



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

REGENERANDO BARRIOS.

Aprendizajes de experiencias nacionales e internacionales para una política de Regeneración Urbana en Chile

Luis Fuentes, Alejandra Rasse, Waldo Bustamante, Clemente Larraín, Adonay Perrozzi y Víctor Sepúlveda.

Centro UC
Políticas Públicas

Concurso Políticas
Públicas 2020



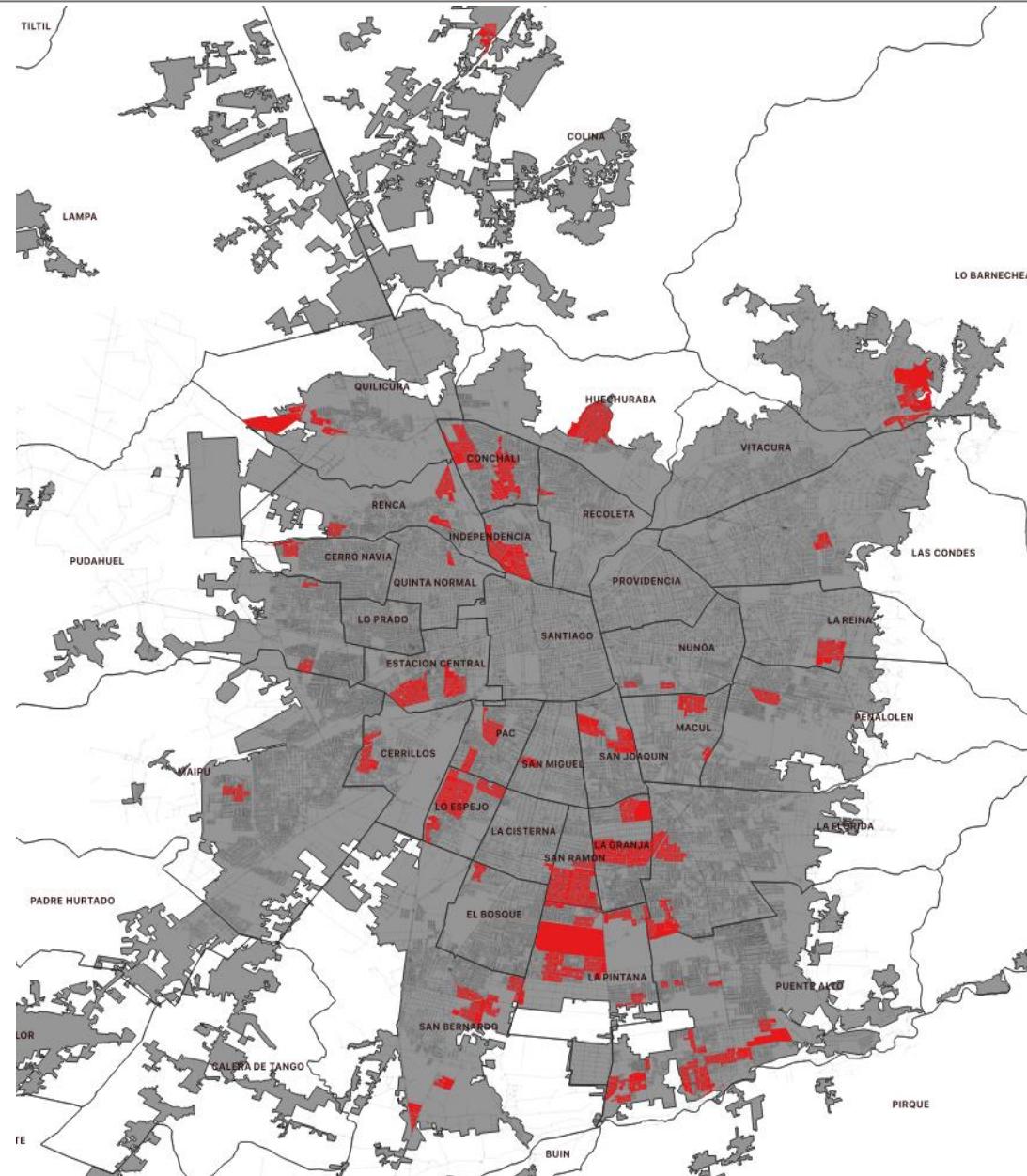
RELEVANCIA DEL PROBLEMA PÚBLICO A ABORDAR

