

CAPÍTULO 4

Regenerando barrios. Aprendizajes de experiencias nacionales e internacionales para una política de regeneración urbana en Chile

LUIS FUENTES

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

ALEJANDRA RASSE

Escuela de Trabajo Social UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

WALDO BUSTAMANTE

Escuela de Arquitectura UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

CLEMENTE LARRAÍN

Centro de Estudios Públicos

ADONAY PERROZZI

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

Regenerando barrios. Aprendizajes de experiencias nacionales e internacionales para una política de regeneración urbana en Chile

INVESTIGADORES¹

LUIS FUENTES

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC y
Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

ALEJANDRA RASSE

Escuela de Trabajo Social UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

WALDO BUSTAMANTE

Escuela de Arquitectura UC y Centro de Desarrollo Urbano Sustentable

CLEMENTE LARRAÍN

Centro de Estudios Públicos

ADONAY PERROZZI

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC

Resumen²

En Chile, la regeneración de barrios se ha vuelto especialmente relevante ante la crisis social y política, la pandemia del COVID-19, la violencia y los efectos del cambio climático, temas que han traído nuevamente al debate las desigualdades en los estándares de calidad de la vivienda, del espacio público, la inserción urbana de los barrios y el profundo deterioro de algunas zonas. Históricamente, estos problemas se abordaron desde una perspectiva de obras físicas y de seguridad pública, hasta años recientes en los que se configuró una nueva generación de programas (Quiero Mi Barrio, Segunda

1 Los autores de este artículo agradecen especialmente a Víctor Sepúlveda, quien formó parte del equipo de trabajo que realizó esta investigación y contribuyó con su experiencia a identificar los hallazgos y a proponer mejoras para el programa. También agradecen a Juan Pablo Schuster y Bárbara Rasse, quienes apoyaron el desarrollo del trabajo. Finalmente, extienden su agradecimiento a todos los participantes de las entrevistas y talleres, así como al equipo del Centro de Políticas Públicas UC por su apoyo.

2 Esta propuesta fue presentada en un seminario organizado por el Centro de Políticas Públicas UC, realizado el 27 de noviembre del año 2020, en el que participaron como panelistas el subsecretario de Vivienda y Urbanismo, Guillermo Rolando, y la exministra de Vivienda y Urbanismo, Paulina Saball.

Oportunidad, entre otros) que anteceden al de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales, que cuenta con apenas tres años de experiencia.

A través de diferentes entrevistas a actores clave, realización de talleres y revisión de documentos, se hizo un análisis del programa implementado actualmente, lo que derivó en una serie de nudos críticos que dificultan las intervenciones. La revisión bibliográfica de tres casos internacionales de regeneración urbana en Francia, España y Estados Unidos permitió evidenciar patrones comunes para tener experiencias exitosas e institucionalizadas. Considerando el análisis del programa y la revisión de las experiencias internacionales, se formuló una redefinición de lo que se debería entender por regeneración, junto a una serie de componentes y principios que deben guiar las intervenciones de esta a nivel urbano en Chile. Se planteó una propuesta de corto plazo que presenta una serie de instrumentos normativos y modificaciones legales, y una de largo plazo, que sugiere la transferencia del programa de regeneración a los Gobiernos Regionales, favoreciendo una política intersectorial, descentralizada y con múltiples instrumentos.

1. Introducción

Desde hace casi dos décadas, diversos estudios han evidenciado las profundas problemáticas de deterioro que experimenta parte importante de nuestras periferias urbanas. Desde inicios de la década del año 2000 se han documentado los problemas de calidad y habitabilidad de las viviendas (Ducci, 2007; Rodríguez y Sugranyes, 2005), segregación residencial, calidad de vida y accesibilidad (Castillo e Hidalgo, 2006; Sabatini, Cáceres y Cerda, 2001), seguridad (Dammert y Oviedo, 2004) y las profundas desigualdades que esto revela cuando se hace la comparación con la ciudad en su conjunto (Rasse, 2016; CChC e IEUT, 2020).

En este marco se han desarrollado diversos programas públicos que han contemplado desde iniciativas de mejoramientos específicos en las viviendas (techumbres, impermeabilización, etc.) o en sus espacios públicos (canchas, plazas, luminarias, etc.), hasta la demolición de edificaciones. Todas estas intervenciones han evidenciado limitaciones al momento de generar transformaciones efectivas en la calidad de vida de los habitantes de estos sectores.

Producto del aprendizaje, en los últimos años el Ministerio de Vivienda y Urbanismo ha avanzado hacia una iniciativa más integral: el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales, que considera intervenciones en vivienda, espacios comunes y el espacio público, a partir de un Plan Maestro desarrollado en forma colaborativa con los vecinos. Sin embargo, esta iniciativa también ha tenido que enfrentar dificultades en diversos ámbitos: problemas normativos, restricciones presupuestarias, tiem-

pos “muertos” prolongados, por nombrar algunas, lo que genera trabas en su operación, pone en riesgo su efectividad y hace difícil su escalamiento. Cabe destacar que este último elemento es crucial, tomando en cuenta lo extendido de algunos problemas de deterioro urbano en las ciudades chilenas.

