



GOBIERNO DE CHILE
MINISTERIO DE HACIENDA
Dirección de Presupuestos

MINUTA EJECUTIVA

PROGRAMA DE INTERVENCIONES URBANAS INTEGRALES

**ELABORADA POR LA DIRECCIÓN DE
PRESUPUESTOS**

AGOSTO 2008

MINUTA EJECUTIVA¹ – N°11
PROGRAMA DE INTERVENCIONES URBANAS INTEGRALES
SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO

PERÍODO DE EVALUACIÓN: 2004-2007

PRESUPUESTO PROGRAMA AÑO 2008: \$12.107 millones

1. Descripción y Objetivo del Programa

Las Intervenciones Urbanas Integrales (IUI) no fueron estructuradas como un programa sino que más bien constituyen un conjunto de proyectos urbanos - habitacionales de gran envergadura, que involucran intervenciones multisectoriales y multidisciplinarias. No obstante, el objetivo común (propósito) de este conjunto de proyectos ha sido crear áreas urbanas socialmente integradas² y con mejores estándares de calidad³. En el período evaluado, la gestión a nivel central de las IUI estaba en el Departamento de Proyectos Urbanos dependiente de la División de Desarrollo Urbano de la Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo⁴. A contar del 1° de enero de 2008, con la desaparición del Departamento de Proyectos Urbanos, la gestión de las IUI está radicada en el Departamento de Obras Urbanas (DUO) de la misma División. En regiones los profesionales responsables son parte del equipo de los Departamentos de Desarrollo Urbano de la SEREMI del MINVU, con dependencia jerárquica del SEREMI.

La población objetivo del programa es diversa y está asociada a cada proyecto. En general, los distintos proyectos consideran como población beneficiada la que se radica dentro del área intervenida como resultado del proyecto habitacional de la IUI. Durante el período 1996-2007 se ha iniciado el desarrollo de 20 proyectos en 11 regiones.

Para efectos de esta evaluación se construyó la matriz de marco lógico (MML) del programa y a través de ella se definieron los siguientes componentes:

Componente 1. *Diseño de Planes Maestros* a través de los cuales se desarrolla una Intervención Urbana Integral. Se inicia con la identificación del proyecto, el cual surge a partir de una necesidad local, que puede ser de carácter urbano o habitacional, planteada por una autoridad local y/o regional. Mediante un análisis a nivel regional se establece la pertinencia de abordar determinado proyecto o determinado problema urbano como una Intervención Urbana Integral.

¹ Esta Minuta ha sido elaborada por la Dirección de Presupuestos en base al informe final de la evaluación al Programa de Intervenciones Urbanas Integrales en el marco del Programa de Evaluación de la DIPRES. El contenido del informe final aprobado cumple con lo establecido en los Términos de Referencia y Bases Administrativas que reglamentan el proceso de evaluación. Al ser una evaluación externa los juicios contenidos en el informe son de responsabilidad del panel de evaluadores y no necesariamente representan la visión de la DIPRES.

² Territorios urbanos cuya infraestructura disponible permite la oportunidad de acceso de los sectores más vulnerables a los beneficios de la ciudad (ejercicio de los derechos ciudadanos).

³ El mejoramiento del estándar de calidad urbano se refiere al cumplimiento por sobre las condiciones mínimas definidas por la Ley General de Urbanismo y Construcción, en materias de acceso a espacios públicos, equipamiento y servicios, transporte y conectividad.

⁴ Entre el año 2003 y 2007 existió el ítem presupuestario "Programa 03 de Proyectos Urbanos", que financiaba personal, gasto corriente y estudios para inversiones, sin embargo, los profesionales contratados paulatinamente han sido traspasados a la modalidad de contrata con dependencia de la SEREMI correspondiente, y sus sueldos igualados a los de los funcionarios de planta.

Este análisis considera dos variables: i) la cuantificación del déficit urbano⁵ y/o la demanda habitacional, donde se estudia la magnitud de la demanda tanto en relación a la población comunal afectada, como a la complejidad de la solución requerida, sea por su costo o por las limitantes de cobertura de las líneas tradicionales de inversión; y ii) la necesidad de coordinación intersectorial, tanto de carácter pública como privada, con el fin de generar un mayor y mejor impacto que aquel que pudiera obtenerse aplicando las líneas tradicionales del Ministerio por separado, o bien a través del desarrollo natural del mercado inmobiliario en el área en cuestión.

Si se dan estas dos condiciones, y se cuenta con la aprobación de las autoridades nacionales, el nivel regional debe trabajar un diagnóstico territorial más acabado, en el cual se establecen los objetivos de la intervención; los servicios públicos, instrumentos y actores privados que pudieran intervenir en el proyecto; y la viabilidad legal mediante un análisis de los instrumentos de regulación urbana vigentes en los terrenos en donde se materializará el mismo.

