



**CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**  
**GERENCIA DE ESTUDIOS**

**PROHIBIDA LA REPRODUCCIÓN TOTAL O  
PARCIAL DE LA INFORMACIÓN CONTENIDA EN  
ESTE DOCUMENTO SIN AUTORIZACIÓN DE LA  
CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**

**19**

Noviembre 2009

**POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO URBANO  
MINISTERIO DE VIVIENDA Y URBANISMO**

**COMENTARIO  
CÁMARA CHILENA DE LA CONSTRUCCIÓN**

**Este documento fue elaborado por un Grupo de Trabajo Especial, dependiente de la Comisión de Urbanismo de la Cámara Chilena de la Construcción, junto a Pilar Giménez y Carmen Gloria Troncoso, arquitectas de la Gerencia de Estudios.**

Documento aprobado por:

Javier Hurtado C. Gerente Estudios CChC
--

Fecha aprobación 24.11.2009
--------------------------------



## **Política Nacional de Desarrollo Urbano MINVU**

### **Comentario Cámara Chilena de la Construcción**

#### **CONTENIDOS**

##### RESUMEN EJECUTIVO Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

##### I. INTRODUCCIÓN

##### II. COMENTARIOS CChC AL DOCUMENTO DE POLÍTICA MINVU

##### III. CONCLUSIÓN

##### IV. ANEXOS

Anexo N°1. Principios CChC relevantes para una Política de Desarrollo Urbano

Anexo N°2. Síntesis descriptiva de la Política Nacional de Desarrollo Urbano MINVU



## RESUMEN EJECUTIVO Y PRINCIPALES CONCLUSIONES

El pasado 6 de Octubre, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo dio a conocer un documento de trabajo titulado “*Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables*”, el cual analiza el nuevo contexto en que se desarrollan los centros urbanos hoy en día y plantea principios, objetivos y lineamientos para la implementación de esta Política.

Para la CChC ha sido siempre una aspiración el que Chile cuente con una Política Nacional de Desarrollo Urbano, por lo cual se conformó un Grupo de Trabajo especial para analizar y comentar la propuesta de Política. Como resultado del trabajo de este Grupo, se elaboraron las siguientes observaciones:

Sobre el Diagnóstico. Es fundamental que el diagnóstico incorpore el análisis de varios aspectos relevantes: la base económica y tributaria del país, la falta de coordinación institucional, los instrumentos de manejo de externalidades en el desarrollo urbano y los conflictos asociados a la factibilidad sanitaria en el crecimiento de las ciudades. Además, debe reconocer otras tendencias urbanas asociadas al crecimiento económico, así como pronunciarse sobre la responsabilidad de la autoridad en los problemas de segregación residencial detectados.

Sobre los nuevos supuestos, la CChC comparte los supuestos planteados por la política MINVU (cuadro de las Naciones Unidas), pero no se percibe una clara implementación de ellos en el Marco y Ámbitos de la Política.

Sobre los objetivos, la CChC comparte los objetivos de desarrollo de ciudades más sustentables planteados por la Política MINVU. Sin embargo, estima que la Política debe reconocer que el logro de dicha sustentabilidad es progresivo, de acuerdo a nuestra realidad de país en desarrollo.

Sobre el sistema de planificación, la CChC no comparte el planteamiento de un sistema de planificación por zonificación, el que debiera ser reemplazado uno que promueva un tratamiento no discriminatorio del territorio.

Sobre la solución de los déficit de infraestructura y servicios, la CChC estima que para reducir los déficits de infraestructura se requiere inversión Estatal directa, así como incentivos a la inversión privada. En este sentido preocupa la insistencia de la Política MINVU en plantear el aumento de exigencias a los nuevos desarrollos para solucionar problemas de déficit anteriores.

Sobre la integración social, la CChC considera que los problemas de sobre-segregación son derivados de la política de definición de límites urbanos y densidades predefinidos, y que su solución no pasa por exigir



cuotas de vivienda social, sino a través de un activo rol del Estado en mejorar las condiciones de acceso a oportunidades de los conjuntos de vivienda de menor costo.

Sobre la regeneración urbana, la CChC considera que, para mejorar el estándar de los barrios y mitigar las externalidades existentes, se requiere de políticas de renovación urbana que combinen inversión estatal con mecanismos de incentivo a la inversión privada.

Sobre la participación ciudadana, preocupa que la Política MINVU no establezca un marco que permita canalizar la participación de forma que sea realmente efectiva, vacío que la CChC propone llenar a través de la implementación de un modelo de “participación ciudadana orgánica”.