El objetivo general de este estudio es proponer un modelo de regeneración urbana para los barrios de vivienda social en Chile, analizando experiencias de implementación de los proyectos de regeneración actualmente en curso en el país, desde la perspectiva de los principales actores involucrados y la revisión de experiencias internacionales. Los objetivos específicos son: (i) 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; (ii) 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, y (iii) 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 y considerando los desafíos socioambientales presentes y futuros en el país. Para el cumplimiento de estos objetivos se desarrolló una estrategia metodológica que combinó múltiples técnicas y fuentes de información.

A continuación se presentan los principales hallazgos del estudio. Al final se describen dos propuestas para modificar nuestro actual programa de regeneración: una de corto plazo (con un horizonte temporal de uno a cuatro años) y otra de mediano a largo plazo (con una temporalidad estimada de cinco a diez años). El documento concluye con una breve reflexión en torno a los desafíos e implicancias de pensar esta renovación urbana en Chile.

2. Antecedentes y diagnóstico

2.1. ¿Cómo entender la regeneración urbana? Una mirada desde la literatura

Términos como “rehabilitación”, “remodelación” o “regeneración urbana” designan, en ocasiones simultáneamente y de forma ambigua y equívoca, procesos y actuaciones de intervención en la ciudad existente, tanto histórica como moderna (Moya y Díez de Pablo, 2013). Según estos autores, para no caer en ambigüedades conceptuales, estos procesos de intervención deben distinguir las acciones constructivas (renovación, conservación, rehabilitación, entre otras) de los procesos urbanos (regeneración urbana y social). Dentro de estos últimos se distingue a la regeneración urbana como un proceso orientado a mejorar aspectos físicos y espaciales de un área de la ciudad que se considera degradada. Sin embargo, estas actuaciones también pueden

considerar el componente “social” para la recuperación de la vida en comunidad, mediante el refuerzo de las cualidades culturales, la cohesión social, el fomento de la autogestión, el empleo y la educación, y la mejora de la seguridad (Moya y Díez de Pablo, 2013).

La regeneración urbana puede entenderse como la combinación de ambos esfuerzos, pues estos corresponden a una operación que engloba procesos de regeneración social y urbana, y que afecta a un área existente en un contexto amplio. Luego, podemos decir que es el resultado de la interacción entre muchas fuentes de influencia y, lo que es más importante, también es una respuesta a las oportunidades y desafíos que presenta la degradación urbana en un lugar particular y en un momento específico (Roberts y Syker, 2000).

Esta no es una política reciente. Desde mediados del siglo pasado, tanto Estados Unidos como Inglaterra han implementado procesos enfocados en resolver la problemática de la decadencia urbana, impulsando políticas de regeneración (Carmon, 1999; Hall, 2015). En el caso de Estados Unidos, la atención en los problemas de la ciudad comienza con la ley Housing Act del año 1949, cuyo objetivo fue entregar fondos fiscales a las entidades locales para renovar áreas destruidas, eliminando las propiedades en mal estado (Teaford, 2000) y preservando las áreas centrales (*downtown preservation*). Por su parte, el caso de Inglaterra se ha caracterizado por un financiamiento gubernamental, una implementación realizada por actores locales, enfoques en ciertas áreas del país y una narrativa de falla de mercado para explicar el declive económico, físico y social (Dorling, 2006).

Más allá de la definición conceptual y el origen de la recuperación de áreas degradadas de la ciudad, el análisis de las experiencias existentes sobre regeneración urbana muestra una considerable diversidad en cuanto a la concepción de los programas y su gestión. Estas diferencias responden a múltiples causas, entre las que se encuentran: (i) las peculiaridades en cada territorio del problema en sus componentes social, económico y urbano; (ii) el marco institucional, que establece las competencias sectoriales de las diversas administraciones; (iii) las características del sector privado y de economía social, que desempeñan un papel relevante en el proceso; y (iv) la perspectiva ideológica respecto a la cuestión urbana, que incide tanto en la priorización de las diversas dimensiones que se amalgaman en los procesos de exclusión en el territorio urbano como en el tipo de respuestas que se plantean, y del papel que se asigna a los diversos agentes (Aparicio y Di Nanni, 2011).

En los últimos años en Europa, la política de regeneración urbana ha estado en discusión debido al foco empresarial que ha ido adquiriendo y la atención especial al capital inmobiliario de las políticas en una parte importante de los países. De hecho, los dos programas pioneros reseñados más arriba

tuvieron efectos no deseados en la ciudad, vinculados en algunos casos a la gentrificación de los barrios. Sevilla et al. tensionan esta problemática para el caso español, planteando que “las experiencias españolas y europeas han demostrado que el despliegue de los intereses inmobiliarios privados en la rehabilitación de tejidos urbanos existentes se ha saldado sistemáticamente con la expulsión de los habitantes de menos recursos en beneficio de clases más altas” (2014, p. 137). Los mismos autores, en un contexto de crisis ambiental y social global, se centran en dos nociones que podrían ayudar a imaginar una regeneración urbana comprometida con estos retos: la autosuficiencia de los barrios respecto de sus necesidades energéticas y el derecho a la ciudad.