A partir de este diagnóstico, se desarrollan los Planes Maestros que comprenden la definición del objetivo general y de los objetivos específicos a cumplir con cada Proyecto Urbano Integral. Mediante un proceso de diseño participativo entre los servicios públicos y actores privados que pudieran intervenir en el proyecto, se construye una imagen objetivo⁶ consensuada del proyecto; se realiza un plan de gestión de suelos⁷, indicando hitos y etapas relevantes del plan; se analiza, a continuación, el porcentaje de planes con cartera de proyectos asociada al logro de la imagen objetivo acordada; y se define un Plan de Inversiones, indicando hitos, etapas y actores responsables por líneas de inversión. Por último, el Plan Maestro define el tipo de participación ciudadana requerido, las etapas del proyecto en que se aplicará y la metodología a utilizar.

Componente 2. Coordinación de la Ejecución de los Planes Maestros de los proyectos. La coordinación de los planes maestros comprende las actividades de dirección ejecutiva de una Intervención Urbana Integral, no existiendo un modelo único de coordinación intersectorial. Se han desarrollado distintos modelos según las características especiales de cada región y de cada proyecto específico, considerando los financiamientos disponibles, y orientando la gestión al cumplimiento de los objetivos del proyecto. Es así como se ha trabajado con los siguientes esquemas: i) Directorio Regional y Gerencia MINVU, utilizado durante los años 1998-2005 y consistió en la constitución de un Directorio Regional Intersectorial, presidido por el Intendente y con participación de los Ministerios de Obras Públicas y MINVU, incluyendo a representantes de todos los Servicios Públicos regionales y a la municipalidad respectiva. La gerencia del proyecto era de responsabilidad del MINVU, y el Secretario Ejecutivo del Directorio, era el Jefe del Proyecto. El financiamiento del proyecto se formalizaba a través de Convenios de Programación y se realizaban reuniones periódicas de coordinación para analizar el avance de los proyectos; ii) Directorio Regional, Mesa Técnica y Social, y Gerencia MINVU modelo que operó con el Proyecto de San Pedro de la Costa desde el 2003 al 2006, donde la diferencia con el modelo precedente, es que incorporó la constitución de las mesas técnicas de infraestructura y social, las que funcionaban separadamente y eran

⁵ Insuficiencia de infraestructura de suelos, accesibilidad y servicios en un área urbana, para sustentar el desarrollo de las actividades económicas y sociales.

⁶ La imagen Objetivo del plan sintetiza, en un conjunto de proposiciones conceptuales urbanas, la meta deseada a la que se espera arribar mediante la ejecución del mismo.

⁷ Lo que se pretende a través de la gestión de suelos es que el Estado ejerza un rol conductor en las etapas de diseño y planificación, otorgando mejores oportunidades de negocio al sector inmobiliario, de la infraestructura, equipamiento y servicios públicos, como parte de proyectos que garanticen un desarrollo urbano coherente y de calidad.

coordinadas, respectivamente, por el Encargado Técnico y Social del equipo del Proyecto. Las Mesas Técnicas y sociales estaban integradas por profesionales designados por sus respectivas instituciones de nivel regional, y tenían por función operativizar los compromisos adquiridos para la ejecución del proyecto. A partir del año 2007 la coordinación intersectorial de todos los proyectos es asumida por las SEREMI del MINVU, quién además asume la responsabilidad política de la ejecución del Plan.

Los recursos del programa se asignan priorizando aquellas obras o estudios cuyos resultados son más vinculantes a la posterior ejecución del proyecto, no existiendo criterios para una distribución de recursos entre las regiones. Estos financian estudios de preinversión de Análisis de Tendencias de Localización⁸, y complementan los recursos de las obras que aportan los distintos programas o líneas “tradicionales” del MINVU en forma directa a los proyectos.

Adicionalmente, el programa entrega los terrenos urbanos de propiedad del Estado, los cuales se pueden ofrecer bajo distintas modalidades que condicionan su venta o traspaso a la ejecución de obras de interés público, lo que significa un importante complemento a los recursos presupuestarios tradicionales. Estos recursos se asignan mediante licitaciones públicas, pero su valor es complejo de evaluar porque está implícito en diferencias entre valores ofertados y los valores comerciales que se obtendrían en ausencia de condicionantes.

