

¿Comienza el derrumbe de la Política Nacional de Desarrollo Urbano del Minvu?

El martes 25/05 el proyecto ley de integración social y urbana fue rechazado por la Comisión de Vivienda del Senado. La justificación para votar en contra, según Latorre, *“es que el proyecto de integración, a pesar de su buena intención, no logra su cometido ni el apoyo de la sociedad civil, este proyecto es bien controvertido, fue aprobado en la Cámara, pero con amplio rechazo de los sectores progresistas, de la izquierda y de movimientos sociales, de pobladores, funcionarios del Minvu, académicos del mundo del urbanismo”*. Asimismo, recalca que el tema de la vivienda y los espacios urbanos es un tema de más largo aliento que debe darse en otra esfera: *“La discusión de fondo debe darse en el proceso constituyente. Esta herramienta que proponen ya no alcanzará a funcionar en este gobierno de Piñera, sino que será un amarre para el próximo gobierno. El proyecto si bien tiene buenas intenciones, genera mucha desconfianza de parte de la sociedad civil y se queda corto”*. (La Tercera PM noticias 26/05).

Pero es evidente - visto lo que ocurre en el país desde el 18/10 de 2019, la inmensa mayoría ciudadana por el “apruebo” una nueva Constitución Política para Chile votado el 25/10 de 2020, y las recientes votaciones del 15-16/05 para la elección de constituyentes con amplio triunfo de independientes representantes de organizaciones sociales o la sociedad civil-, que “la discusión de fondo debe darse en el proceso constituyente”, y, en consecuencia, sostenemos que es el comienzo del derrumbe de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU), y un precedente del rechazo de mucho otros proyectos leyes del Minvu tramitándose en el legislativo - como son los proyectos leyes: sobre deudores morosos y sobre sanciones a éstos en copropiedades regida por Ley 19.537 (Boletín 12.848-14 y Boletín 12.888-14) en la Comisión de Vivienda, que facilitarán las inversiones inmobiliarias privadas en edificios para la renta de arriendo, y la protección de la propiedad privada, cada día en un porcentaje más alto en manos de una élite económica-, y, muy posiblemente, en un futuro próximo, veamos la derogación de leyes ya promulgadas con origen en la PNDU.

Obviamente debemos considerar que existe una relación entre la PNDU, el modelo de desarrollo urbano, la legislación urbanística y el inalcanzable valor de la vivienda y de los arriendos para una inmensa mayoría ciudadana, y en todas las regiones. Es impensable que no tenga una relación con el aumento de campamentos y tomas de terrenos desde ya años.

Sostenemos que más que existir una relación es la PNDU y la legislación urbanística acorde con ésta parte estructural de la causa.

La PNDU, Decreto N°78, fue elaborada por una Comisión presidencial y promulgada por el Presidente Piñera el 15/10/2013, y publicado en el D.O. 04/03/2014, días antes del término de su primer gobierno. En la primera quincena de mayo de 2013, tras 14 meses de trabajo, se había entregado esta política por la Comisión Asesora Presidencial al Presidente de la República para su revisión final y publicación.

Por lo tanto, la PNDU responde al modelo neoliberal de desarrollo económico de Estado subsidiario y libre mercado consagrado en la Constitución Política de 1980. Y se promulga a pesar de que ya la ciudadanía - a partir de la “revolución pingüina” de los secundarios el 2006 y , de los universitarios el 2011-, pedía el fin del Estado subsidiario en educación, una educación pública de calidad y fin al lucro, pedía de vuelta un Estado garante, más equidad en lo social y otro modelo de desarrollo país.