Sobre el financiamiento urbano, la CChC estima que se debe cobrar a todos los ciudadanos el costo real de los servicios que reciben, siendo subsidiados por el Estado aquellos que tengan dificultades para solventarlos.

En conclusión, **la CChC tiene importantes reparos respecto a la Política Nacional de Desarrollo Urbano propuesta por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, especialmente en lo concerniente al sistema de planificación por zonificación propuesto, la forma de abordar los déficits de infraestructura y servicios existentes, y el planteamiento respecto a las cuotas de vivienda social y la captación de impuestos a las plusvalías urbanas.**



## Política Nacional de Desarrollo Urbano MINVU

### Comentario Cámara Chilena de la Construcción

#### I. INTRODUCCIÓN

El pasado 6 de Octubre, el Ministerio de Vivienda y Urbanismo dio a conocer un documento de trabajo titulado *“Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables”* (Política MINVU) el cual analiza el nuevo contexto en que se desarrollan los centros urbanos hoy en día y plantea principios y objetivos en tres ámbitos: integración social, desarrollo económico equitativo y equilibrio ambiental. Asimismo, entrega lineamientos para la implementación de esta Política<sup>1</sup>.

El que Chile cuente con una Política Nacional de Desarrollo Urbano ha sido una aspiración planteada desde diversos sectores, incluida la CChC. Según la visión de la CChC, una política urbana debería,

- (i) Definir lineamientos que guían el desarrollo de las ciudades en el territorio
- (ii) Entregar orientaciones claras para una revisión y modernización del marco regulatorio vigente (leyes e instrumentos de planificación territorial)
- (iii) Contribuir a la coordinación y armonización de la visión de las autoridades e instituciones con competencia en el ámbito territorial

Para analizar y comentar la propuesta de Política MINVU, la CChC conformó un Grupo de Trabajo especial compuesto por integrantes de las Comisiones de Urbanismo, Vivienda e Infraestructura, y de varios Comités Gremiales y Delegaciones Regionales. A continuación se detallan las observaciones elaboradas para los principales temas de la Política MINVU.

---

<sup>1</sup> En el Anexo N°1 se presenta una síntesis de la Política MINVU.



## II. COMENTARIOS CCHC AL DOCUMENTO DE POLÍTICA MINVU

### Sobre el Diagnóstico

- (i) En el diagnóstico, se observa una marcada falta de precisión respecto a nuestra realidad como país, en lo económico, político e institucional. De hecho, gran parte de este diagnóstico podría ser aplicable a otros países del mundo. En este sentido, es fundamental que el diagnóstico aborde un análisis sobre la base económica y tributaria de nuestro país, ya que es el origen de muchos de los problemas detectados en él<sup>2</sup>, además de un análisis sobre su progresividad a futuro.
- (ii) Se requiere ampliar el diagnóstico para incluir la falta de coordinación de nuestras instituciones, ya que sólo se mencionan los problemas de coordinación entre los entes públicos y privados, siendo que las mayores dificultades se producen en la coordinación de lo público con lo público<sup>3</sup>.
- (iii) Se requiere incluir el diagnóstico y evaluación de los instrumentos de manejo de externalidades en nuestro desarrollo urbano, como por ejemplo los planes reguladores comunales e intercomunales y los desarrollos condicionados.
- (iv) Asimismo, es necesario reconocer los conflictos asociados al crecimiento de las ciudades y la factibilidad sanitaria. De hecho, no es un tema menor que los límites urbanos no sean coincidentes con las áreas operacionales de las empresas sanitarias en un 38,1% de los casos<sup>4</sup>.
- (v) El diagnóstico debiera reconocer también otras tendencias urbanas asociadas al crecimiento económico:

---

<sup>2</sup> Por ejemplo, se debe considerar que:

- El 65.1% de las propiedades (agrícolas y no agrícolas) NO pagan contribución de bienes raíces (Fuente: Estadística de Bienes Raíces Agrícolas y No Agrícolas, Servicio de Impuestos Internos, 2do semestre 2009).
- Al año 2008, el 83% de los trabajadores no pagan impuesto a la renta (Fuente: artículo "Los 17 mil chilenos con mayores ingresos entregan el 35% del impuesto a la renta", El Mercurio, 25 Septiembre 2009).