2. Resultados de la evaluación

El diseño del programa en sus inicios respondió a la decisión de que el Estado pasara a liderar la materialización de grandes proyectos urbanos que habían estado largo tiempo en la agenda pública regional. Estos proyectos requerían contar con una unidad de asesoría y gestión, que se responsabilizara de coordinar y dirigir las múltiples acciones que debía realizar el Estado a través de diversos organismos. En este sentido, primero existieron los proyectos y luego se los agrupó bajo la figura de un programa. Esta falta de un diseño formal del programa ha significado que las orientaciones de los proyectos hayan ido cambiando junto con los cambios de enfoque que han experimentado las políticas del MINVU en esta materia.

La mayoría de los proyectos que han participado en el programa se han orientado a desarrollar nuevas áreas de expansión urbana, asociadas con vivienda social. Por lo tanto, la principal necesidad que han cubierto los proyectos realizados es la de terrenos urbanizados para la construcción de vivienda social. También existen proyectos de integración a su entorno urbano de grandes paños de terrenos que anteriormente estaban destinados a usos especializados como el caso del Portal Bicentenario en el antiguo Aeropuerto de Cerrillos y Ribera Norte en terrenos de Ferrocarriles en Concepción. Por lo tanto, una segunda necesidad ha sido la de recuperación urbana de terrenos al interior de las ciudades.

Actualmente, según la institución responsable, el programa debe orientarse a resolver necesidades de integración social y urbana, garantizando conectividad, acceso a espacios públicos de calidad y a equipamientos y servicios de escala vecinal y comunal. Sin embargo, no existen definiciones que permitan cuantificar las necesidades de integración

⁸ El objetivo de estos estudios es analizar las tendencias de desarrollo urbano de una ciudad para la elaboración de un Diagnóstico Urbano que permita proponer una Visión de Desarrollo de Ciudad y definir, en base a las áreas de deterioro y de oportunidades de desarrollo, Zonas de Gestión Integrada (ZGI), en las cuales se requiera necesariamente la articulación de diferentes acciones y del trabajo intersectorial.

social ni de mejoría de estándares de calidad, así como tampoco se han establecido las condiciones para priorizar la cartera de proyectos.

Respecto del objetivo de mejorar los estándares de calidad, de acuerdo a la evaluación la forma más directa para abordarlo es que dichos estándares constituyan una exigencia establecida en los instrumentos de regulación pertinentes⁹. En este marco, el programa debiera orientarse principalmente a mejorar los estándares de calidad en zonas urbanas consolidadas, las que fueron desarrolladas con menores exigencias, ya que los estándares de calidad urbana datan de hace más de 30 años; mientras que el desarrollo de nuevas áreas de expansión urbana debiese abordar el mejoramiento de estándares a través de un cambio en la normativa legal que los rige¹⁰.

Las actividades incorporadas en los componentes se consideran necesarias para producirlos, aún cuando falta una actividad que defina la línea de base de los proyectos en el componente Diseño de Planes Maestros, que permita identificar los resultados esperados de los proyectos como parte de una IUI; y en función de ello, definir criterios que permitan determinar qué proyectos son elegibles para este programa y cuales no.

La definición de población objetivo debiera considerar tanto a la población que se radica en el área intervenida como a la que reside o desarrolla actividades en su entorno (toda la población del área de influencia del proyecto), por cuanto existen beneficios indirectos que se producen por la IUI tales como, la plusvalía en el entorno generado por la nueva realidad, el incremento en el valor de la renta y/o el acceso a servicios básicos y ambientales, ente otros. La amplitud del área de influencia dependerá de las características de cada proyecto y de su entorno.

En términos de organización y gestión, cuando el programa usó el esquema de un encargado de proyecto que se relacionaba directamente con el nivel central¹¹, existieron problemas con las autoridades regionales, especialmente el Secretario Regional Ministerial de Vivienda, quien muchas veces no estaba en conocimiento de los avances y/o problemas de los proyectos urbanos integrales de su región.

Por otra parte, si bien el programa tiene dependencia del DOU, los profesionales contratados para este programa son parte del equipo del MINVU de la región respectiva, con dependencia jerárquica de los Secretarios Regionales Ministeriales respectivos, siendo este último quien le asigna las tareas a cumplir. En este aspecto se aprecia una debilidad en la organización del personal contratado, pues no se pudo constatar cómo se

⁹ Ley General de Urbanismo y Construcción artículo 70, y ordenanza artículo 225.