En Latinoamérica, en tanto, ha existido una tensión entre la regeneración urbana vinculada a grandes proyectos urbanos e ilustrado por los programas de revitalización de centros históricos o de redensificación de áreas centrales y los programas de mejoramiento integral de barrios, siendo en el segundo caso donde pueden encontrarse las experiencias más valiosas (Paquette, 2020). Así lo reafirman Bustos-Peñañiel y Castrillo-Romón (2020, p. 8) cuando aluden a que “el mejoramiento barrial ha sido, a pesar de su escasa institucionalización, el fenómeno más masivo e importante para las periferias populares desde los años setenta. No será hasta fines del siglo XX que las políticas públicas se involucraron formalmente en ese tipo de procesos en los que algunos verán un ‘nuevo paradigma’”. Dentro de los programas que nacen en este contexto destacan el Programa Comunitario de Mejoramiento Barrial en México, el Programa Favela Barrio en Brasil (Río de Janeiro) y el Programa de Mejoramiento de Barrios de Uruguay, entre otros.

Varias de estas iniciativas y actuaciones han sido largamente analizadas. En un número reciente de la revista INVI³ se puede observar un dossier de estudios sobre diferentes programas y experiencias de regeneración en el contexto latinoamericano, donde uno de los aspectos comunes son las dificultades institucionales y normativas que existen en los diferentes países para su éxito y que han sido caracterizados como luces y sombras de la regeneración urbana de la región (Bustos-Peñañiel y Castrillo-Romón, 2020). Entre los principales aspectos criticados están el carácter reparatorio de las intervenciones, los instrumentos formalizados para la identificación de aquellos sectores que generan estigmatización y también los escasos espacios para la participación ciudadana, relegados a mecanismos de legitimación de las decisiones que vienen desde arriba.

Los aprendizajes desde Latinoamérica (Delgadillo, 2020; Paquette, 2020; Paiva y Da Silva, 2020; González, 2020) muestran que para lograr una mayor sostenibilidad urbana, la regeneración como proceso de reconstrucción

3 <http://revistainvi.uchile.cl/index.php/INVI/issue/view/109>

de la ciudad sobre sí misma es y seguirá siendo imprescindible. Visualizarla como una transformación virtuosa y no enfocada en lógicas neoliberales y de mercado constituye un reto de alcance mayor (Paquette, 2020).

2.2. El camino hacia la regeneración de barrios en la política urbana chilena

Diversos acontecimientos han vuelto a poner en primer plano la profundidad e implicancias de los problemas habitacionales y de deterioro urbano en la calidad de vida de los barrios chilenos. En primer lugar, la crisis social y política manifestada en octubre del año 2019 evidenció los altos niveles de vulnerabilidad y desprotección en que viven la mayor parte de los hogares. En segundo lugar, la pandemia del COVID-19 ha puesto de manifiesto la persistencia de las problemáticas de habitabilidad expresadas, entre otras cosas, en el hacinamiento en que viven más de 350.000 hogares en Chile.

En tercer lugar, los estudios sobre mitigación del cambio climático muestran que gran parte de las viviendas chilenas no cumplen con estándares apropiados de desempeño térmico (OCDE, 2014). La situación se agrava en los condominios sociales, donde se observan importantes carencias en la materialidad de las viviendas y en el estándar de calidad del espacio público (Bustamante et al., 2020).

Estos tres procesos, agravados por los altos niveles de violencia e inseguridad a los que están expuestos estos barrios, han traído nuevamente al debate público las desigualdades en los estándares de calidad de la vivienda y del espacio público de los barrios, y el profundo deterioro urbano de algunas zonas, lo que constituye una de las características más visibles de nuestras ciudades. Esta situación, que ya se comienza a entrever a inicios del año 2000, se ha acrecentado en las últimas dos décadas. Los primeros debates se centran en los déficits relativos a la calidad de viviendas y barrios y sus niveles de habitabilidad. En esa época, Rodríguez y Sugranyes (2005) y Ducci (2007) constataban cómo el mayor acceso a la vivienda formal no estaba significando una mejora en la calidad de vida de las familias populares; por el contrario, muchas de ellas preferirían retornar a la vida en campamentos. A partir de estos primeros trabajos se desarrolla una extensa investigación en torno a la fuerte segregación de los territorios donde se emplazan estas viviendas, las problemáticas que esta acarrea a quienes residen en estos sectores y los problemas objetivos y subjetivos que se asocian a ella (Larrañaga y Sanhueza, 2008; Sabatini et al., 2009; Sabatini, Wormald y Rasse, 2013). En los últimos años se ha puesto especial énfasis en el estudio de los procesos de estigma y deterioro de la identidad territorial en estas zonas (Cornejo, 2012; Elorza, 2019; Álvarez, 2017; Rasse y Lin, 2020).

Desde el Estado, el abordaje de estos problemas se ha realizado principalmente desde dos dimensiones: las obras físicas (en viviendas y espacios públi-

cos) y la seguridad pública. En términos de obras físicas, en los últimos años de la década de los noventa se realizaron intervenciones puntuales en los conjuntos con problemas constructivos más críticos, sin embargo, a mediados de la década siguiente se desarrollaron líneas programáticas específicas orientadas al mejoramiento de viviendas y espacios públicos y comunitarios. Algunos de estos programas (como el de Protección del Patrimonio Familiar) se orientan a la realización de intervenciones puntuales de mejoramiento en las viviendas (techumbres, revestimientos); otros al mejoramiento de espacios comunitarios (como el Programa de Condominios).