<sup>3</sup> De hecho en Chile, además del Ministerio de Vivienda y Urbanismo y las Municipalidades, existe una multiplicidad de instituciones y organismos que intervienen en forma descoordinada en el uso y regulación del territorio, con distintos objetivos y con intereses muchas veces contrapuestos. A modo de ejemplo, se pueden mencionar el Ministerio de Transporte, Sectra, la Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo del Ministerio del Interior, las Intendencias Regionales y sus Consejos Regionales, la Comisión Nacional de Medio Ambiente, el Ministerio de Bienes Nacionales, el Consejo de Monumentos Nacionales, la Dirección de Pavimentación y de Vialidad Urbana de Serviu, la Dirección de Vialidad del MOP, , el Ministerio de Minería, la Dirección de Aguas, el Ministerio de Agricultura y el Servicio Agrícola y Ganadero, entre otros.

<sup>4</sup> Fuente: Presentación SISS: "Diagnóstico áreas urbanas sin concesión sanitaria", Ing. Sigrid Stranger, Taller "Estudio de Modificaciones Legales tendientes a facilitar la extensión de los territorio Operacionales", Superintendencia de Servicios Sanitarios, Septiembre 2008.



- Aumento de la tasa de motorización del país y variación en su distribución modal.
  - Aumento del número de viajes y distancia de ellos (mayor movilidad).
  - Aumento de la demanda por transporte eficiente.
  - Mayor valoración del costo alternativo del tiempo invertido en viajes, y consecuentemente, mayor disponibilidad a pagar por un transporte eficiente.
  - Demanda por nuevos servicios, especialmente asociados a la recreación y tiempo libre.
  - Demanda por seguridad ciudadana y mayor disponibilidad a pagar por ella.
- (vi) En general, y sobre todo en el diagnóstico de la segregación residencial, es necesario que en las diversas secciones se reconozca la responsabilidad de la autoridad en los problemas detectados, ya que parte importante de ellos son resultado de normativas urbanas contradictorias junto con las políticas de vivienda históricas, orientada a solucionar el déficit de vivienda, en un contexto donde la prioridad del país era aquello.

### **Sobre los nuevos supuestos**

Los nuevos supuestos planteados por la Política MINVU al citar el cuadro de las Naciones Unidas<sup>5</sup>, que se centran en el funcionamiento eficiente de la ciudad (no en su tamaño), reconocen como prioritario captar las demandas de los ciudadanos y plantean, entre otros aspectos, los beneficios de la descentralización, están muy en línea con los principios CChC. Sin embargo, al desarrollar el marco y los ámbitos para la implementación de la Política MINVU, se contradicen estos supuestos con acciones que apuntan en el sentido contrario.

### **Sobre los objetivos**

La CChC comparte los objetivos de ciudad planteados por la Política MINVU, en el sentido que debemos, como país, avanzar hacia el desarrollo de ciudades más sustentables en lo económico, ambiental y social. Sin embargo, se debe reconocer y ser realistas respecto a que las ciudades son por naturaleza dinámicas y su desarrollo conlleva desequilibrios importantes, por lo cual el logro de la sustentabilidad es progresivo, paso a paso, según un orden de prioridades que se defina de acuerdo a nuestra realidad de país en desarrollo.

---

<sup>5</sup> Ver página 2, del Documento de Política Urbana MINVU.



### **Sobre el sistema de planificación**

En lo fundamental, la Política MINVU plantea un sistema de planificación por zonificación, que se basa en la existencia de límites urbanos rígidos, en la búsqueda de densificación de la ciudad por sobre la extensión sin contemplar las preferencias de los ciudadanos, y en el incentivo al crecimiento compacto de la ciudad (no disgregado). La CChC, por su parte, aboga por un tratamiento no discriminatorio del territorio.

#### *VISIÓN ESTRATÉGICA DEL SECTOR CONSTRUCCIÓN 2006-2010<sup>6</sup>*

##### *PRINCIPIO B4.*

*“En un contexto en el cual cada proyecto internaliza sus impactos, el Estado debe tener una actitud neutra y posibilitar, indistintamente, cualquier tipo de crecimiento de la ciudad: por densificación, extensión adyacente o distante, renovación o por rehabilitación. Asimismo el principio de internalizar las externalidades debe ser respetado por todos los agentes que actúan sobre el territorio, sean éstos públicos o privados, sin discriminar o generar regulaciones especiales para algunos”*

### **Sobre la solución de los déficit de infraestructura y servicios**

La Política MINVU plantea el aumento de exigencias a los nuevos desarrollos, buscando de esa forma aumentar la disponibilidad de la infraestructura y servicios. La opinión de la CChC es que para solucionar el problema del déficit existente en las ciudades es indispensable la intervención del Estado, ya sea a través de inversión directa, o también generando incentivos para la inversión privada. Se debe reconocer explícitamente que el déficit de equipamiento, espacios públicos, áreas verdes y provisión de servicios que tienen muchos barrios de nuestro país son, como se señaló anteriormente, resultado de normativas urbanas contradictorias junto con las políticas de vivienda históricas, orientada a solucionar el déficit de vivienda, en un contexto donde la prioridad del país era aquello.

