

# CUADERNOS DEL CPI

## PLAN CIUDADES JUSTAS

# CPI CONSEJO POLÍTICAS DE INFRAESTRUCTURA

---

*Este Cuaderno es una versión editada del Diálogo del CPI número 67 sobre **"PLAN CIUDADES JUSTAS"** realizado el 18 de mayo de 2023. En esta actividad se contó con la exposición de **Vicente Burgos**, Jefe de División de Desarrollo Urbano, Ministerio de Vivienda y Urbanismo.*

**Moderador: Carlos Cruz**, Director Ejecutivo del CPI.

# CONTENIDO

---

Resumen Ejecutivo	4
Introducción	5
Exposición de Vicente Burgos	6
Diálogo	9

---

## Resumen Ejecutivo

El Plan Ciudades Justas presenta las principales medidas de planificación, gestión e inversión urbana del Ministerio de Vivienda y Urbanismo para el período 2023-2026. Es una iniciativa gubernamental encabezada por la División de Desarrollo Urbano del Minvu que intenta “hacer ciudad” bajo criterios de sostenibilidad medioambiental, perspectiva de género y enfoque de cuidados, diversidad y vitalidad urbanas, cohesión social y planificación integrada. La gestión de suelos es un componente esencial del Plan y ya hay en carpeta 50 grandes proyectos en diferentes localidades del país. Mucho del posible éxito del Plan, en todo caso, tendrá que ver con mejorar las coordinaciones entre las entidades públicas involucradas.

El expositor destacó que el Plan de Emergencia Habitacional y su objetivo de reducir en 260.000 unidades en cuatro años el actual déficit habitacional de 650.000 unidades, lejos de ser un obstáculo urbano para iniciativas innovadoras, no le quita espacio a la ciudad y representa justamente una gran oportunidad para crear ciudad. Los lineamientos estratégicos del Plan suponen una nueva agenda de ordenamiento territorial con una reforma profunda a la planificación urbana y a los planes reguladores, además de gestión de suelo, la disponibilidad de territorios de oportunidad y la agenda de género y cuidados. Por el momento, existen muchos grandes terrenos comprados, traspasados o en poder del Minvu en proceso de evaluación. Respecto de planes reguladores municipales, se trata ahora de que las municipalidades dispongan de instrumentos de gestión.

En el Diálogo posterior, se subrayó la necesidad de modificar la sensibilidad en la evaluación social de los nuevos proyectos del Plan para incluir el criterio de integración. Se destacó que la participación privada en el Plan no es un problema. El problema hoy es cuando se tipifica erróneamente esta participación como una dualidad público-privada. Grandes terrenos, se señaló, pueden ser administrados por privados. Lo que se necesita es un mejor Estado y un mayor espacio para privados, todo esto bienvenido para hacer mejores ciudades. La industria de la infraestructura puede aportar mucho en el tema terrenos, empezando por aquellos que las empresas concesionarias tienen interés en mostrar al Estado y su capacidad de habilitar suelos aptos. En cualquier caso, hubo importantes coincidencias sobre la necesidad de trabajar integradamente en iniciativas como el Plan Ciudades Justas.

## INTRODUCCIÓN

La idea de este encuentro es ir generando espacios entre entidades y personas que estamos interesados en el tema de vivienda y ciudades. Un logro significativo sería el de encontrar puntos de acuerdo a partir de este interés y de las necesidades del país en estas materias. Sabemos del dramático déficit habitacional en el país y también reconocemos la nueva prioridad sobre la calidad de vida en las ciudades. Desde el CPI tenemos un compromiso con la situación de vivienda y el déficit habitacional, también nos hemos hecho cargo particularmente del tema de la calidad de vida en las ciudades, el que con justicia ha venido escalando en la agenda pública. Colaboramos desde la reflexión y la elaboración de propuestas de políticas públicas y así hemos desarrollado encuentros y elaborado documentos desde hace ya varios años sobre estas materias. La presentación del Plan Ciudades Justas en este Diálogo del CPI representa otra oportunidad para seguir internalizando un tema que ya resulta ser estratégico en el desarrollo del país.

Un asunto clave a distinguir en la problemática de vivienda y ciudad es la disponibilidad de terrenos. El tema de corto plazo son las viviendas a levantar este año, lo cual estaría más o menos resuelto según señala el Ministerio de Vivienda y Urbanismo. El tema de mayor alcance tiene que ver con disminuir en 260.000 unidades en cuatro años el déficit actual de 650.000 viviendas: es un tremendo desafío en cuanto a espacios urbanos y a la calidad de vida deseable. Y también, necesariamente, en preparar terrenos para construir hacia más adelante las 390.000 viviendas restantes de déficit habitacional.