En el año 2006 se crea el programa Quiero Mi Barrio como una primera propuesta de trabajo con foco en el territorio, en el cual la propia comunidad decide qué espacios públicos intervenir y qué trabajos realizar en su barrio. Este programa, si bien representa un avance tanto en su modelo participativo como en instaurar un foco territorial, resulta insuficiente para el contexto de amplias zonas de deterioro que van mucho más allá de la escala del barrio y que presentan dificultades que exceden con creces el mejoramiento de espacios públicos. Debido a esto, en el año 2011 se crea el Programa de Mejoramiento de Condominios Sociales (más conocido como Segunda Oportunidad), orientado específicamente a la demolición de edificios de vivienda en sectores de alto deterioro urbano, iniciativa que otorga a los residentes la opción de quedarse en el barrio o salir de él. Este programa no tenía asociada una propuesta programática respecto a qué hacer con el suelo liberado por las demoliciones, lo que llevaba a un desgaste incluso más profundo en zonas que quedaban rodeadas de espacios baldíos. En el fondo, fue un programa de demoliciones y alternativas de movilidad residencial, pero sin incorporar elementos de regeneración.

Desde las políticas de seguridad pública, los barrios segregados han sido abordados por el Ministerio del Interior desde la idea de criticidad en términos de ocurrencia de delitos. Cabe señalar que solo en la Región Metropolitana existen este tipo de barrios en 31 de las 39 comunas del núcleo metropolitano, donde habitan más de 700.000 personas y un 20% de sus habitantes son niños, niñas y adolescentes (Figura 1), lo cual da cuenta de la urgencia de abordar este problema. A mediados del año 2020 se anunció la intervención de 33 de estos barrios a nivel nacional. Estas intervenciones, si bien en ocasiones han sido rotuladas como “planes integrales”, en la práctica combinan estrategias policiales y de obras físicas, sin incorporar la intersectorialidad necesaria para revertir los profundos procesos de deterioro urbano que experimentan estos sectores.

FIGURA 1. Barrios críticos en Santiago



Fuente: elaboración propia basada en Ciper, 2009.

En principio, el programa de regeneración del MINVU no contaba con un instrumento operacional que reglamentara su desarrollo. Lo anterior tiene re-

lación con su origen, pues nace desde la reflexión crítica sobre el programa Segunda Oportunidad, que era básicamente de demolición y asignación de nuevos subsidios a las familias, sin considerar el uso final de los terrenos desocupados por la movilidad de aquellas que optan por el pago de su vivienda original.

Al amparo de los esfuerzos por tener ciudades más justas -un objetivo que cobra fuerza mediante la promulgación de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (PNDU)- es donde surge el D.S. N° 18 del año 2017, en el que se aprueba el reglamento del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales, realizado por el MINVU a través de sus Secretarías Regionales y sus Servicios Regionales (Serviu). A la fecha, se están interviniendo con este programa 20 conjuntos habitacionales con casi 20.000 viviendas en distintas regiones de Chile (Tabla 1). Ninguna de estas intervenciones ha finalizado aún, y se puede observar en ellas distintos niveles de avance y diferentes tipos de articulaciones entre los actores involucrados.

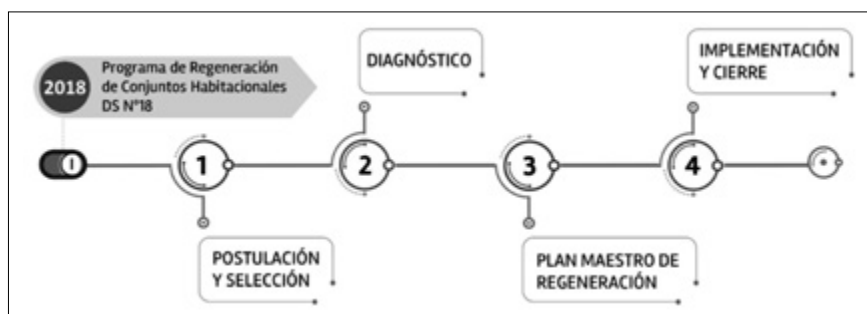
TABLA 1. **Conjuntos de viviendas intervenidas por el Programa de Regeneración MINVU**

Región	Barrios	Viviendas	Región	Barrios	Viviendas	
Antofagasta	Alessandri	256	Araucanía	Los Cóndores	1.130	
Coquimbo	Baquedano	155	Los Ríos	Los Alcaldes	256	
Valparaíso	Brisas del Mar	384	R.M.	Francisco Coloane	1.356	
	Puchuncaví	224		Marta Brunet	1.256	
	Villa Arauco	256		Volcán San José II	1.708	
O'Higgins	Vicuña Mackenna	1.793		Volcán San José III	1.254	
	Baltazar Castro	660		Parinacota	1.672	
Maule	Las Américas	1.188		Nacimiento	357	
Biobío	Michaihue 716	973		Santa Julia	2.111	
	Ribera Norte	1.182		La Legua	1.216	
				Total	19.387	

Fuente: elaboración propia basada en información del MINVU.

El Decreto Supremo N° 18, que corresponde al reglamento del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales, fue publicado en el diario oficial el 23 de marzo del año 2018, es decir, cuando el programa ya operaba, lo que lleva a que, en la práctica, los procedimientos y las formas de hacer se antepongan a los lineamientos programáticos. Este proyecto consta de seis materias y 16 artículos, mediante los cuales se regula la postulación y selección de los barrios y la ejecución. Se organizan en cuatro fases (Figura 2).

FIGURA 2. Fases del programa según DS N° 18



Fuente: elaboración propia.