### **Sobre la integración social**

El origen de la **sobre**-segregación que se aprecia en nuestras ciudades no es “defecto del mercado del suelo” como se menciona en la Política MINVU<sup>7</sup>. Más bien, con la política de límites urbanos predefinidos y

---

<sup>6</sup> En el Anexo N°2 se presentan los principios CChC aplicables a una Política Nacional de Desarrollo Urbano.

<sup>7</sup> Ver página 11, del Documento de Política Urbana MINVU.



densidades alejadas de las demandas ciudadanas, no se ha permitido que este mercado funcione normalmente. Ante ello, se produce una escasez artificial de la oferta de suelo con la consecuente alza en sus valores. Como resultado, el crecimiento de las ciudades ha sido especialmente inorgánico e ineficiente, con autoridades que han optado por “perforar” el límite impuesto haciendo uso de normas especiales para la vivienda social, o por los propios ciudadanos a través de parcelas de agrado. Estos tipos de crecimiento son los que han generado múltiples externalidades negativas en segregación, transporte, falta de equipamiento, inexistencia de espacios públicos y áreas verdes y un recargo imposible de soportar en los presupuestos municipales de las comunas periféricas.

Asimismo, la CChC estima que los problemas mencionados no se resuelven exclusivamente exigiendo cuotas de vivienda social, sino con un activo rol del Estado en:

- Destinar los recursos necesarios para mitigar los impactos negativos del stock de viviendas ya construidas, junto con la generación de incentivos para la inversión privada en estas áreas.
- Para las nuevas viviendas, deben fijarse objetivos de densidad alineados con las preferencias ciudadanas liberando el suelo suficiente para ello, con lo cual se aminorará el impacto del costo del suelo.
- En estas nuevas viviendas, se pueden revisar y eventualmente mejorar los estándares de infraestructura exigidos para cumplir con los requerimientos de los nuevos habitantes (pero excluyendo los déficit).
- En el caso de la nueva vivienda social, se deben incrementar los subsidios para mejorar la calidad urbana de los nuevos barrios de acuerdo a los nuevos estándares mínimos que se determinen.

### **Sobre la regeneración urbana**

Con respecto a los barrios vulnerables y también los degradados, se requiere de políticas de renovación urbana, que combinen inversión Estatal con mecanismos de incentivo a la inversión privada, tales como subsidio a la demanda o franquicias tributarias, de tal forma de mejorar substancialmente el estándar existente en cuanto a equipamiento, espacios públicos y áreas verdes, así como mitigar las externalidades existentes.

Junto con ello, es fundamental asegurar la mantención de esta nueva infraestructura urbana, disponiendo recursos para ello.



### **Sobre la participación ciudadana**

En lo relativo a participación ciudadana, la Política MINVU solo plantea ideas generales sin establecer un marco que permita canalizarla y estructurarla de forma que sea realmente efectiva.

Por el contrario, la CChC propicia la llamada “participación ciudadana orgánica” que se define como aquella en que la comunidad organizada puede, oportunamente, plantear sus puntos de vista y ejercer su capacidad de generar consensos, compromiso y colaboración entre los diferentes actores. En este tipo de participación son fundamentales los siguientes principios<sup>8</sup>:

1. Participación ciudadana oportuna e informada
2. Participación ciudadana que enfatiza la opinión de la comunidad organizada, a la vez que considera a los vecinos involucrados.
3. Participación ciudadana indicativa.
4. Participación ciudadana responsable.
5. Metodología de participación definida localmente, sobre estándar mínimo definido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.
6. Participación ciudadana provista de los recursos necesarios.
7. Participación ciudadana realista respecto de la necesidad de actualización de la normativa urbana.

### **Sobre el financiamiento urbano**

La CChC estima que los problemas de financiamiento urbano se irán solucionando en la medida que se cobre a todos el costo real de los servicios que reciben. Los ciudadanos que tengan dificultades para solventar estos costos reales deben ser subsidiados por el Estado.

La Política MINVU menciona este principio, pero no resulta en absoluto evidente su aplicación e implementación. Especialmente es confuso lo señalado respecto a:

---

<sup>8</sup> En el Anexo N°2 se presentan más detalladamente estos principios.