PROYECTO REGENERANDO BARRIOS



- ✓ La desigualdad en la calidad de los barrios constituye una de las características más visibles de las ciudades chilenas. Existen muchos barrios segregados que, según el gobierno, se encuentran en una condición “crítica”.
- ✓ En el marco de los aprendizajes de diversos programas surge el D.S. No 18 de 2017 que constituye el reglamento del programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales.
- ✓ La Regeneración Urbana no es una política nueva en el mundo. Ha sido utilizada como instrumento para corregir las desigualdades de la ciudad a través de una diversidad de modelos y objetivos.
- ✓ La Regeneración no puede hacerse cargo de todos los problemas, sino restringirse a aquellos que se pueden abordar potenciando la intervención física y social de los lugares.

PROYECTO REGENERANDO BARRIOS



La magnitud del problema: Barrios con problemas sociales y urbanos en Santiago

- ✓ Hay barrios con problemas urbanos y sociales en **31 de las 39 comunas** del núcleo metropolitano de Santiago.
- ✓ Su superficie representa más de **5.100 hectáreas**.
- ✓ Los problemas afectan a más de 700 mil personas, es decir más de un **10% de la población** de la ciudad.
- ✓ El stock de viviendas supera las **200 mil unidades**.
- ✓ El **20%** de sus habitantes **son NNA** (0 a 14 años).



OBJETIVOS

PROYECTO REGENERANDO BARRIOS

OBJETIVO GENERAL

Proponer un modelo de Regeneración Urbana para los barrios de vivienda social en Chile analizando las experiencias de implementación de los proyectos de regeneración actualmente en curso en el país, desde la perspectiva de sus principales actores involucrados y desde casos internacionales.

OBJETIVOS ESPECÍFICOS

1

Sistematizar y analizar experiencias de regeneración urbana en Chile desde la mirada de los equipos de trabajo directamente involucrados y las acciones documentadas, así como desde los habitantes que han sido parte de estas intervenciones.

2

Conocer casos internacionales de regeneración de barrios y analizarlos bajo la perspectiva de los agentes involucrados y desde las actuaciones, para sacar lecciones que puedan ayudarnos a proponer un modelo de intervención en Chile.

3

Proponer lineamientos, orientaciones y modificaciones normativas que permitan rediseñar el modelo de intervención de barrios de regeneración urbana en Chile a partir de la identificación de fortalezas y nudos críticos, considerando los desafíos socio-ambientales presentes y futuros en el país.

METODOLOGÍA



PROYECTO REGENERANDO BARRIOS

ETAPA 1

Objetivo específico 1:

Sistematizar y analizar experiencias de regeneración urbana en Chile.

ETAPA 2

Objetivo específico 2:

Conocer y analizar casos internacionales de regeneración de barrios.

ETAPA 3

Objetivo específico 3:

Proponer lineamientos, orientaciones y modificaciones normativas que permitan rediseñar el modelo de intervención de barrios de regeneración urbana en Chile.