Luego de la primera fase, que constituye la selección de los barrios a ser intervenidos, la segunda tiene por objetivo la entrada del equipo de trabajo de la Seremi al territorio para elaborar el diagnóstico. El principal producto de esta etapa es identificar los problemas habitacionales, urbanos, sociales y jurídicos que deben ser considerados en el proceso de regeneración. Además, este equipo también deberá apoyar a la comunidad en el proceso de constitución del Comité de Regeneración y de elaborar un convenio de colaboración con el municipio, en el que se establecen los compromisos de ambas partes. Dentro de los productos de esta fase está el convenio, el diagnóstico y la determinación de un polígono de intervención del programa.

En la fase tres, el objetivo principal es la elaboración del Plan Maestro, compuesto por planes de gestión habitacional, urbana y social. Todos estos deben contener las acciones necesarias y sintonizar con el diagnóstico. Los productos de esta etapa son el Plan Maestro con los componentes detallados, así como su acta de aprobación y un protocolo de acuerdo entre el comité, el MINVU y el municipio que establece los compromisos con el proceso.

Finalmente, la fase de implementación y cierre es aquella en la que se ejecutan todas las acciones y obras comprendidas en todos los componentes del plan. Se plantea que el proceso de regeneración debe culminar con la evaluación, que tiene por objeto verificar y acreditar la satisfacción de la comunidad y el cumplimiento del propósito del programa a través de las diversas acciones y obras ejecutadas. El plazo para realizar esta evaluación es de un año; sin embargo, no existe detalle sobre los criterios para realizar este cierre.

Al analizar el decreto, este describe los conjuntos que pueden ser objeto del programa sin hacer referencia a lo que se considerará como “conjuntos habitacionales de viviendas sociales altamente deteriorados o irrecuperables y su entorno”. También se explica que el proceso de postulación y selección de estos conjuntos se realizará mediante convocatorias del MINVU a cargo

de las Seremi respectivas, refiriendo criterios de selección que no quedan explícitos en sus dimensiones ni ponderación, y una comisión evaluadora respecto de la cual no se detalla su composición o formas de actuación. Asimismo, se señala que el instrumento para llevar adelante la tarea de regenerar es el Plan Maestro, sin definir cuáles son los componentes de intervención. Al final, se describe lo que sucede una vez terminada la intervención; sin embargo, quedan pendientes los criterios que se utilizarán para su evaluación.

El decreto finaliza con un ítem sobre el financiamiento del programa, constituido solo de un artículo en el cual se explica que estará financiado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo directamente o a través de los Servicios de Vivienda y Urbanización, de acuerdo con recursos contemplados en los presupuestos respectivos. Además, se podrá recurrir a recursos adicionales de programas que puedan ejecutar el Gobierno Regional, los municipios y otros servicios públicos, así como personas naturales o jurídicas y entidades privadas, tales como organizaciones comunitarias, sociedades, corporaciones o fundaciones.

En la práctica, la Ley de Presupuestos de cada año contiene el presupuesto Serviu de cada una de las regiones, desglosado para cada uno de los programas que se aplicarán en la región. Sin embargo, el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales no cuenta con un ítem presupuestario propio, es decir, se financia a partir de lo asignado al Serviu en el subtítulo 31 (Iniciativas de Inversión) y lo asignado en el subtítulo 33 (Transferencias de Capital) para otros programas y subsidios (Fondo Solidario de Elección de Vivienda, Programa de Mejoramiento de Viviendas y Barrios, entre otros). De esta forma, la estructura presupuestaria del programa está totalmente integrada y dependiente del presupuesto del Serviu y de otros programas y subsidios. Se destaca que desde el año 2018 la Ley de Presupuestos contiene una glosa (3k) en el presupuesto general del MINVU, que le entrega al Serviu una mayor flexibilidad en la ejecución del programa. En el año 2020 se publicó la resolución N° 1121 –dependiente de la misma glosa– que habilita al Serviu a utilizar dinero de los subsidios habitacionales en otras etapas del programa de regeneración (como demolición, remodelación, mantención y rehabilitación de las viviendas).

En el último tiempo, una serie de estudios (Dipres, 2016; Mareschal et al., 2020; Chateau et al., 2020) han revelado un conjunto de problemas en el programa que dificultan su implementación y alargan los tiempos de intervención. Los principales tienen que ver con la falta de estrategias de selección, las trabas normativas asociadas a la compraventa de unidades, los largos tiempos asociados a construcción y con esto, las prolongadas movilizaciones residenciales temporales, además de la falta de modelos de evaluación y gobernanza adecuados.

3. Metodología y estrategia de análisis

La investigación utiliza una estrategia metodológica cualitativa, que combina análisis de documentos y revisión bibliográfica con técnicas de conversación individual y grupal⁴. Sus fines son: (i) reconstruir, a partir de los documentos y relatos, el modelo de intervención implícito en el programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales y comprender las decisiones metodológicas que se han tomado en este marco como los principales aciertos y dificultades del programa; (ii) analizar casos internacionales comparativos para el contraste y la discusión de alternativas, y (iii) explorar alternativas de cambio a partir de criterios expertos.

Para reconstruir el modelo de intervención implícito en el programa se trabajó con revisión de documentos y entrevistas correspondientes a dirigentes de los barrios con proyectos de regeneración, profesionales ejecutores y tomadores de decisiones en varios casos de intervenciones en diferentes lugares del país, específicamente la Villa Marta Brunet en Puente Alto, Las Américas en Talca, Brisas del Mar en Viña del Mar y Vicuña Mackenna y Baltazar Castro en Rancagua. Estos casos permitieron dar cuenta de las diferentes formas de aproximación a la regeneración y tipos de proyectos, y la diversidad de formas de gobernanza para diferentes regiones y contextos urbanos donde se insertan estos barrios e intervenciones⁵.