Denunciábamos el 2012 –como miembro del Comité de Desarrollo Urbano- al Directorio Nacional del Colegio de Arquitectos – con un presidente del Colegio miembro de la Comisión presidencial para la PNDU-, se considerase lo que ocurría en el país, la necesidad ineludible de una nueva Constitución Política para la PNDU. Esta crítica disidente a la PNDU la plasmamos en comentarios al artículo “La Propuesta para una Política Nacional de Desarrollo Urbano Chilena”,

Por Ximena Schnaidt Esterio Columna de Newsletter Plataforma Urbana de 15/05/2013¹, y en misma link o columna, con comentario también crítico al “Foro: Universidad, política y Urbanismo, Presentación del Plan Nacional Desarrollo Urbano”, desarrollado en la FAU de la UCH, el 27/06/2013. Y antes, el 03/03/2012, enviábamos al Minvu, al entonces ministro Rodrigo Pérez M., y a Pilar Gíménez S., jefe de la División de Desarrollo Urbano, el ensayo “Un Marco Regulador General, un imperativo de Estado: Una Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable”, que exponía la imperiosa necesidad de esta ley y de una nueva Carta Fundamental para la nueva PNDU anunciada y que se trabajaba por una Comisión presidencial. No logramos resultado alguno.

La PNDU se promulgó y “busca orientar el desarrollo de las ciudades chilenas durante los próximos 50 años, trascendiendo a los gobiernos de turno, y cuyo objetivo es dar cuenta de las aspiraciones comunes, de las necesidades y carencias, de las reformas y caminos que, en materia de desarrollo urbano, es preciso recorrer para ser un mejor país” (Minvu.cl, 30/10/2013). Esta orientación para el desarrollo de las ciudades de la PNDU queda explícita en su texto: “Las ciudades deben ser agentes de desarrollo económico, fuentes de innovación, emprendimiento y creación de empleo. (...) /Esto requiere favorecer la libertad de emprendimiento y la interacción entre las personas y entre las ciudades, y propiciar la eficiencia de los procesos de inversión” (PNDU, pág. 13: “2. Desarrollo Económico)

La PNDU distingue cinco ámbitos temáticos, siendo el primero de estos aquél relativo a la Integración Social, el cual reconoce como objetivos, entre otros: garantizar el acceso equitativo a los bienes públicos urbanos, revertir las actuales situaciones de segregación social urbana, evitar el desarrollo de nuevas situaciones de segregación social urbana y establecer una política de suelo para promover la integración social. Objetivos políticos transversalmente aceptados – y he ahí donde radica la “trampa”- y sancionados en sus numerales 1.3.4 , 1.3.5, 1.3.6., 1.3.7, 1.5.1, 2.3, y otros.

Respondiendo al modelo de desarrollo neoliberal, con la PNDU. el 2014, se ha legitimado la “planificación por condiciones”, entregada a privados y al libre mercado². Desapareció la planificación urbana y territorial como una función privativa del Estado, como lo era con la Constitución Política anterior, incluso así definida en el D. N°31 de 14/03/1985 “Política Nacional de Desarrollo Urbano”, firmada por el Presidente Pinochet, derogado el 13/11/2000. En columnas publicadas hemos sostenido que se ha imposibilitado la planificación urbana y territorial con las muchas modificaciones a la Ley General de Urbanismo y Construcciones. (LGUC) y su Ordenanza (OGUC)) mediante decretos y leyes desde ya décadas en este modelo de desarrollo país, y con mayor profusión y gravedad con las leyes y decretos posteriores a la publicación de la PNDU. Con esto, sostenemos, se ha dificultado u/o imposibilitado la certeza jurídica. (El Mostrador, 20/06/2019 y 14/ 03/2019)³

¹ Ver <https://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/05/15/la-propuesta-para-una-politica-nacional-de-desarrollo-urbano-chilena/>
https://www.plataformaurbana.cl/archive/2013/06/24/foro-universidad-politica-y-urbanismo-presentacion-del-plan-nacional-desarrollo-urbano/?utm_source=feedburner&utm_medium=feed&utm_campaign=Feed%3A+PlataformaUrbana+%28plataforma+urbana%29

² Ver <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2012/06/07/%C2%BFes-posible-planificar-por-condiciones-en-chile>

³Ver <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/06/22/el-biministerio-anunciado-y-la-contrarreforma-a-la-descentralizacion-y-el-territorio/>

Y en una contraloría de resultados de la PNDU nos debemos preguntar si ha sido útil en materias del derecho a la ciudad y la vivienda de los más desposeídos. Veamos.

Se contaban, en el año 2019, antes del 18/10, 822 campamentos en Chile en los que vivían 46 mil familias no obstante una PNDU ya vigente por cinco años y todas las leyes del Minvu publicadas posteriormente. Un incremento constante en comparación a los 657 asentamientos que existían en 2011. Sin duda por causas muy principales como son los bajos ingresos, la inmigración, y el inalcanzable valor de la vivienda y arriendos.