¹⁰ El MINVU ha presentado al Senado, en el mes de Mayo del presente año, un Proyecto de Ley sobre Planificación Urbana que implica un conjunto de reformas e innovaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, las cuales pueden ser resumidas en 6 materias fundamentales: i) Participación ciudadana en Planes Reguladores, establece la obligatoriedad de participación en todo tipo de plan o modificación de un plan y, propone la creación de un instrumento denominado Esquema Director, que consolida los acuerdos de la comunidad. ii) Creación de Planes Menores de Ordenamiento territorial, establece la facultad de crear Planos Seccionales para zonas al interior de un plan, con participación y aprobación más expedita; y de Planos de Detalle, para fijar con exactitud características físicas de espacios públicos o delimitar zonas. iii) Condicionamientos al desarrollo urbano, establece al interior de las Áreas Urbanas normas urbanísticas asociadas a obligaciones establecidas explícitamente en planes, tales como obras de mejoramiento del espacio público, porcentajes de tipos de vivienda (permitiría fijar cuotas de integración de vivienda social) y mayor dotación de equipamientos; también establece que las Normas de Desarrollo Urbano Condicionado se podrán incorporar en planes comunales e intercomunales dentro de su ámbito de competencia, permitiendo condicionar a mejores estándares de desarrollo urbano las zonas de extensión urbana fijadas por estos planes. iv) Crea los Derechos Transferibles de Construcción, indicando que los Planes Reguladores podrán recuperar predios o zonas protegidas o gravadas asignando derechos de construcción, los que se pueden traspasar a zonas o predios contiguos fijados en el mismo plan, permitiendo con ello a los propietarios de los predios o inmuebles protegidos, ser compensados y, a cambio, los propietarios gravados estarán obligados a mejorar y/o mantener el respectivo inmueble. v) Recuperación de inmuebles y áreas protegidas y Recuperación de Barrios Deteriorados, se otorga la facultad a las Municipalidades para declarar de utilidad pública sectores o barrios que se encuentren en condiciones de deterioro, lo que permitirá la acción del Estado para su mejoramiento integral. vi) Ordenamiento de la construcción en el área rural.

¹¹ A la luz de las experiencias adquiridas por el programa en los proyectos tales como Ribera Norte del Bio Bio y Portal Bicentenario.

logra asegurar líneas de trabajo nacionales con criterios únicos, si cada profesional tiene un jefe distinto.

De un total de 20 proyectos IUI que han formado parte del programa, dos tercios (14 proyectos) se han orientado a desarrollar nuevas áreas de expansión urbana, asociadas con vivienda social. Por lo tanto, la principal necesidad que han cubierto hasta ahora los proyectos es la de terrenos urbanizados para la construcción de vivienda social.

El programa ha cumplido con elaborar 20 planes maestros y en ellos se aprecia un aprendizaje sistemático que ha significado una mejora continua en la producción de este componente. Del total de proyectos el 21% ha finalizado su ejecución y el 74% se encuentra en desarrollo¹².

En el marco de esta evaluación, se revisó una muestra de proyectos que incluyó el Portal Bicentenario, en Santiago; El Palomar, en Copiapó; y Ribera Norte, en Concepción; verificándose que todos constan de un diagnóstico urbano, de una imagen objetivo, de un plan de gestión de activos, del correspondiente plan de inversiones, etc., lo que permite afirmar que en estos casos analizados, las actividades contempladas en la producción del componente han sido ejecutadas adecuadamente.

Asimismo, es posible verificar que en ellos se cumple con los criterios establecidos en el programa que permiten asegurar, desde una apreciación cualitativa, que gozan de la calidad comprometida por el programa. Sin embargo, el panel no tuvo acceso a datos sistematizados que le permitiera conocer si los planes fueron entregados en los plazos comprometidos y si el gasto en que se incurrió para materializarlos estuvo dentro de lo programado o, al menos, dentro de las desviaciones admisibles para programas de este tipo.

Tampoco existen datos, en la información entregada, que permitan afirmar que la producción de los componentes resulta suficiente para el logro del propósito del programa que es "Crear áreas urbanas socialmente integradas y con mejores estándares de calidad". No obstante lo anterior, de la revisión cualitativa de los casos analizados se aprecia que efectivamente se avanza en la dirección indicada. Un ejemplo de esto lo constituye el caso de El Palomar que mejora en un 50% aproximadamente los porcentajes de áreas verdes y equipamientos exigidos por ley. Otro caso es el de la comuna San Pedro de la Paz llamado Plan Integral San Pedro de la Costa en donde se mejoró la calidad de las casas, con una superficie promedio por lote de 80 m² y con 50 m² construidos aprox. (comparada con una superficie de 60 m² y con soluciones habitacionales que están entre los 36 y 42 m² construidos que suelen entregarse en otras intervenciones similares). El estándar¹³ de este proyecto es claramente superior a los estándares entregados por las líneas tradicionales en proyectos no incorporados en las IUI.