- *“Distribución equitativa de los ingresos y recursos urbanos”<sup>9</sup>*
- *“Impuestos destinados a la captación de las plusvalías urbanas”<sup>10</sup>*.

En cuanto a lo primero, hoy en día el Estado obtiene sus ingresos mayoritariamente del IVA, el cobre y el impuesto a la renta, y dentro de sus atribuciones está realizar las asignaciones y distribuciones de esos ingresos. Los ingresos llamados “urbanos” serían otros muy marginales, que no resolverían el problema de financiamiento urbano por si solos. En este sentido la Política MINVU debiera plantear la necesidad de una revisión del sistema de asignación de los ingresos fiscales.

En cuanto a lo segundo, es un hecho que tanto las inversiones del Estado como de los privados generan plusvalías y minusvalías. Sin embargo, el Estado ya cuenta con un mecanismo para captar las plusvalías ya que puede, en cualquier momento, retasar las propiedades para recaudar mayores contribuciones de bienes raíces. Las plusvalías además son capturadas por el Estado en el impuesto a la renta. En este contexto, no es conducente plantear un nuevo impuesto a la plusvalía. De hecho, de aplicarse este nuevo impuesto, se generaría mayor segregación y amento de los costos para quienes aspiran comprar una vivienda en esos barrios.

### III. CONCLUSIÓN

En lo esencial, la CChC NO comparte el enfoque de planificación impulsado por la Política MINVU, el cual propone un sistema de planificación por zonificación, que se basa en la existencia de límites urbanos rígidos, en la búsqueda de densificación de la ciudad por sobre otras formas de crecimiento sin considerar las preferencias de los ciudadanos, y en el incentivo al crecimiento compacto de la ciudad (no disgregado), además de no abordar la solución de los déficit de infraestructura y servicios existentes. Tampoco se comparte lo planteado respecto a las cuotas de vivienda social y la captación de impuestos a las plusvalías urbanas.

---

<sup>9</sup> Ver página 12 del Documento de Política Urbana MINVU.

<sup>10</sup> Ver página 18 del Documento de Política Urbana MINVU.

## IV. ANEXOS

### ANEXO N°1

#### Síntesis descriptiva de la Política Nacional de Desarrollo Urbano MINVU

La Política Nacional de Desarrollo Urbano, Ciudades Sustentables, consta de cuatro capítulos, los que se desglosan así:

#### 1. INTRODUCCIÓN: *El derecho a la ciudad.*

#### 2. NUEVO CONTEXTO URBANO

- 2.1. Crecimiento de la población y hogares urbanos
- 2.2. Dinamismo de la inversión privada
- 2.3. Descentralización y desconcentración territorial.
- 2.4. Demandas ciudadanas por calidad de vida urbana
- 2.5. Persistencia de las desigualdades urbanas
- 2.6. Aumento del impacto ambiental del desarrollo urbano

#### 3. MARCO PARA UNA POLÍTICA DE DESARROLLO URBANO SUSTENTABLE

- 3.1. Principios y Objetivos
  - 3.1.1. Integración Social
  - 3.1.2. Desarrollo Económico Equitativo
  - 3.1.3. Equilibrio Ambiental

#### 4. ÁMBITOS PARA LA IMPLEMENTACIÓN DE LA POLÍTICA

- 4.1. Ámbitos de Gestión Urbana
- 4.2. Ámbitos Funcionales
- 4.3. Ámbitos Territoriales



El capítulo introductorio aborda las bases de esta Política de Desarrollo Urbano, la que enfatiza el concepto de “Sustentabilidad” y se basa en el “derecho a la ciudad”, entendido como el derecho de todos los ciudadanos al acceso a bienes públicos de calidad, tales como: suelo urbano integrado, aire limpio; seguridad; transporte público, espacios públicos, áreas verdes y paisajes naturales protegidos; vialidad urbana; equipamiento comunitario y acceso a servicios. Todo esto, bajo unos nuevos supuestos que reemplazan las antiguas concepciones respecto al desarrollo urbano:

ANTIGUOS SUPUESTOS	NUEVOS SUPUESTOS
<i>Las ciudades son un problema.</i>	<i>Las ciudades son la mayor fuente de innovación y desarrollo del siglo XXI.</i>
<i>Las políticas públicas deben limitar el tamaño y crecimiento de las ciudades.</i>	<i>Las políticas públicas deben concentrarse en el funcionamiento eficiente de las ciudades, no en el tamaño.</i>
<i>Los barrios vulnerables son una carga para el desarrollo de las ciudades.</i>	<i>Los barrios vulnerables pueden aportar mucho al desarrollo económico y urbano, si se les integra.</i>
<i>Los barrios vulnerables son focos de criminalidad y degradación.</i>	<i>Los barrios vulnerables concentran a las comunidades con mayores niveles de capital social, perseverancia y compromiso cívico.</i>
<i>Las ciudades son los enemigos en la lucha contra la degradación ambiental.</i>	<i>Las buenas prácticas urbano-ambientales son las que más contribuyen a la sostenibilidad ecológica global.</i>
<i>El Estado es el único responsables de generar soluciones a los problemas urbanos.</i>	<i>Las soluciones más creativas y efectivas surgen desde la comunidad organizada y del emprendimiento de las personas.</i>
<i>La centralización es la única solución para la gestión de las ciudades.</i>	<i>La gestión descentralizada facilita relación entre las demandas de la gente, los recursos disponibles y el gobierno del territorio.</i>

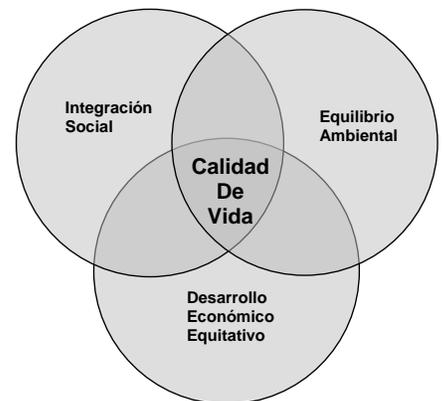
El segundo capítulo - **Nuevo Contexto Urbano** - realiza un diagnóstico respecto a las nuevas tendencias que hoy es posible observar en nuestro desarrollo urbano.

El tercer capítulo - **Marco para una Política de Desarrollo Urbano Sustentable** - establece los principios y objetivos de la política, la que se basa en tres principios universales del desarrollo sostenible: Sustentabilidad Social, Sustentabilidad Económica y Sustentabilidad Ambiental, los que, desde la perspectiva del desarrollo urbano, se traducen en los tres principios básicos de la nueva política

**1. Integración Social** (sustentabilidad social): Condición básica del desarrollo urbano sustentable y la paz social toda la población tiene derecho a participar de los beneficios del desarrollo de las ciudades.

**2. Desarrollo Económico Equitativo** (sustentabilidad económica): Todos los ciudadanos deben aprovechar las oportunidades creadas por la aglomeración urbana, por lo que se debe fomentar un desarrollo económico equitativo social y territorialmente, capaz de crear empleos y riqueza en forma estable para todos.

**3. Equilibrio Ambiental** (sustentabilidad ambiental): Las ciudades deben reducir su “huella ecológica”: eficiencia energética, reducción de los impactos sobre la calidad del aire y agua, uso racional del suelo, resguardo de las zonas de valor paisajístico, cultural y ecológico.



Finalmente, el cuarto capítulo - **Ámbitos para la Implementación de la Política** – desarrolla los lineamientos de acción para el diseño, aprobación e implementación de las reformas, instrumentos,



programas y planes del Estado.

Estos lineamientos de implementación de la Política se han abordado desde distintos ámbitos: desde la gestión pública, pasando por las políticas sectoriales, hasta las orientaciones de aplicación de la política a distintos tipos de realidades urbanas y territoriales.

Los ámbitos de implementación de la Política se estructuran en tres:

**Ámbitos de Gestión Urbana:** se refiere a los aspectos institucionales asociados a las capacidades y recursos para la gestión pública y la gobernabilidad urbana que garanticen un desarrollo urbano coherente, en términos de eficiencia y eficacia en la asignación de recursos y de responsabilidades. En él se abordan los temas de Institucionalidad Urbana, Financiamiento Urbano y Participación Ciudadana.

**Ámbitos Funcionales:** corresponden a los instrumentos de la gestión urbana, los cuales aunque deben ser abordados integralmente, tienen especificidades propias. Se asocian comúnmente a políticas sectoriales, necesarias para el éxito en la concreción de los objetivos de desarrollo urbano. Aquí se abordan lo referido a Regulación Urbana, Regeneración Urbana y Planificación de la Ciudad.

**Ámbitos Territoriales:** se refieren a la forma de aplicar la política, diferenciando la realidad de cada territorio o zona urbana, respecto de las cuales se proponen lineamientos a considerar en la implementación de acciones a corto, mediano y largo plazo. Se distingue el ámbito barrial, de ciudad y rural.