Recordemos que los mecanismos de subsidios utilizados en el pasado se demostraron eficientes, pero también dieron lugar a verdaderos guetos urbanos que, más que entregar soluciones de viviendas, en entornos adecuados, crearon otros problemas de marginación y baja calidad de vida. Es oportuno destacar que hemos detectado una buena disposición de las empresas concesionarias para afrontar un tema de alta prioridad. Por ahora, es importante conocer las iniciativas del Ministerio y el gobierno para poder colaborar, no sólo respecto de las grandes obras, sino también de la calidad de la ciudad que muchas veces tiene que ver con obras de diferente envergadura y para variados fines, creemos que hay muchas materias para colaborar y donde el desafío de la vivienda y el "hacer ciudad" están por cierto entre las urgencias económico-sociales del país.

Queremos subrayar nuestro interés preferente por la ciudad de San Antonio, en tanto ella contiene, lamentablemente, muchas de las carencias e insuficiencias que se perciben en diferentes ciudades y localidades a lo largo del territorio. La experiencia del Plan Ciudades Justas y la atenuación del déficit habitacional debieran representar insumos importantes para avanzar en San Antonio y otros lugares afectados en materia de vivienda, ciudad y calidad de vida.

## EXPOSICIÓN DE VICENTE BURGOS

### JEFE DE DIVISIÓN DE DESARROLLO URBANO, MINVU

Voy a referirme inicialmente a un dato de contexto de nuestro quehacer urbano en el Ministerio y que en la práctica deriva en objetivos contrapuestos. Así, por un lado, tenemos la tarea de generar inversión -identificar suelos aptos para fines habitacionales y para hacer ciudad, entre otras labores- y, por otra parte, normar la ciudad. Es fácil entender que se trata de obligaciones de distinto tipo, y estamos trabajando para coordinar ambas facetas de nuestra actividad.

Otro aspecto importante es que el Plan Ciudades Justas no tiene obligación legal, pero sí tiene el máximo interés en medir la gestión en materias urbanas. No hay que olvidar tampoco que la actividad de la División de Desarrollo Urbano no está desvinculada del plan de emergencia habitacional que supone disminuir en 260.000 unidades en cuatro años el déficit actual de 650.000 viviendas; se desprende la tarea de preparar terrenos para construir las 390.000 nuevas unidades que eliminarían posteriormente el déficit total. Hay que subrayar que el Plan se alimenta en buena parte de la acumulación de ideas interiores que no se concretaron. Entonces, en muchos casos se trata de empujar agendas que estaban insinuadas y/o detenidas.

Por último, cabe destacar que en materias urbanas nuestra visión está muy vinculada a la idea de recuperar el rol público del Estado en la creación de valor de las ciudades. Las tareas tienen que ver con identificar y disponer de suelos, trabajar con los territorios, cambiar normas, entre otras, para crear valor y entregar sentido de Estado a estas necesidades e iniciativas. Sabemos que hay problemas serios con el espacio público, que cada entidad pública opera desconectada de las otras, que existe una gran dicotomía en el tratamiento de los temas entre ciudad y campo; es parte de nuestra labor ir superando estas falencias. El Plan de Emergencia Habitacional, por su lado, y lejos

de ser un obstáculo urbano para iniciativas innovadoras, no le quita espacio a la ciudad y representa justamente una gran oportunidad para crear ciudad.

Dicho lo anterior, la pregunta que engloba nuestra actividad es: ¿hacia dónde queremos apuntar la gestión urbana? La respuesta está en cinco principios y sus lineamientos estratégicos y aspectos operativos vinculados.

## PRINCIPIOS QUE ORIENTAN LA GESTIÓN URBANA

1. **Sostenibilidad medioambiental**
2. **Perspectiva de género y enfoque de cuidados**
3. **Diversidad y vitalidad urbanas**
4. **Cohesión social**
5. **Planificación integrada**

## LINEAMIENTOS ESTRATÉGICOS

Los cinco principios que orientan la gestión urbana se vinculan a un conjunto de lineamientos estratégicos:

- **Nueva agenda de ordenamiento territorial:** reforma a la planificación urbana y a los planes reguladores, impulsar planes de inversión de infraestructura de movilidad y espacio público, implementar herramientas normativas de la Ley de Integración Territorial y Social.
- **Territorios de oportunidad:** zonas de interés público para la inversión del Ministerio y proyectos de Ciudad Justa.
- **Gestión de suelo:** emergencia habitacional y áreas de interés para la adquisición de suelo urbano (es necesario, por ejemplo, recuperar la gestión de suelos antes que estén las obras). Hay que destacar que en 2022 se incorporaron 402 terrenos para para el desarrollo en primera instancia dentro del Plan, entre compras a privados, transferencias desde Bienes Nacionales y terrenos Serviu.
- **Agenda de género y territorio de los cuidados:** planes maestros y diseño con enfoque de género y cuidados, estándar ministerial para la generación de espacios públicos con vitalidad.