¿Qué se hacía por parte de los gobiernos de turno? Este Gobierno promulgada el 22/01/2020 - Diario Oficial 27.01.2020-, la Ley 21.206⁴ que prorrogó por tercera vez y cinco años más la vigencia de la Ley 20.234/2008 que *Establece Un Procedimiento de Saneamiento y Regularización de Loteos Irregulares* (Tomas y Campamentos). Es la segunda vez que se prorroga su plazo estando promulgada la PNDU y existiendo el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) por Decreto N°68, D.O. 29/08/2014. (2ª prorroga anterior fue por la Ley 20.812, D.O. 30.01.2015)

El proyecto ley de la promulgada Ley 21.206 estaba ingresado en la Cámara de Diputados por el Ejecutivo, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, y correspondía a los Boletines refundidos N°s 12.756-14, 12.871-14, 12.872-14 y 12.899-14, y se encontraba en tabla para el miércoles 04 de marzo de 2020 para continuar su discusión en la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales, al retorno de vacaciones. Con la publicación de la ley por el Ejecutivo se dio por terminada su discusión en la Comisión ese miércoles 04/03.

La Ley 21.206 es de un artículo único y no contiene ninguna modificación necesaria para hacer más eficaz el cumplimiento de su objetivo. Y eran motivo éstas de discusión parlamentaria, por ejemplo, en sesiones de agosto de 2019, se discutía el boletín N° 12.756-14, para facilitar la elaboración de los estudios de riesgo exigidos. ¿Cómo es posible entonces se promulgue esta Ley 21.206? Es porque caducaba 30 de enero de 2020 su vigencia ya por 12 años, por sus dos leyes de prórrogas anteriores.

No vimos el 2020 ni hemos visto ninguna noticia al respecto de esta ley 21.026 en medios de prensa, ningún comentario de algún diputado, tampoco de parte del ministro de Vivienda o miembros del CNDU.

Hoy existen en el país 1.220 asentamientos precarios, con 74 mil familias habitando en ellos.(El Mercurio, 14.03.2021, C10). No sólo debido a una responsabilidad de la PNDU ha crecido su número, también por efecto del alto costo socioeconómico derivado de la política pública de salud del Gobierno - con protocolos de la OMS como en muchos países-, por el Covid-19.

Recientemente el Ministerio de Vivienda ha convocado a una “Mesa transversal” que busca generar medidas para terminar con los sin casa, con los campamentos y tomas de terrenos, con la crisis habitacional (El Mercurio, 08/05/2021, C11). Cabe mencionar que los especialistas y académicos convocados por el ministro Ward a esta mesa de trabajo son reconocidos partidarios y defensores de la PNDU, muchos han sido o son parte directiva del CNDU, y/o han tenido cargos relevantes en el Minvu. Reunidos ya en al menos dos ocasiones de trabajo, no leemos en la prensa cite nadie lo que se hace mediante la ley 21.206, la ley 20.234 modificada y vigente..

Partidarios son los especialistas representantes del CNDU, y el Minvu, de tener un Banco de suelo urbano Fiscal, la compra o inversión fiscal en suelo urbano, o el uso de suelo eriazos fiscal hoy de propiedad de las FF.AA., EFE. y/o de otros organismos públicos en el área urbana, bien

<https://www.elmostrador.cl/noticias/opinion/2019/03/14/1360876/>

⁴ Ver <https://www.leychile.cl/Consulta/listaresultadosimple?cadena=Ley+21206>

localizados, para su uso en vivienda social (ya en trámite en la Comisión de Vivienda de la Cámara de Diputados el proyecto ley, originado en moción de diputados y ex diputados, que “*Establece reserva de suelo urbano para viviendas sociales*” (boletín N° 8.962-14 refundido con el 4.365-14). No se propone modificar la PNDU, en consecuencia, impensable es una intervención en el mercado de suelo y su muy alta rentabilidad y cada año mayor bancarización o financiarización (AFPs, Fondos de Inversión, etc) de capital invertido en las grandes inmobiliarias que transan en la bolsa de comercio, rentabilizando el capital invertido con los negocios inmobiliarios y otorgando cada vez mayor poder económico a esas inmobiliarias, y cada año mayor competencia entre ellas para la compra de suelo urbano, y por tanto, cada año al alza el valor del suelo, y, consecuencia de esto, al alza el valor de la vivienda y de arriendo.

