas de Ley para permitir en los planes reguladores normas de Internalización de impactos urbanos y ambientales, mediante cobros asociados al desarrollo de proyectos inmobiliarios y productivos.

- g) Inversión en Infraestructura para movilidad no motorizada (caminata, bicicleta). Se debe garantizar a lo menos un 5% del gasto público en infraestructuras y sistemas transporte en priorizar obras de infraestructura para estos modos, creando incentivos económicos a la descentralización de centros de empleo y servicios, y facilitando la mezcla la integración de actividades de servicio y empleo con sectores residenciales.

Listado de profesionales que suscriben la ponencia

Arqto. Patricio HALES DIB, Miembro de la Comisión Asesora Presidencial para la Política Nacional de Desarrollo Urbano, Diputado.

Arqto. Urbanista Julio ALEGRÍA, Director Colegio de Arquitectos de Chile A.G.

Arqto. Pedro BANNEN, Director Instituto de Estudios Urbanos de la P. Universidad Católica de Chile

Arqto. Luis Eduardo BRESCIANI, académico de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la P. U. Católica de Chile.

Arqto. Genaro CUADROS, Director Laboratorio Ciudad y Territorio, Facultad Arquitectura, Arte y Diseño de la Universidad Diego Portales.

Arqto. Eugenio GARCÉS, Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la P. U. Católica de Chile.

Arqto. Patricio GROSS, ex Presidente del Colegio de Arquitectos de Chile, A.G.

Arqto. Alberto GUROVICH, Director del Departamento de Urbanismo de la F.A.U. de la Universidad de Chile.

Arqto. Eliana ISRAEL, Decana de la Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Paisaje, de la Universidad Central.

Sociólogo Waldo López, Fundación Defendamos la Ciudad.

Arqto. Jaime MATAS, ex Decano, Facultad de Arquitectura, Diseño y Construcción, Universidad Mayor.

Economista, Carlos MONTES, Diputado.

Arqto. Alfredo RODRÍGUEZ, Director Ejecutivo de Sur Profesionales Consultores.

Arqto. Igor ROSENMAN, Director Colegio de Arquitectos de Chile A.G.

Sociólogo Francisco SABATINNI, académico de la Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos de la P. U. Católica de Chile.

Arqto. Jaime SILVA, ex Jefe de la División de Desarrollo Urbano, MINVU, Chile.

Ing. Pablo TRIVELLI, especialista en Mercado de suelo y Desarrollo urbano.

Geógrafo Patricio VALLESPÍN, Diputado.

Geógrafo Javier WOOD, ex Jefe División del Desarrollo Urbano, MINVU, Chile.

6 de Febrero de 2013.