Análisis de documentos del programa y de su aplicación en los casos de estudio

Entrevistas semi estructuradas individuales a: a) tomadores de decisiones en el proceso de diseño del programa, b) ejecutores a nivel local y c) habitantes de los sectores en los que actualmente se implementa el programa

Talleres de discusión grupal (online):

- (1) Tomadores de decisión política
- (1) Profesionales de ONG's

Análisis de documentos para construir casos internacionales comparativos

Entrevista abierta informal con académico experto en el tema en otra universidad a nivel internacional

Sistematización y contraste de resultados de las Etapas 1 y 2

Discusión de alternativas

Propuesta de lineamientos y orientaciones

PRINCIPALES RESULTADOS



PROYECTO REGENERANDO BARRIOS

ANÁLISIS DE TRES CASOS INTERNACIONALES

FRANCIA

Programa Nacional de Regeneración Urbana

Política de desarrollo social y urbano

Objetivos:

- Reducir las desigualdades.
- Luchar contra los fenómenos de exclusión social.
- Favorecer la inserción laboral y cultural de los habitantes de zonas degradadas.

CATALUÑA, ESPAÑA

Ley de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial

Política de mejoramiento de barrios en progresivo deterioro

Objetivos:

- Superar los déficits sociales y urbanos.
- Promover el desarrollo local.

ESTADOS UNIDOS

Programa Empowerment Zone

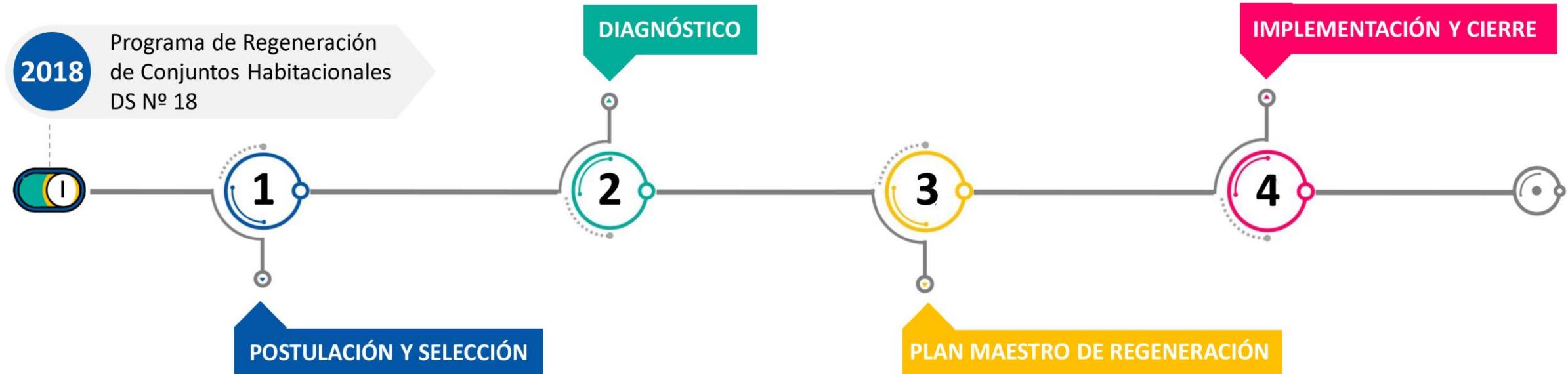
Conjunto de acciones para la reactivación económica de zonas desfavorecidas

Objetivos:

- Promover oportunidades económicas.
- Favorecer el desarrollo local sostenible.

PROYECTO REGENERANDO BARRIOS

ANÁLISIS DEL DECRETO 18



ELEMENTOS TRANSVERSALES

Programa Desarrollo Comunitario

● Participación

● Multisectorialidad

● Estrategia comunicacional

● Financiamiento

PROYECTO REGENERANDO BARRIOS

SÍNTESIS DE ENTREVISTAS A ACTORES CLAVES



SERVIU • SEREMI • MINVU

- ✓ Más que por su objetivo, definen el programa por sus similitudes y diferencias con otros programas, y por sus acciones concretas.
- ✓ Incorporar etapa de selección que avance el diagnóstico.
- ✓ Ralentización de procesos producto de no contar con línea presupuestaria propia.
- ✓ Problemas normativos en procesos de expropiación, compraventa y subsidios.
- ✓ Se requieren instrumentos para formalizar acuerdos.