Imposible ha sido sean consideradas asesorías al Legislativo en contra de leyes ya promulgadas - como la 20.958 “Aportes al Espacio Público”, que ha legalizado la transacción comercial, pago o permuta, de las afectaciones de utilidad pública de lotes privados, dejando en letra muerta los objetivos de bien común-, acorde con la “planificación por condiciones” de la PNDU y el Minvu. Se ha legislado, y, se sigue legislando, favoreciendo al inversionista y las rentabilidades de los negocios inmobiliarios de grandes capitales.

Se sigue ignorando en la actual política pública, por el CNDU, la historia de Chile, lo realizado por una planificación urbana como una función privativa del Estado, lo que se realizó por la CORVI y CORMU en materia de ciudad y vivienda social de calidad e integrada. Y, se sigue desconociendo por el CNDU lo que se ha hecho en Brasil a partir del 2001 – al menos, sabemos, en el Estado de Sao Paulo durante el gobierno de Lula- en materia de urbanismo y vivienda social de calidad e integrada.

Expondremos resumidamente el por qué debimos considerar la Constitución de Brasil de 1988 y su “Estatuto de la Ciudad” del 2001 para una PNDU promulgada muchos años más tarde, el 2014.

El 10 de julio de 2001, tras años de discusión en una coalición entre el Gobierno Federal, los Gobiernos Municipales y la Sociedad Civil, se promulgó en Brasil un nuevo marco regulador nacional para la política urbana: la Ley 10.257, denominada “Estatuto de la Ciudad”, reglamentando el capítulo de política urbana que había sido introducido en la Constitución de 1988. El Estatuto de la Ciudad brinda soporte jurídico, instrumental y conceptual a los gobiernos municipales abocados al enfrentamiento de las graves cuestiones urbanas, sociales y ambientales que afectan la vida de una mayoría de brasileños.

El “Estatuto de la Ciudad”, por el hecho de intensificar el control social sobre el desarrollo urbano y reafirmar la función social primaria sobre el espacio urbano y la propiedad, merece ser analizado como un ejemplo entre los de “Mejores Políticas”.

De acuerdo con la Constitución, le cabe a los Municipios la responsabilidad por la planificación e implementación de la política urbana, y se consolidó en el sistema normativo brasileño un instrumento de Derecho Urbano que cambió la interpretación dada al “derecho” a construir en bienes inmuebles urbanos. Este instrumento se llamó *la concesión onerosa del derecho a construir* <https://jusconstitucional.wordpress.com/2010/05/18/direito-de-propriedade-funcao-social-da-cidade-e-direito-de-construir/> Se modificó en el código civil lo que es la esencia del derecho de propiedad de un bien raíz urbano. Se separó en la esencia de la definición del derecho de propiedad del suelo urbano lo que es el derecho de propiedad (o uso esencial) del derecho de construir. Esto ha permitido financiar la vivienda social de calidad e integrada, y el urbanismo o infraestructura y equipamiento social urbano, y disminuir en gran número los asentamientos irregulares.

La UN-Hábitat de la Naciones Unidas decidió presentar el “Estatuto de la Ciudad” en el Foro Urbano Mundial en Nairobi (29 de abril – 5 de mayo de 2002) y proceder a la divulgación en Inglés y en Español de la ley y de una guía para su implementación.

Chile ha ignorado el ejemplo y logro de Brasil a pesar de que en revista EURE - (Santiago) v.29 n.87ago, 2003- se publicó el artículo "*Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil*"⁵. También han sido invitados a Chile a exponer lo legislado y lo que se ha hecho en Brasil a ilustres académicos como Paulo Sandroni (Ex Congreso Nacional en ago.2012, y Sonia Rabello (Universidad Católica, casa central, abr. 2015). Lo reprochable es que en agosto de 2012 se trabajaba por la Comisión presidencial en la PNDU y en nada se consideró este modelo, contrario a un Estado subsidiario.