El presupuesto del programa se ha incrementado en un 382%, desde \$2.514 millones el año 2004 a \$12.107 millones el 2008. El gasto efectivo del programa aumentó en 132% en el período 2004-2007, alcanzando los \$7.043 millones este último año. El comportamiento de la ejecución presupuestaria ha sido errático, variando desde una sobre ejecución de

¹² El proyecto La Platina se encuentra suspendido hasta la definición del terreno.

¹³ Del total de metros cuadrados construidos 30 m² están terminados en albañilería reforzada, que incluye en el primer piso, un estar-comedor, cocina con calefont, un baño completo, un dormitorio y escalera que comunica con el segundo piso, el que está construido en tabiquería de madera, con 20 m², que permite dos amplios dormitorios, y que deben ser terminados por los beneficiarios.

121% el 2004 a una subejecución de 75% el 2007, lo cual se explica por un incremento del presupuesto inicial de uno de los proyectos y por una baja ejecución de algunos otros proyectos¹⁴.

Tanto en el caso de las fuentes de financiamiento como del gasto efectivo la información disponible del programa sólo abarca lo que corresponde al presupuesto directo, sin incluir la que proviene de otros programas del MINVU, de ventas y traspasos de terrenos y otros fondos de organismos públicos y privados. Tampoco se contó con la desagregación del gasto entre los dos componentes, por lo que no se puede realizar un análisis de eficiencia a nivel de cada uno de ellos, ni con datos sistematizados que permita conocer el gasto total de los distintos proyectos.

En este mismo sentido, tampoco se conoce el valor de los terrenos aportados por el Estado, por ejemplo, en el caso analizado del Portal Bicentenario el valor de los terrenos aportados no se incluye en la evaluación económica del proyecto, estimándose un valor implícito de UF 0,30/m² bruto, considerado bajo en relación al valor comercial de 1,5 a 3 UF por m² en las ofertas de terrenos en la zona poniente y sur de Santiago.

La necesidad detectada por el programa de contar con áreas urbanas con mayor integración social y con mejores estándares de calidad en la mayor parte de las principales ciudades del país, permanece vigente. Sin embargo, para recomendar la continuidad del programa se requiere de una formulación del mismo, de forma de priorizar entre necesidades y determinar los casos en que los proyectos que se desarrollan a través del programa constituyen la opción más adecuada.

El programa se justifica para recuperar zonas urbanas que han sido desarrolladas con niveles de calidad subestándar y no para realizar proyectos que lleven los estándares por sobre los mínimos que exige la normativa. La normativa no ha recogido las mayores exigencias de calidad que tiene la población, por lo que se sigue permitiendo la construcción de áreas de ciudad que en un futuro cercano podrán verse afectadas por los mismos conflictos y carencias de aquellos que se pretenden mejorar con el programa. Este problema debería abordarse actualizando la normativa. En este sentido, la justificación del programa como instrumento para reducir las brechas en desarrollo urbano, requiere que el MINVU actualice los estándares de calidad que establece la legislación vigente.

3. Principales Recomendaciones

1. Establecer, a través de las instancias del MINVU que procedan, metas de integración social y definición de estándares de calidad urbana actualizados, en lo que se refiere a tamaño y calidad de la vivienda, porcentaje y nivel de consolidación de los espacios reservados para áreas verdes y equipamiento, y acceso a bienes y servicios básicos como salud y educación. Estas definiciones son necesarias para orientar distintas acciones, regulaciones y programas del MINVU, y no solo las de este programa. Además, incorporar en la normativa legal estándares de calidad urbana que respondan a las mayores exigencias que tiene la población, para evitar que se sigan construyendo áreas urbanas que incluso al momento de su entrega pueden verse afectadas por los conflictos y carencias que se pretenden mejorar con el programa. Esta recomendación requiere introducir cambios en la legislación que regula el desarrollo urbano (Ley General de Urbanismo y Construcciones y su Ordenanza). En este mismo sentido el MINVU ha

¹⁴ Los proyectos con baja ejecución en el año 2007 son Proyecto Alerce, Proyecto Ribera Norte Bio Bio, Proyecto Alto Hospicio, y Portal Bicentenario.

presentado al Senado, en el mes de Mayo del presente año, un Proyecto de Ley sobre Planificación Urbana que condiciona el desarrollo urbano al interior de las áreas urbanas y en zonas de extensión urbana, cuyo objetivo es, entre otros, mejorar los estándares urbanísticos a través de modificaciones a los instrumentos de planificación urbana.