Para construir los casos internacionales comparativos se analizaron documentos que permitieron evidenciar las particularidades del programa de regeneración nacional y la contingencia de las decisiones tomadas. Este material se complementó con una entrevista a un experto internacional en el tema. Específicamente, se analizó el Programa Nacional de Regeneración Urbana de Francia, la Ley de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que requieren atención especial de Cataluña, y el programa Empowerment Zones de Estados Unidos⁶.

Por último, se realizaron tres entrevistas a expertos en normativa urbana y habitacional, y dos talleres de informantes clave: uno con tomadores de

4 En el proyecto original se incorporaban instancias de conversación grupal a través de *focus group*; sin embargo, las condiciones sanitarias actuales llevaron a reemplazar esta metodología con herramientas digitales.

5 Inicialmente, la investigación propuso el análisis de dos casos, incluyendo los de Marta Brunet en Santiago y Las Américas en Talca. No obstante, los resultados preliminares de algunas entrevistas sostenidas revelaron que el programa de regeneración tiene distintas aproximaciones en su implementación en cada territorio, por lo que se consideró incorporar otros proyectos en el análisis para sumar las experiencias de otras regiones del país.

6 Estos casos internacionales fueron seleccionados porque corresponden a programas que contienen una institucionalidad fuertemente estructurada, cuentan con varios años de implementación (lo que nos permite analizar sus oportunidades y desafíos), y se han adaptado a diferentes circunstancias sociales y autoridades políticas. Al mismo tiempo, muestran alternativas diversas y factibles para resolver el mismo tipo de problemáticas, a través de la comparación de los entramados institucionales y legales y distintas formas de intervención.

decisión en temas urbanos y otro con ONG vinculadas a temas de ciudad. A través de esto se trabajó en el levantamiento y priorización de dimensiones a abordar mediante una política de regeneración, además de explorar posibilidades normativas y programáticas. La Tabla 2 presenta el resumen de las técnicas de recolección de información utilizadas y las muestras correspondientes.

TABLA 2. **Técnicas de recolección de información y muestra correspondiente de los casos de estudio**

Técnica	Objetivo	Muestra
<p>Entrevistas semiestructuradas individuales a i) tomadores de decisiones en el proceso de diseño del programa; ii) ejecutores a nivel local; iii) dirigentes de los barrios donde actualmente se implementa el programa; iv) expertos temáticos.</p>	<p>Tomadores de decisiones Comprender la forma en que visualizan el programa, su proceso de creación y las decisiones metodológicas tomadas.</p> <p>Ejecutores a nivel local Comprender todas las etapas del proceso de ejecución del programa, así como sus principales aciertos y dificultades desde la perspectiva en terreno.</p> <p>Dirigentes Comprender los principales desafíos y oportunidades del programa, así como sus principales aciertos y dificultades desde la perspectiva de las necesidades locales.</p> <p>Expertos Identificar y explorar alternativas normativas y programáticas de modificación del actual programa de regeneración.</p>	<p>Secretaría Regional Ministerial RM, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Serviu VI Región de O'Higgins, Serviu RM, Seremi Vivienda Región de Valparaíso, exseremi Vivienda Región del Maule, Dirección de Presupuestos; un dirigente de la junta vecinal, tres delegadas de block, tres expertos normativos y un experto internacional en temas de regeneración.</p>
<p>Talleres de discusión grupal con i) tomadores de decisiones a nivel central y local; ii) profesionales de ONG que trabajan en diversos proyectos de intervención social y urbana.</p>	<p>Tomadores de decisiones Comprender los elementos y principios deseables de la regeneración, así como los principales desafíos y oportunidades que puede tener una política pública desde la perspectiva de la gestión y su financiamiento.</p> <p>Profesionales de ONG Comprender los elementos y principios deseables de la regeneración, así como los principales impactos que tendría una política pública de regeneración en el territorio.</p>	<p>Tomadores de decisiones Una autoridad a nivel regional, una autoridad a nivel municipal; una exautoridad a nivel regional, un profesional directivo MINVU a nivel central.</p> <p>Profesionales ONG Un profesional de TECHO, un profesional de la Fundación Urbanismo Social, un profesional de Sur Corporación, un profesional de Junto al Barrio y un profesional de la Fundación Vivienda.</p>

Técnica	Objetivo	Muestra
Análisis de documentos del programa y su aplicación en los casos de estudio. Análisis de documentos de los casos comparativos internacionales.	Reconstruir las decisiones tomadas, la forma de asignación de recursos, los actos administrativos involucrados, las decisiones de diseño urbano y de las intervenciones en el edificio con sus respectivas evaluaciones técnico-ambientales.	<p>Documentos casos nacionales Decreto Supremo N° 18 del año 2017.</p> <p>Documentos casos internacionales Leyes/normativas</p> <ul style="list-style-type: none"> •Cataluña: Ley 2/2004, del 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. •Francia: Loi Solidarité et Renouveau Urbain. Des outils pour les collectivités locales. Direction générale de l'urbanisme, de l'habitat et de la construction. Noviembre del año 2001. •Estados Unidos: Empowerment Zones and Enterprise Communities Act of 1993.