## ANEXO N°2

### Principios CChC relevantes para una Política de Desarrollo Urbano

#### ***De la Visión Estratégica CChC 2006-2010:***

##### *B.1. Rol subsidiario del Estado*

En el contexto de una economía social de mercado son múltiples los actores que intervienen en el desarrollo territorial. Al Estado le corresponde un rol subsidiario, siendo su responsabilidad proporcionar un marco regulatorio que permita resolver los conflictos entre los distintos actores; asegurar el acceso general de la población a los bienes comunes, y asegurar la provisión de subsidios de vivienda y servicios urbanos a quienes no pueden acceder a éstos por sus propios medios.

*B.2. Descentralización y participación de la comunidad en la toma de decisiones territoriales, junto con la coordinación de las diversas instituciones que intervienen en la materia.*

Aunque la planificación del territorio tiene claramente ámbitos que deben manejarse en el nivel central, adecuadamente coordinados con la comunidad, la base de la planificación debe ser local para que refleje de mejor manera las demandas e intereses de ésta. Tal descentralización implica la participación ciudadana oportuna e informada, tanto popular como de organismos profesionales y técnicos.

*B.3. Internalización de las externalidades positivas y negativas asociadas a las decisiones de localización de los desarrollos*

Para lograr un desarrollo territorial eficiente y sustentable los proyectos, tanto privados como públicos, deben considerar y ponderar, en su decisión de localización y momento de desarrollo todos los impactos directos, positivos y negativos, que generan en el territorio.

*B.4. Tratamiento no discriminatorio del territorio*

En un contexto en el cual cada proyecto internaliza sus impactos, el Estado debe tener una actitud neutra y posibilitar, indistintamente, cualquier tipo de crecimiento de la ciudad: por densificación, extensión adyacente o distante, renovación o por rehabilitación. Asimismo el principio de internalizar las externalidades debe ser respetado por todos los agentes que actúan sobre el territorio, sean éstos públicos o privados, sin discriminar o generar regulaciones especiales para algunos.



***De acuerdos de Consejos Nacionales de la CChC***

Se puede afirmar que la CChC reconoce que el sistema actual de planificación y de financiamiento de infraestructura urbana no cumple con el objetivo de lograr que los proyectos inmobiliarios mitiguen adecuadamente las externalidades generadas y por ello acepta la posibilidad de incorporar nuevos mecanismos que permitan la correcta internalización de las externalidades urbanas. Lo anterior se debe hacer siguiendo estrictamente los siguientes principios rectores:

- I. Aplicación equitativa (o universal), lo que significa que todos pagan, ya sean proyectos públicos o privados, grandes o chicos, con subsidio o sin éste.
- II. Cobro proporcional, lo que significa que los aportes deben ser equivalentes a las externalidades efectivamente generadas por el proyecto. Es decir debe existir una relación directa, medida objetivamente, entre el impacto generado por el proyecto y el cobro realizado (“rational nexus”).
- III. Exclusión de los déficit de infraestructura (“Not be used to pay for the sins of the past”).
- IV. Predecible, el cálculo de los aportes debe ser objetivo, no sujeto a negociación, y en base a procedimientos estándar o índices pre definidos.
- V. No debe haber duplicidad de cobros mediante otros impuestos o contribuciones<sup>11</sup>.

***Del documento de Observaciones y propuestas CChC a la Modificación PRMS***

*Financiamiento del Estado para la internalización de externalidades de la vivienda subsidiable y social*

Respecto al tema de la integración social, la CChC comparte el objetivo de evitar una sobre-segregación en las comunas. Sin embargo, es un hecho que la vivienda subsidiable y social genera impactos sobre el territorio, de la misma forma que lo hacen otros desarrollos habitacionales. Dado que estas mitigaciones no pueden traspasarse a precio, como sí ocurre en las viviendas de mercado, debe ser el Estado, mediante subsidios especiales, quien asuma estas mitigaciones. No es equitativo cargar esta responsabilidad sólo a los nuevos desarrollos ya que, en definitiva, quienes habiten en ellos terminarán financiando no sólo sus mitigaciones sino que también las de la vivienda social. Esta responsabilidad es de todos los chilenos.

---

<sup>11</sup> Por ejemplo, impuesto a las gasolinas u otros mecanismos como cesiones de áreas verdes o equipamiento.