3. Realizar diagnósticos de los déficit existentes en las principales ciudades en cuanto a las metas de integración social definidas y a los niveles de calidad urbana, para luego identificar, evaluar y priorizar proyectos potenciales. Esta tarea debe incluir la mantención actualizada de una línea base del déficit urbano existente en aquellas ciudades que cumplen con los requisitos que se definan para ser consideradas sujeto de Intervenciones Urbanas Integrales. La periodicidad de la actualización debe definirse de acuerdo con la velocidad de cambio de las distintas ciudades y de los recursos disponibles.

4. Focalizar la acción del programa en mejorar los niveles de integración social y los estándares de calidad en zonas urbanas ya establecidas, que se desarrollaron con menores exigencias, orientándose a reducir el déficit existente y no en aumentar los estándares de calidad de expansiones urbanas por sobre los mínimos que establezca la normativa.

5. Formular el programa de manera operativa y medible a través de un enfoque de matriz de marco lógico. Asimismo, establecer un modelo de gestión que logre incorporar de manera adecuada elementos de liderazgo y planificación estratégica, compromiso y desarrollo del personal que trabaja en el programa.

6. Establecer en un documento la forma en que se gestionará el programa. Se recomienda que para cada proyecto se nombre un encargado de proyecto y un directorio de éste. El encargado debiera pertenecer al staff de profesionales de la SEREMI, y sería responsable de dirigir y coordinar la ejecución del plan maestro (componente 2), teniendo una destinación del 100% de su tiempo al proyecto. El directorio, por su parte, debería estar presidido por el Intendente Regional y ser parte integrante de éste al menos el SEREMI del MINVU, el Director del SERVIU, el Alcalde de la comuna, además de otros SEREMI con inversión en el proyecto, siendo el rol de este directorio velar por el cumplimiento de los compromisos de inversión en los plazos requeridos, así como apoyar al encargado de proyecto en las gestiones necesarias para destrabar eventuales problemas administrativos del mismo.

7. Elaborar un procedimiento con criterios objetivos para el ingreso de un proyecto al programa y para la priorización de los recursos existentes, por ejemplo, en base al cruce de variables como rentabilidad social y económica a partir de una línea base con el déficit urbano en las principales ciudades del país.

8. Establecer criterios y procedimientos para definir la población objetivo de forma que incluya tanto a los que residen dentro del área de influencia directa del proyecto, como aquellos que recibirán beneficios por la mayor integración social y mejores estándares de calidad urbana.

9. Desarrollar una sistematización de los datos relevantes y la evaluación comparativa de los proyectos ejecutados entre si y con casos contrafactuales que deben definirse caso a caso, para poder, en distintos períodos de tiempo, evaluar los resultados tanto a nivel de propósito como a nivel de producción de componentes. En ese contexto y para efectos de aproximarse a medir el logro del propósito, se recomienda recopilar información sobre la

evolución de los valores del metro cuadrado de terreno, antes, durante y después de la ejecución de los planes maestros de intervención urbana integral, tanto en las zonas intervenidas como en sus entornos, así como, las diferencias de los arriendos percibidos por los propietarios de terrenos y propiedades aledañas. Las mediciones debieran ser anuales, hasta unos dos años después de entregado el proyecto.

10. Sistematizar la información del gasto total de los proyectos, incluyendo las inversiones realizadas por otros organismos y programas del Sector Público y otras instituciones, públicas y privadas, incluyendo el valor de los aportes en terrenos realizados por el Estado, de forma de medir la eficiencia en la producción de los componentes y en el logro del propósito.

**COMENTARIOS Y OBSERVACIONES
AL INFORME FINAL DE EVALUACIÓN
POR PARTE DE LA INSTITUCIÓN
RESPONSABLE**

AGOSTO 2008

ORD. N° 0591 /

MAT.: Respuesta Institucional a Evaluación de Programa Gubernamental "Programa Proyectos Urbanos Integrales".

SANTIAGO, 03 JUL. 2008

A : SR. DIRECTOR DE PRESUPUESTOS

DE : SUBSECRETARIA DE VIVIENDA Y URBANISMO

En relación a la Evaluación del "Programa de Proyectos Urbanos Integrales", realizado como parte de la línea de Evaluación de Programas Gubernamentales, y cuyo Informe Final ha sido recibido por este Ministerio, cabe señalar que éste ha sido un oportuno aporte en el proceso interno de formalización de los Proyectos Urbanos Integrales.

Como se señala en el documento, hasta ahora las Intervenciones Urbanas Integrales no han sido parte de un Programa de Inversión formal, sino que han respondido a una política ministerial que se ha materializado a través de un conjunto de proyectos urbano - habitacionales de gran envergadura, que involucran la combinación de distintos tipos de obras e intervenciones multisectoriales. Por esta razón, lo que esta evaluación entrega es un análisis crítico tanto del desempeño histórico de los proyectos, a través del estudio de casos, como de los lineamientos que la institución ha planteado para el proceso de formulación explícita del Programa, el que está actualmente en desarrollo.