Fuente: elaboración propia.

El análisis del material recolectado se desarrolló en dos etapas. En la primera se analizó el material distinguiendo por actor (en los casos nacionales) o por caso (en los casos internacionales), levantando categorías de forma inductiva, a partir de la lectura de las transcripciones y documentos. En la segunda, en tanto, se realizó una triangulación del material a partir de sucesivas sesiones de análisis colaborativo entre los miembros del equipo investigador.

4. Aprendizajes de los casos internacionales y nudos críticos para la regeneración de barrios en Chile

A continuación se presentan, en primer lugar, las enseñanzas surgidas del análisis de los tres casos internacionales seleccionados. Posteriormente, se exponen los resultados del análisis del Decreto N° 18 en función de las entrevistas a los actores claves y los talleres realizados. Luego, con todos estos antecedentes se identificó una serie de nudos críticos que deben abordarse para mejorar las intervenciones actualmente en curso.

4.1. Aprendizajes para la regeneración urbana desde Francia, España y Estados Unidos

Los tres casos de estudio se caracterizan por abordar la regeneración urbana desde perspectivas institucionales y escalas territoriales diversas, adaptándose a contextos y tiempos históricos particulares. En el caso de Francia, el Programa Nacional de Regeneración Urbana es gestionado por la Agencia Nacional para la Renovación Urbana, creada por ley en el año 2003. Su objetivo es la reinserción de los barrios de la ciudad y la reducción de las desigualdades sociales, en una lógica de mezcla social y ciudadana que busca dar respuesta

a aquellos barrios que concentran problemas de diversa índole. Por su parte, en Estados Unidos, el programa federal Empowerment Zone es gestionado por el Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano desde mediados de los años noventa, con un foco en la entrega de subvenciones federales para servicios sociales, ciertos incentivos y desgravaciones fiscales para las empresas locales con miras a regenerar económicamente barrios desfavorecidos. Finalmente, en el caso de Cataluña, en España, la Ley de Mejora de Barrios, Áreas Urbanas y Villas que Requieren una Atención Especial fue promulgada en el año 2004 con la intención de superar las intervenciones sectoriales en barrios que presentan carencias urbanas, económicas y sociales para evitar su progresivo deterioro.

Los casos internacionales plantean distintas perspectivas sobre la visión de futuro a alcanzar; sin embargo, es posible trazar ciertas transversalidades. En primer lugar, la regeneración urbana es entendida desde una dimensión físico-espacial (intervenciones urbanas en vivienda y espacio público), desde una social (iniciativas o programas para la reducción de las desigualdades) y desde otra económica (incentivos fiscales). Pese a que no existe una definición común sobre lo que implica el éxito de una política de regeneración ni cuáles son sus elementos ineludibles, se vislumbra una clara evolución en las últimas décadas por superar el intervencionismo físico y comprender que esta debe contemplar también factores económicos y sociales de una forma integrada. En segunda instancia, los casos internacionales presentan una considerable diversidad en cuanto a origen, procesos, modelos de gestión, financiamiento y gobernanza; no obstante, se evidencian algunos elementos transversales que han determinado el impacto de las iniciativas:

- **Criterios de selección:** los programas presentan criterios claros y precisos para la selección de las zonas susceptibles a ser intervenidas.
- **Fase de postulación:** un territorio, municipio o área urbana presenta un proyecto de regeneración para ser evaluado por un comité, agencia o institución. Los proyectos suponen un avance importante en el proceso, ya que contemplan los recursos necesarios.
- **Seguimiento y monitoreo:** se estipulan medidas de seguimiento y monitoreo, como la conformación de comités de seguimiento que presentan informes de resultados o relaciones periódicas a través de indicadores cuantitativos.
- **Financiamiento propio:** se destinan recursos financieros específicos para los programas de regeneración urbana. En algunos casos, los fondos provienen de partidas presupuestarias de algunas instituciones; en otros, se crea un fondo específico para el programa.
- **Cooperación interinstitucional:** se promueve la generación de lazos sólidos para alcanzar los objetivos propuestos. Se trabaja bajo el supuesto que

no es posible lograr la regeneración a través de una sola entidad dada su naturaleza multidimensional y multiescalar.

- **Cooperación público-privada:** desde la perspectiva económica, reducir la carga presupuestaria para los organismos públicos supone generar una cooperación con asociaciones y entes privados para atraer inversiones a los territorios intervenidos.
- **Participación vinculante:** la participación de las asociaciones y organizaciones locales es un requisito fundamental para la gestión y éxito de los programas. El aprovechamiento de la fortaleza de los tejidos asociativos no solo ha reforzado la legitimidad de estas asociaciones, sino que son ellas la principal fuente de conocimiento del territorio.

La revisión sugiere que la gestión exitosa de la regeneración urbana reside en el carácter integrado de sus acciones: por una parte, en la capacidad de lograr una red de colaboración óptima entre los actores; por otra, en un marco institucional que permita efectivamente que se produzcan sinergias entre las acciones. Este último punto es reforzado por el experto internacional entrevistado, pues, basado en su experiencia en la implementación de la Ley de Barrios de Cataluña, la cooperación interadministrativa ha sido uno de los principales desafíos en la ejecución de las iniciativas.