DIRIGENTAS • DELEGADAS

- ✓ Se destaca participación y trabajo conjunto comunidad – SERVIU.
- ✓ Se requiere mayor intersectorialidad y coordinación entre actores públicos.
- ✓ Criterios claros de selección.
- ✓ Disminuir tiempos.
- ✓ Alternativas de vivienda para no propietarios.



EXPERTO(A)S

- ✓ Incorporación de Municipios en etapa de diagnóstico y postulación.
- ✓ Establecer requisitos previos de participación en la postulación.
- ✓ Fortalecer el Plan Maestro como instrumento de gestión.
- ✓ Línea de presupuesto propia en los programas del SERVIU (Ley de Presupuestos).
- ✓ Ley de Regeneración Urbana.
- ✓ Estructurar el programa en los GOREs.

PROYECTO REGENERANDO BARRIOS



NUDOS CRÍTICOS DE LA REGENERACIÓN

¿Qué entendemos por Regeneración?

- El programa **no cuenta con una definición conceptual y/u operacional** de lo que entiende por regeneración.
- Nace desde la reflexión crítica **sobre el programa “Segunda Oportunidad”**, que era básicamente de demolición y asignación de nuevos subsidios a las familias

Procesos

- Problemas en el **establecimiento de procesos** de las diferentes etapas:
 - a) selección de barrios,
 - b) seguimiento de la intervención,
 - c) evaluación de la intervención.
- Problemas con los **compromisos** (ejemplo: formalización del Plan Maestro).

Gobernanza de la intervención

- **Mirada sectorial frente a la multidimensionalidad** de la regeneración.
- Colaboraciones limitadas y complejas.
- **Participación de los gobiernos locales** depende de su capacidad y voluntad.
- **Definición de la participación** de la comunidad en las distintas etapas del proyecto.

Estructura de Financiamiento

- **Tensión en implementación** de políticas públicas que condicionan su factibilidad y éxito es su financiamiento.
- **Largos plazos para su ejecución** requieren **instrumentos financieros flexibles**.
- Se requieren recursos o mecanismos claros que permitan continuidad en el tiempo.



EJES PARA UNA NUEVA POLÍTICA DE REGENERACIÓN URBANA

ESCENARIO 1

Modificación situación actual

- 1 Institucionalizar el programa
- 2 Modificar etapa de postulación
- 3 Participación de gobiernos locales
- 4 Fomentar la intersectorialidad
- 5 Agilizar procesos legales y normativos
- 6 Establecer plan de movilidad residencial
- 7 Asegurar financiamiento
- 8 Establecer supervisión y seguimiento

1

Institucionalización del programa

Propuesta

Institucionalizar un programa en la estructura del MINVU, a partir de las definiciones, componentes y principios.

Esto implica que el decreto Nº18 sea el reglamento, ya que el programa por sí mismo deberá contar con indicadores, equipos, procesos, operacionalizar el vínculo con otros ministerios, etc.

Acciones posibles

- ✔ Crear una Secretaría Ejecutiva de Regeneración Urbana alojada en el departamento de barrios de la División de Desarrollo Urbano.
- ✔ Crear departamentos de regeneración urbana en las Seremías del MINVU de los cuales dependan los equipos del Serviu que ejecutan los proyectos de Regeneración.

PROYECTO REGENERANDO BARRIOS

DEFINICIÓN

La Regeneración Urbana es un **programa integral participativo y coordinado sectorialmente**, que tiene como objetivo reducir las desigualdades en la **calidad de los espacios públicos y privados, el acceso a bienes y servicios urbanos y fortalecer la integración social de barrios vulnerables de alto deterioro y/o obsolescencia urbana**.