De esta forma, este Ministerio manifiesta su concordancia, en lo general, con las Conclusiones y Recomendaciones incorporadas en el Informe recibido, valorando altamente las observaciones en materia de deficiencias y debilidades observadas en la ejecución de los Proyectos Urbanos Integrales, en la perspectiva de su corrección y superación.

Finalmente quien suscribe, agradece a la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda su permanente disposición al trabajo en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y reitera su voluntad de seguir avanzando en la definición de los compromisos y metas que se asumirán a partir de los resultados del Estudio.

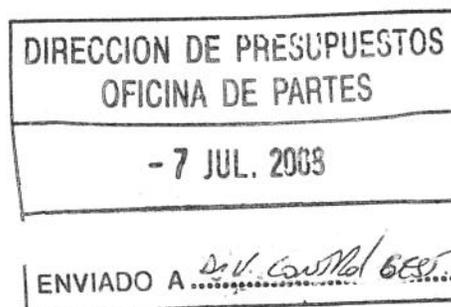
Saluda atentamente a Ud.,



LEB/GAC

DISTRIBUCIÓN

1. Destinatario
2. Gabinete Ministra de V. y U.
3. Gabinete Subsecretaria de V. y U.
4. Jefe División Desarrollo Urbano
5. Jefa División de Finanzas
6. Jefe Depto. Obras Urbanas
7. Jefa Depto. Planificación y Normas Urbanas
8. Oficina de partes DDU



COMENTARIOS Y ALCANCES A LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA INTERVENCIONES URBANAS INTEGRALES

En el contexto de la Evaluación de Programas Gubernamentales encargados por la Dirección de Presupuestos (Dipres) y atendiendo al Informe Final del Panel Evaluador, es posible señalar que el MINVU está abordando la integración social y la mejoría de los estándares de calidad urbana, a través de distintas iniciativas incorporadas en su política habitacional, de estudios respecto a este tema, y de propuestas (en distinto nivel de desarrollo) en su política urbana.

I. En materia habitacional, podemos destacar los siguientes avances:

- En la idea de mitigar la segregación socio espacial existente en nuestras ciudades y barrios, se incorpora en los Programas Habitacionales, la modalidad de “Proyectos de Integración Social”, donde coexistirán soluciones del Programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV I y FSV II) y en forma simultánea, viviendas adquiridas con aplicación del Certificado de Subsidio por parte de beneficiarios del Sistema de Subsidio Habitacional D.S. N° 40 (Subsidio General Título I); estos últimos recibirían un Bono de incentivo adicional de hasta 100 UF. En estos proyectos se debe cumplir con un mínimo de 30% de **cada** tipología de vivienda, para asegurar el cumplimiento de su objetivo.
- En materia de calidad, se modificó el Programa de Fondo Solidario de Vivienda I, estableciendo que las viviendas sociales tendrán como mínimo 2 dormitorios y 38 m² construidos, ampliables a 55 m²; los proyectos serán sometidos a una evaluación técnica más rigurosa, y dispondrán de asistencia técnica y la fiscalización adecuada para asegurar su calidad.
- Los FSV I y II son complementados con los Subsidios de Localización y Equipamiento, apuntando así a evitar la segregación de los más pobres al posibilitar el acceso a suelos al interior de las ciudades, dotados de servicios y equipamientos comunitarios.

II. En el ámbito urbano, se puede destacar la propuesta de innovación planteada en la Agenda de Ciudades, mediante proyectos de ley en tres materias claves que buscan dotar a nuestras ciudades y sus comunas de mayores poderes, recursos e instrumentos de gestión urbana para responder a las demandas por mejorar la calidad de vida de los ciudadanos:

- Proyecto de ley sobre Planificación Urbana
- Proyecto de ley sobre Integración Social,
- Proyecto de ley sobre Impactos del Desarrollo Urbano,

El **Proyecto de Ley sobre Planificación Urbana**, presentado al Senado durante el presente mes de mayo y donde se aprobó la idea de legislar, está referido a modernizar y complementar los actuales instrumentos de planificación urbana. Se plantea con los siguientes objetivos:

- Mejorar la participación ciudadana

- Acoger la diversidad de ciudades y barrios
- Fortalecer las capacidades locales para responder a las transformaciones urbanas.
- Compartir los beneficios del desarrollo urbano, mediante compensaciones urbanas y mayores estándares de urbanización que permitan una mejor integración urbana y social de los proyectos inmobiliarios en los barrios y zonas.