*¿Qué modelo se puede utilizar para que los proyectos internalicen las externalidades?*

Para incorporar nuevo suelo urbano de manera eficiente y sustentable, la CChC plantea un modelo de planificación por condiciones:

Definición previa de las áreas de protección. Aquellas que la sociedad considera valiosas y dignas de ser conservadas, dada las externalidades positivas que generan, y considerando los recursos (Estatales) adecuados para hacer posible dicha conservación.

El resto del territorio debe estar disponible para los desarrollos de todo tipo y tamaño. La única condición es que el proyecto sea capaz de mitigar las externalidades que genere, medidas en forma objetiva.

En el caso de la infraestructura vial de mayor escala, es el Estado quién debe hacerse cargo de ésta, ya sea en forma directa o mediante la incorporación de capital y gestión privada.

### ***Principios CChC sobre “participación ciudadana orgánica” e “información ciudadana”***

#### PRINCIPIO GENERAL

La normativa urbana y la planificación de infraestructura y equipamiento deben incorporar participación ciudadana orgánica, la cual se reconoce como necesaria y positiva, ya que logra que la normativa y la planificación se perfeccionen respecto a la idea inicial de los expertos.

Por su parte, los proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento que cumplen con esa norma, que contempló instancias formales y efectivas de participación ciudadana, no deben ser objeto de nuevas instancias de participación, respetando en todo momento la certeza jurídica de los permisos de edificación.

#### PRINCIPIOS SOBRE PARTICIPACIÓN CIUDADANA ORGÁNICA

1. **(cuándo) Participación ciudadana oportuna.** La participación ciudadana se debe estructurar según plazos acotados, que aseguren que el aporte de la comunidad se produzca en el momento oportuno (en la etapa de estudio y diseño).
2. **(quién participa) Participación ciudadana que enfatiza la opinión de la comunidad organizada, a la vez que considera a los vecinos involucrados.** La participación ciudadana orgánica, sin excluir a los



vecinos afectados/beneficiados<sup>12</sup>, enfatisa la participación formal de las organizaciones sociales, económicas y técnicas, que representan a grupos ciudadanos u instituciones competentes en lo técnico y con visión del bien común de la ciudad. Éstas se integran al proceso de aportar antecedentes y análisis de las alternativas desde su posición en la comunidad, y justifican su presencia en la legitimidad del grupo representado. No obstante, se acepta que la comunidad la integran también todos los vecinos individualmente, quienes están llamados a participar y lo pueden hacer en las instancias definidas para ello.

3. **(quién decide) Participación ciudadana indicativa.** La participación ciudadana se entiende como una manera de proveer al Concejo Comunal o Consejo Regional, según corresponda, con la mejor información posible para una adecuada toma de decisión. Por ello no es vinculante, y la autoridad solo se obliga a ponderar las observaciones en su justo mérito.
4. **Participación ciudadana responsable.** Si bien la comunidad tiene derecho a expresar libremente sus opiniones en todo momento, las instancias formales de participación ciudadana deben exigir que las observaciones se realicen fundadamente.
5. **Metodología de participación definida localmente, sobre estándar mínimo definido en la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones.** La metodología que se aplique para lograr una participación ciudadana efectiva debe ser definida por cada Municipio o Gobierno Regional, según corresponda, de acuerdo a sus posibilidades y realidad local. No obstante, la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) debe especificar algunos procedimientos mínimos.
6. **Participación ciudadana provista de los recursos necesarios.** El Estado debe asegurar líneas de financiamiento para hacer factible la participación ciudadana.
7. **Participación ciudadana realista respecto de la necesidad de actualización de la normativa urbana.** Se debe aceptar que la normativa urbana debe ser revisada y actualizada periódicamente, en una constante búsqueda del bien común. Las autoridades y/o la comunidad no puede contravenir este principio e imponer congelamientos de normativa.

#### PRINCIPIOS SOBRE INFORMACIÓN CIUDADANA

8. **La comunidad deben tener libre acceso a información de los proyectos aprobados inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento en su barrio o ciudad.** La autoridad respectiva debe facilitar el

---

<sup>12</sup> La definición de quiénes son los vecinos afectados o beneficiados depende de la escala de la intervención.



libre acceso a la información contenida en los expedientes de los proyectos aprobados. Lo anterior, con el objeto de permitir que la comunidad corrobore que dicho proyecto está en armonía con la normativa urbana vigente.

9. **Reconocimiento de la certeza jurídica de los proyectos inmobiliarios, de infraestructura y de equipamiento.** Se debe respetar la certeza jurídica, otorgadas a través de un permiso de edificación, de todo proyecto.