ÁMBITOS DE INTERVENCIÓN



FORTECIMIENTO DE LA
SOCIEDAD CIVIL Y
DESARROLLO
COMUNITARIO



ESPACIOS PÚBLICOS



SERVICIOS PÚBLICOS Y
PRIVADOS



SANEAMIENTO AMBIENTAL



VIVIENDA



EQUIPAMIENTOS



MOVILIDAD Y
ACCESIBILIDAD



PATRIMONIO E IDENTIDAD



PRINCIPIOS

Intersectorial

Con una actuación coordinada de las agencias sectoriales involucradas en las dimensiones de regeneración.

Descentralizada

Con una gobernanza que fortalezca las capacidades de los gobiernos subnacionales y la articulación entre los niveles del Estado.

Integral

Con una visión que comprende diversos componentes del desarrollo urbano y social.

Transparente

Con criterios objetivos y medibles de selección, seguimiento y evaluación.

Flexible

Con capacidad de adaptación a tipos de intervención y en el uso de los recursos.

Eficiente

Con procesos administrativos efectivos y un cumplimiento riguroso de los plazos establecidos.

Participativa

Con un rol activo y el empoderamiento de las comunidades locales.

Colaborativa

Con capacidad de generar alianzas entre la sociedad civil, el sector público y privado.

2

Modificar Etapa de postulación

Propuesta

Crear una nueva etapa de postulación por zona:

- ✓ Para postular, se deben definir criterios mínimos explícitos de entrada establecidos por La SEREMI, con ciertos niveles de flexibilidad para acoger la diversidad territorial.
- ✓ La postulación deberá ser liderada por el municipio, en conjunto con la comunidad y organizaciones locales.

Acciones posibles

- ✓ Incorporar esta nueva etapa y el establecimiento de un contrato/convenio de barrio en el reglamento del programa, compromiso que posteriormente se materializa en el Plan Maestro de Regeneración

2

Modificar Etapa de postulación

Propuesta

Crear una nueva etapa de postulación por zona:

- ✓ La postulación deberá ser acompañada con ciertos antecedentes y establecer roles y contrapartes, que permitan avanzar. Entre otras cosas, la postulación deberá explicitar que otras intervenciones del Estado existen en el territorio y el posible compromiso monetario de parte del municipio.

Acciones posibles

- ✓ Incorporar esta nueva etapa y el establecimiento de un contrato/convenio de barrio en el reglamento del programa, compromiso que posteriormente se materializa en el Plan Maestro de Regeneración

- ✓ El cierre de etapa de selección debe tener un contrato exigible por parte de las comunidades y gobiernos locales.

3

Participación de gobiernos locales

Propuesta

Formalizar el rol de los municipios en:

- ✓ Su participación en la etapa de postulación.
- ✓ Facilitar los procesos, ser garante de los vecinos y ministro de fe de los acuerdos tomados, disponiendo de al menos un profesional de enlace, idealmente dependiente del Alcalde.

Acciones posibles

- ✓ Incorporar el nuevo rol y responsabilidades de los municipios en la convocatoria anual de los programas.

Fomentar la intersectorialidad

Propuesta

Establecer mecanismos de colaboración entre SEREMI/SERVIU y algunos programas públicos con capacidad de inversión, acorde a las características de los territorios a intervenir. Por ejemplo: seguridad (Subsecretaría de Prevención del Delito) y movilidad (Subsecretaría de Transporte).

Acciones posibles

- ✔ Incorporar estas instituciones a la mesa de trabajo de elaboración del Plan Maestro, para favorecer el establecimiento de Convenios de Programación.
- ✔ Incorporar glosas presupuestarias en programas presupuestarios estableciendo que parte de ellos deben ser utilizados vía Convenios de Programación con el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales.

5

Agilizar procesos legales y normativos

Propuesta

Agilizar los procesos legales y normativos del programa en términos de expropiaciones, fusiones, subdivisiones, rediseño vial, declaratorias de utilidad pública, normas urbanísticas, etc.