Estos objetivos se han traducido en un conjunto de reformas e innovaciones incorporadas a la Ley General de Urbanismo y Construcciones, las cuales pueden ser resumidas en 6 materias fundamentales:

1. Participación ciudadana en Planes Reguladores.

Establece la obligatoriedad de participación en todo tipo de plan o modificación de un plan y, propone la creación de un instrumento denominado Esquema Director, que consolida los acuerdos de la comunidad.

2. Creación de Planes Menores de Ordenamiento territorial.

Establece la facultad de crear Planos Seccionales para zonas al interior de un plan, con participación y aprobación más expedita (cuando no se modifica Esquema Director); y de Planos de Detalle, para fijar con exactitud características físicas de espacios públicos o delimitar zonas.

3. Condicionamientos al desarrollo urbano.

a) Establece al interior de las Áreas Urbanas normas urbanísticas asociadas a obligaciones establecidas explícitamente en planes, tales como obras de mejoramiento del espacio público, porcentajes de tipos de vivienda (permitiría fijar cuotas de integración de vivienda social) y mayor dotación de equipamientos.

b) Establece que las Normas de Desarrollo Urbano Condicionado se podrán incorporar en planes comunales e intercomunales dentro de su ámbito de competencia. Ello permitiría condicionar a mejores estándares de desarrollo urbano las zonas de extensión urbana fijadas por estos planes.

4. Crea los Derechos Transferibles de Construcción, indicando que los Planes Reguladores podrán recuperar predios o zonas protegidas o gravadas asignando derechos de construcción, los que se pueden traspasar a zonas o predios contiguos fijados en el mismo plan. Esto permite a los propietarios de los predios o inmuebles protegidos, ser compensados y, a cambio, los propietarios gravados estarán obligados a mejorar y/o mantener el respectivo inmueble.

5. Recuperación de inmuebles y áreas protegidas y Recuperación de Barrios Deteriorados. Otorga la facultad a las Municipalidades para declarar de utilidad pública sectores o barrios que se encuentren en condiciones de deterioro, lo que permitirá la acción del Estado para su mejoramiento integral. En esta zona, se podrán adquirir inmuebles y ejecutar o contratar la ejecución de obras de urbanización o equipamiento.

6. Ordenamiento de la construcción en el área rural.

En cuanto a la Subdivisión, reemplaza el DFL N° 3.516 sobre parcelación rustica (5.000 m²), estableciendo una nueva subdivisión mínima de 2 hectáreas. Se eximen usos comunitarios, infraestructuras, viviendas rurales y usos agrícolas.

Acerca de la Urbanización y Edificación, reemplaza el Art. 55° (facultad discrecional de SEREMI Agricultura y MINVU de aprobar o rechazar construcciones), definiendo por ley las construcciones permitidas.

El **Proyecto de ley sobre Integración Social**, es una reforma de ley que forma parte de un conjunto de medidas destinadas a fortalecer el acceso de los más vulnerables al suelo urbano en las ciudades, y

Finalmente, el **Proyecto de ley sobre Impactos del Desarrollo Urbano**, incorpora a la legislación urbana formas de mitigar los impactos del desarrollo urbano sobre las infraestructuras urbanas y espacios públicos.

Adicionalmente, el MINVU ha puesto a disposición de la comunidad los Observatorios Urbano y Habitacional, los que permiten acceder tanto a datos como a análisis e información gráfica y estadística respecto a las inversiones y transformaciones de las ciudades, el mercado inmobiliario, y la acción del Ministerio de Vivienda entre otros.

III. En relación a lo que plantea el panel de Expertos en el Resumen Ejecutivo, punto 4. Principales Recomendaciones, en sus numerandos 3 y 4, nos parece necesario precisar que, no obstante las modificaciones legales propuestas permitirán resolver un gran número de problemas del desarrollo urbano vigente, las regulaciones urbanas sólo tienen efecto sobre la actividad inmobiliaria y las zonas donde ella se desarrolla conforme a las demandas del mercado, siendo nulo su efecto sobre aquellas zonas y ciudades que no presentan altas dinámicas inmobiliarias o tienen un alto predominio de segmentos sociales vulnerables y pobres dependientes de la acción del Estado. Dado lo anterior, la regulación urbana debe ser complementada con la acción directa y subsidiaria del Estado, en este caso el MINVU, mediante programas orientados a desarrollar o recuperar zonas urbanas menos dinámicas o vulnerables, por lo que se deberá seguir atendiendo estos sectores mediante la línea de inversión de los Proyectos Urbanos Integrales, tanto de regeneración como de extensión urbana.