Entre otras modificaciones deseadas, vinculadas a ordenamiento territorial y gestión de suelos, quiero destacar la que implica que las municipalidades dispongan de los instrumentos de gestión adecuados y pertinentes entendiendo el rol crucial que juegan en el tema de vivienda.

Por cierto, detrás de los lineamientos estratégicos del Plan Ciudades Justas existe un conjunto de iniciativas, planes, metodologías y modelos que sería más largo de detallar, que le dan soporte a este Plan.

Quiero hacer mención especial a tres grandes proyectos -dentro de un conjunto de 50 proyectos a nivel país- que venimos trabajando y que responden a los criterios y lineamientos estratégicos mencionados: Ciudad del Niño, en la Región Metropolitana; Ferronor, en Coquimbo; y Las Ánimas, en Valdivia. Con una correcta gestión de suelos, estos tres grandes terrenos -disponibles, aunque no utilizados ni gestionados anteriormente en nuestra perspectiva actual- debieran constituirse en referentes del Plan Ciudades Justas. Podría pensarse en los conjuntos Torres de San Borja y Villa Frei, en Santiago, como casos exitosos de proyectos ideados y construidos bajo algunos de los criterios que ahora postulamos en el Plan.

Tenemos importantes desafíos en la gestión de suelos hacia adelante:

- Avanzar en una política y banco de suelo a nivel ministerial.
- Creación de herramientas legislativas de adquisición y marco institucional para la gestión del suelo.
- Compra preferente y captura de plusvalías, consolidando el rol público en la gestión estratégica del suelo.
- Suelo público (obligatoriedad de traspaso a Minvu en caso de desuso o usos obsoletos y hacer más eficientes procesos de traspaso de Bienes Nacionales e instituciones públicas).
- Cuotas de vivienda de interés público en territorios de oportunidad.
- Separación tenencia suelo/edificación (*Community Land Trust* o Fideicomisos de Tierra Comunitarios).

Tal vez una síntesis del Plan Ciudades Justas puede expresarse como una “Cartera prioritaria de proyectos habitacionales con un enfoque planificador del siglo XXI que releva el rol de las comunidades, genera alianzas multisectoriales e incluye al actor privado, para garantizar la sostenibilidad en el tiempo de la administración, la seguridad y calidad de los proyectos, creando ciudades y barrios cohesionados”.

## DIÁLOGO

En el diálogo posterior a la exposición de Vicente Burgos se le consultó sobre materias complementarias y especialmente significativas. Por ejemplo, sobre los procesos de integración en los proyectos de nuevas viviendas y donde se subrayó la necesidad de modificar la sensibilidad en la evaluación social de tales proyectos para incluir el criterio de integración. Se estaría hablando entonces de proyectos urbanos integrados, lo que probablemente -con los procedimientos actuales- extendería el tiempo de los trámites necesarios. Siendo así, no se puede suspender la compra de suelos por estos cambios deseables.

Se destacó que la participación privada no es un problema. El problema hoy es entender esta participación como una dualidad público-privada. Grandes terrenos pueden ser administrados por privados. Lo que se necesita es un mejor Estado y un mayor espacio para privados, todo esto bienvenido para hacer mejores ciudades.

Un participante destacó la intención arquitectónica en los proyectos. Hasta ahora, poco se había visto donde se conjugarán lo urbano al lado de la construcción, el diseño y la perspectiva de género, destacando la buena calidad de la arquitectura. Por otra parte, se destacó que las atribuciones existentes de las autoridades son enormes y existen nuevas herramientas, y esto hay que aprovecharlo. Sin embargo, convertirlo en gestión es lo que cuesta y lo urbano se enreda.

Sobre el tema de compra de suelos, se hizo mención al aporte que puede hacer la industria de la infraestructura, empezando por aquellos que las empresas concesionarias tienen interés en mostrar al Estado. También debe considerarse, se mencionó, la capacidad de la infraestructura de generar suelos aptos. El Fondo Desarrollo País, por otro lado, está comprando suelos e independiente de la modalidad operativa y financiera, se establece ahí un vínculo importante con la infraestructura. En cualquier caso, existen protocolos de transparencia para la compra de suelos e inmuebles y el Ministerio de la Vivienda, aun así y por asuntos de confidencialidad, no puede entregar toda la información detallada de precios y transacciones, y solo hace en forma agregada. El Fondo es una oportunidad, en tanto amplía la posibilidad de comprar terrenos.

Hubo importantes coincidencias sobre la necesidad de trabajar integradamente en iniciativas como el Plan Ciudades Justas. El CPI, por cierto, ha trabajado siempre en esa perspectiva y ha llamado a la participación de diferentes entidades del sector, empresas, centros de estudios y universidades, entre otros.



# CUADERNOS DEL CPI

---

NÚMERO  
144

**CPI** CONSEJO POLÍTICAS  
DE INFRAESTRUCTURA

---

[www.infraestructurapublica.cl](http://www.infraestructurapublica.cl)