Acciones posibles

- ✔ Utilizar los mecanismos y funciones de expropiación que ya posee el SERVIU.
- ✔ Utilizar las facultades que posee el MINVU para modificar las normas urbanísticas.
- ✔ Incorporar Plan de Regeneración Urbana en la normativa, que permita utilizar elementos de normas urbanísticas establecidos por ley conforme a la LGUC, que pueden colaborar en una mejor gestión de plan, tales como conjuntos armónicos, fusión de predios y conjunto de viviendas económicas.

Agilizar procesos legales y normativos

Propuesta

Agilizar los procesos legales y normativos del programa en términos de expropiaciones, fusiones, subdivisiones, rediseño vial, declaratorias de utilidad pública, normas urbanísticas, etc.

Acciones posibles

- ✓ Fortalecer e institucionalizar el Plan Maestro de Regeneración Urbana. Esto permitirá en el polígono:
 - Cambiar las normas urbanísticas con aprobación del Concejo Municipal.
 - La desafectación automática de los Bienes Nacionales de Uso Público.
 - Establecer un sistema simplificado de disolución de la copropiedad inmobiliaria.
 - Establecer un sistema de reajuste de suelo.

6

Establecer plan de movilidad residencial

Propuesta

Establecer un plan de movilidad residencial para los habitantes del territorio a intervenir, con el objetivo de planificar los cambios de residencia que deberán realizarse en la etapa del plan maestro producto de la intervención de las viviendas que se deriva de las diferentes propuesta de mejoramiento.

Acciones posibles

- ✓ Incorporar en el reglamento del programa un Plan de Movilidad residencial dentro del Plan Maestro de Regeneración.
- ✓ Modificar los reglamentos de los subsidios para articularlos con el Plan Maestro de Regeneración Urbana.

7 Asegurar financiamiento

Propuesta

Establecer fondos propios y estables que permitan:

- ✓ Financiar los Equipos de Regeneración Urbana.
- ✓ Elaborar diagnóstico y Plan Maestro.
- ✓ Construir obras urbanas preliminares con un propósito comunitario.
- ✓ Realizar las etapas de demolición, remodelación, mantenimiento y rehabilitación de viviendas en las primeras etapas.
- ✓ Estabilidad en los subsidios y programas asignados a las familias y el barrio.

Acciones posibles

- ✓ Establecer un financiamiento base a través de los programas SERVIU de la Ley de Presupuestos, que cuenten con lo suficiente para los equipos, Plan Maestro, obras preliminares y demolición, remodelación y mantención de viviendas.
- ✓ Establecer presupuestariamente que parte de los subsidios y programas habitacionales relacionados con la regeneración deben ser utilizados a través del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales.

8

Establecer supervisión y seguimiento

Propuesta

Crear un sistema de supervisión y seguimiento conjunto del programa, donde el Plan Maestro contemple hitos parciales de evaluación con participación de todos los actores y plazos definidos.

Desarrollar una matriz de indicadores de entrada, proceso y salida, que consideren cuestiones objetivas (características y desempeño de las viviendas y espacios públicos), cuestiones de habitabilidad y usos de los espacios, indicadores integrales de calidad de vida en el barrio, percepciones de cambio, vínculos y asociatividad, y satisfacción con el proceso y los resultados.

Acciones posibles

- ✓ Asignar rol de supervisión a la Mesa Técnica Regional ya establecida en el reglamento.
- ✓ Crear nueva mesa de trabajo externa donde participe DIPRES y Ministerio de Desarrollo Social y a la cual el SERVIU, junto a la SEREMI, puedan rendir cuentas de acuerdo a la matriz de indicadores de entrada, proceso y salida.

ESCENARIO 2

Reforma institucional

- 1 Reforma en la Gobernanza
- 2 Coordinación pública
- 3 Ley de Regeneración Urbana
- 4 Instrumentos de Planificación Territorial
- 5 Financiamiento

1 Reforma en la Gobernanza

Propuesta

Responsabilizar y transferir el programa de Regeneración Urbana a los Gobiernos Regionales (GORE) electos.