¿Y qué podemos decir de la PNDU y la descentralización tan deseada por las regiones?

Lo primero que surge al respecto es que la PNDU define un 87% de población urbana en el país por estadística INE, pero la OCDE define para Chile una población predominantemente rural = 42% , una población intermedia = 8%, y una población urbana = 50% (datos existentes el 2012 , expuestos en seminario organizado por INDAP, Minagri, el 23/05/2013, en una ponencia sobre la imperiosa necesidad de una Política Nacional de Desarrollo Rural). Desconoce la PNDU esto último tan relevante para todas las regiones, incluyendo la RM.,

El Consejo Nacional de Desarrollo Urbano (CNDU) se constituye para "*servir de instancia consultiva y asesora del Presidente de la República para la implementación de la PNDU*". Obviamente este Consejo de carácter presidencialista , y siendo Presidente S. Piñera en su segundo mandato, no se opuso a que mediante una ley tengamos a futuro una *Política Nacional de Ordenamiento Territorial* (PNOT) que sea el resultado de la idea y modelo de desarrollo país definido por un Comisión Interministerial de Ciudad, Vivienda y Territorio creado por Decreto por el Presidente de la República, (Ley N°21.074/2018 "Fortalecimiento de la Regionalización del País", que modifica *DFL N°1-19.175/2005 "Fija el texto refundido, coordinado, sistematizado y actualizado de la ley N° 19.175"*). Se concebía así otra Política Nacional para la descentralización sujeta a la Constitución de 1980. Tenemos ese grave problema. También el régimen presidencial monárquico existente en Chile es rechazado hoy por una mayoría ciudadana y se debatirá el régimen político de la República por los constituyentes.

Hemos ya dicho en párrafo muy anterior que se desestimó por el Minvu el 2012 el ensayo en que denunciaba que para una PNDU era requisito imperioso la existencia de una Ley de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Sustentable válida para todos los Ministerios y necesaria para la preservación del medio ambiente y la protección de los recursos naturales, asuntos de interés ciudadano, y de interés global, que debían estar incluidos en una nueva Constitución Política. Uruguay nos brindaba ya un ejemplo en esto. Y, sosteníamos que las políticas de desarrollo urbano y territorial debían ser regionales - o macrorregionales según estudios ya existentes el 2012- , bajo el paraguá de esta ley nacional. Sostenemos que estas cuestiones hoy siguen siendo un imperativo ineludible de Estado.

Recientemente, con sólo tres gobernadores ya electos en todo Chile el 15-16/05 para asumir el 14 de julio, se ha enviado el 26/05 por el Senado a segundo trámite a la Cámara de Diputados el proyecto de transferencia de competencias al Gobierno Regional, y se ha reforzado por el Senado el mandato del delegado presidencial y no del Gobernador, y se ha aprobada la regla de silencio administrativo positivo, es decir, si el Ejecutivo no se pronuncia sobre la materia en consulta por el Gobierno regional, no otorga la competencia.(El Mercurio, 27/05/2021, C2). Continúa el presidencialismo monárquico y no se pronuncia el CNDU y el Minvu.

Se nos informa de una propuesta de macrorregiones desde una ong o fundación ciudadana, siete macrorregiones para el territorio nacional, para sea debatido por los 155 constituyentes (El Mercurio, 23/05/2021, C13). Recordemos que el Colegio de Ingenieros de Chile A.G. proponía seis macrorregiones el 2003 para el Chile 2020, entregando su estudio al Gobierno de turno. Esta

⁵ Ver <http://dx.doi.org/10.4067/S0250-71612003008700005>

propuesta existente el 2012 tampoco se recogió por la Comisión presidencial autora de la PNDU. El debate constituyente no debe negarse a debatir un nuevo mapa administrativo e institucional.⁶

El Gobierno Central, y su PNDU, está traspasando la planificación urbana y territorial - a nuestro juicio ya imposibilitada-, a los Gobiernos Regionales que, además, serán responsables de realizar sus IPT sin contar por misma ley con el presupuesto nacional que demandan.(Ley N°21.074, reemplaza letra f) de Art.20 de Ley N°19.175). El pasado 27/05 comenzó a discutirse en el Senado la propuesta que transfiere recursos financieros a los Gobiernos Regionales. Desconocemos si se está considerando este ítem para los IPTs, desconocemos la participación del Minvu y del CNDU en esta materia.