Esto es conveniente ya que están más cerca del territorio y sus complejidades y tendrán capacidades para articular programas e inversión pública del MINVU y trabajar con municipios

Acciones posibles

- ✓ Utilizar el mecanismo de transferencia de competencias establecido en el proceso de descentralización vigente.

2

Coordinación pública

Propuesta

Formar una mesa de regeneración, liderada por el GORE, que integre todas las agencias y gobiernos involucrados del nivel central y municipal.

Esta mesa tendrá como objetivo:

- (i) seleccionar y priorizar las zonas a intervenir de acuerdo a las postulaciones;
- (ii) realizar el seguimiento y evaluación a la intervención

Acciones posibles

- ✓ Crear una Ley de Regeneración Urbana que reglamente y facilite el funcionamiento, plazos, roles y responsabilidades de cada actor en la mesa de regeneración y en los proyectos de intervención en los territorios.

3

Formulación Ley de Regeneración Urbana

Propuesta

Redefinir el rol del gobierno central, hacia dos grandes responsabilidades:

- ✓ Establecer estándares y criterios nacionales de intervención, que deberán ser aplicados por los GORE y los instrumentos de planificación territorial para cada una de sus realidades territoriales.

- ✓ Colaborar con la regeneración a través de las agencias involucradas con dependencia ministerial (SEREMI, Vialidad, DTPM, Sectra, SENAMA, Concesiones, etc.).

Acciones posibles

- ✓ Crear una Ley de Regeneración Urbana que reglamente y facilite el funcionamiento, plazos, roles y responsabilidades de cada actor en la mesa de regeneración y en los proyectos de intervención en los territorios.

Instrumentos de Planificación Territorial

Propuesta

Crear las "zonas de regeneración" aplicables en los instrumentos de planificación (Planes Reguladores Comunales, Planes Reguladores Intercomunales). Para que un polígono pueda ser zonificado de esta forma deberán cumplir ciertos criterios y estándares.

Sobre las "zonas de regeneración" se podrán aplicar una serie de instrumentos tales como:

✓ Incentivos tributarios para la construcción y renovación de los espacios públicos.

Acciones posibles

✓ Crear una Ley de Regeneración Urbana que reglamente y facilite el funcionamiento, plazos, roles y responsabilidades de cada actor en la mesa de regeneración y en los proyectos de intervención en los territorios.

Instrumentos de Planificación Territorial

Propuesta

- ✓ Fomentar uso Ley de Financiamiento Urbano Compartido para incentivar participación de privados
- ✓ Formación de Corporaciones de Desarrollo en conjunto con empresa privadas.
- ✓ Incentivos para la localización de fuentes de empleo (como por ej. descuentos en patentes municipales).

Acciones posibles

- ✓ Crear una Ley de Regeneración Urbana que reglamente y facilite el funcionamiento, plazos, roles y responsabilidades de cada actor en la mesa de regeneración y en los proyectos de intervención en los territorios.

5

Financiamiento

Propuesta

Asignar financiamiento a los GORE a través de "Poderes de compra", que los habilite para solicitar/comprar servicios de otros ministerios sectoriales (transporte, vivienda, espacios públicos, etc.) de acuerdo al diagnóstico y Plan Maestro establecido.

Esto permite asegurar un financiamiento estable al programa y también alinear el presupuesto a las prioridades levantadas por cada barrio.

Acciones posibles

- ✓ Asignar, a través de la Ley de Presupuestos, recursos libres para los GORE pero limitados a cierto rango de usos, que puedan articularse con los presupuestos de otras agencias de vivienda, transporte, desarrollo regional, etc.



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DE CHILE

REGENERANDO BARRIOS.

Aprendizajes de experiencias nacionales e internacionales para una política de Regeneración Urbana en Chile

Luis Fuentes, Alejandra Rasse, Waldo Bustamante, Adonay Perrozzi,
Clemente Larraín, Víctor Sepúlveda

Centro UC
Políticas Públicas

Concurso Políticas
Públicas 2020