Es sorprendente que la inexistencia de ordenamiento territorial y la dificultad para realizar los Planos de Ordenamiento Territorial Regionales (PROT), la falta de IPTs para la planificación urbana y territorial, los cambios al derecho de propiedad del suelo y del agua siguen sin ser asuntos de urgencia política para el desarrollo del país. Damos un ejemplo: la Cámara de Diputados aprobó el 2019 la constitución de una Comisión investigadora que abordaría la escasez hídrica e indagar responsabilidades y la actuación de ministerios de Medio Ambiente, Obras Públicas, Agricultura y del Interior (El Mercurio 26/09/2019). ¿Y qué de la responsabilidad que le cabe al Ministerio de Vivienda y Urbanismo y a la PNDU, a una planificación ya no privativa del Estado y entregada a una “planificación por condiciones” a privados, con evidente impacto territorial y en los recursos y bienes nacionales, entre ellos el suelo y el agua?

Con la PNDU, entendemos, tampoco se han mejorado los índices de contaminación ambiental, los índices de salud de la población en “zonas de sacrificio” (como Quinteros), y los índices sobre la desertificación del territorio (provincia de Petorca, ex laguna de Aculeo, son ejemplos). Tampoco en nada ha servido la PNDU - y todas las leyes del Minvu que se han publicado posteriormente-, para disminuir la desigualdad de ingresos y de inversión entre municipios – y en la RM el 89% de la oferta de departamentos en proyectos de renta residencial de concentra en tres comunas (El Mercurio, 18/08/2019); Lo Espejo es la comuna con menos presencia de servicios y comercio (El Mercurio, 28/07/2019).

No fue por iniciativa del Minvu, orientado por el CNDU y la PNDU, que el 16 de enero de 2020, tras casi tres años de tramitación, se promulgara por el Congreso la Ley 21.202, “*Modifica Diversos Cuerpos Legales Con El Objetivo De Proteger Los Humedales Urbanos*”, D.O. 23.01.2020,(Ministerio de Medio Ambiente), e impacta en los IPT municipales y sus ordenanzas. Su iniciativa nació de una moción parlamentaria, orientada y exigida su tramitación por la participación activa de ONGs., más de 40 organizaciones civiles de la Red Plurinacional de Humedales.⁷

Tampoco la PNDU ha colaborado en la pacificación y desarrollo de la Araucanía. Es una política nacional sin considerarlos. Como tampoco a otros pueblos originarios y su cosmovisión. "Debemos conocernos para iniciar la conversación", nos dice hoy Alejandro Aravena refiriéndose al participativo y muy buen proyecto KOYAÜWE - "KOYANG" que es parlamentar y "WE" que es

⁶ Ver <https://www.elmostrador.cl/destacado/2019/06/22/el-biministerio-anunciado-y-la-contrarreforma-a-la-descentralizacion-y-el-territorio/>

⁷ Ver <https://www.elmostrador.cl/agenda-pais/2021/06/04/ley-de-humedales-urbanos-un-impulso-ciudadano-convertido-en-legislacion/>

lugar. El lugar del parlamento-, en Loncoche, que abre un camino para “vivir juntos” en la relación mapuche-chilena y expuesto en la Bienal de Venecia 2021⁸.

Que tengamos una real y anhelada descentralización sustentable y participativa por la colaboración de la actual PNDU no nos parece posible..

JUAN PABLO VIGNEAUX BRAVO / Arquitecto I.C.A. 4653, Asesor Externo Cámara de Diputados

04.06.2021

⁸ Ver https://www.youtube.com/watch?v=HYUa_TYHcRQ
https://www.plataformaarquitectura.cl/cl/962870/debemos-conocernos-para-iniciar-la-conversacion-alejandro-aravena-sobre-el-proyecto-koyauwe-y-la-relacion-mapuche-chilena-en-la-bienal-de-venecia-2021?utm_medium=email&utm_source=Plataforma%20Arquitectura&kth=