La integración de diferentes componentes en un proyecto urbano coherente no resulta sencilla. Las actuaciones de carácter físico, social y económico tienen lógicas, plazos, agentes y racionalidades diferentes, por lo que surge la necesidad de establecer algún tipo de planificación estratégica que promueva y facilite la coordinación entre ellas. Esta articulación de políticas se ha convertido en el paradigma de la regeneración urbana, que en las últimas décadas se ha planteado como un mecanismo que permite reforzar las sinergias entre políticas sectoriales que den solución y respuesta no solo a los componentes físicos de los barrios vulnerables, sino que fomenten estrategias de desarrollo económico, impulsen la cohesión social y promuevan la inclusión de la ciudadanía en el proceso de construcción de la ciudad.

4.2. Nudos críticos de la regeneración urbana en Chile

En los siguientes apartados se presentan las principales debilidades y oportunidades de mejora para el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales, organizadas como: i) definición y alcance de la regeneración de barrios; ii) estándares constructivos; iii) problemas de los procesos del programa; iv) dificultades normativas de las intervenciones; v) gobernanza del programa y de las intervenciones y vi) estabilidad del financiamiento.

4.2.1. Definición y alcance de la regeneración de barrios

Uno de los primeros problemas identificados en el reglamento del programa es que no cuenta con una definición conceptual u operacional de lo que entiende por regeneración, ni cuáles son los indicadores que determinan el éxi-

to del programa. En la práctica, esto tiene como consecuencia que coexisten en los equipos diversas formas de comprender la regeneración, de acuerdo con la historia profesional y visión disciplinar. Los profesionales del SERVIU, MINVU y Seremi definen y comprenden el programa por diferenciación, es decir, más que trabajar sobre una definición propia de lo que el programa es y cuál es su núcleo, lo explican a través de sus similitudes y diferencias con:

- (i) el programa Segunda Oportunidad, con el que comparten la misma problemática, pero mientras el Segunda Oportunidad tiene un foco individual y se basa en la erradicación, el programa de regeneración es comunitario y se basa en la permanencia en el lugar.
- (ii) el programa Quiero Mi Barrio (PQMB), con el que comparten la idea de proyecto comunitario participativo, pero son diferentes en tanto PQMB se aboca solo a espacios públicos sin intervenir viviendas (también incluidas en el programa de regeneración).

En segundo lugar, la descripción que hacen del programa es desde sus acciones: este genera una diversidad de acciones de reconversión, reconstrucción y regeneración, bajo la premisa que es mejor rediseñar que demoler y reconstruir. Se busca (i) ver el colectivo y entender qué pasa en ese territorio y (ii) generar un proceso de coeducación entre profesionales técnicos y habitantes, a través de la instalación de una mesa técnica participativa.

Esta primera visión, enfocada en la regeneración a través de acciones físicas, concuerda en gran medida con la de los vecinos y dirigentes, los cuales entienden el programa como algo reparatorio, es decir, como un instrumento diseñado para solucionar los problemas que sus viviendas y barrios han tenido desde el origen y darles, de alguna forma, la vivienda que siempre debieron tener. Si bien transversalmente entre los entrevistados se asigna importancia central a la participación de los sujetos como parte constitutiva del programa, todos concuerdan en que, en la práctica, prevalece el foco en las obras físicas (en espacios privados y públicos) y accesibilidades (a servicios públicos), por sobre la implementación de programas sociales y de desarrollo económico local.

Al ser consultados respecto del foco que debería tener una política de regeneración en nuestro país, los tomadores de decisión se inclinan hacia una política enfocada en intervenciones físicas e incentivos que impulsen la mejora de ciertos barrios, con el objetivo de promover el desarrollo económico local y revertir situaciones de segregación residencial. Los profesionales que trabajan en ONG, en cambio, perciben la regeneración desde un ámbito más socioespacial: la regeneración se cumple cuando se logra un equilibrio entre dos planos: el fortalecimiento de las capacidades de gestión de las comunidades, por una parte, y por otra, la recuperación del entorno construido, potenciando las cualidades del territorio y asegurando el acceso igualitario a bienes y servicios para generar barrios más autosuficientes.

En cuanto a los territorios susceptibles para intervenir, los participantes de los dos talleres concordaron en que la regeneración no solo debe contemplar barrios con altos déficits cualitativos de vivienda, sino también zonas degradadas de la ciudad y zonas en las que ha existido exclusión social. Si bien el DS N° 18 no plantea un tipo específico de situaciones de deterioro urbano, las entradas de barrios al programa de regeneración han correspondido a territorios donde pueden existir cuatro tipos distintos de problemáticas: degradación del territorio, falta de mantenimiento, problemáticas sociales y de seguridad. De acuerdo con los entrevistados, si bien esto ha respondido a la diversidad y profundidad efectiva de situaciones de deterioro urbano, en la práctica dificulta tener un mínimo programático estandarizado que permita la fluidez de recursos en las etapas iniciales, al representar cada nuevo barrio un desafío totalmente distinto a los anteriores.

4.2.2. Estándares constructivos

Algo que se revela en las entrevistas a los dirigentes vecinales es que la gran mayoría de los edificios de los condominios susceptibles de regenerar se diseñaron y construyeron con los estándares mínimos exigidos en el momento de su edificación, algunos de los cuales están lejos de permitir condiciones mínimas de habitabilidad en el interior de las viviendas. Por ejemplo, edificios habitacionales construidos antes del año 2000 no estuvieron obligados a asumir ningún estándar térmico en su envolvente, como los establecidos actualmente en el Artículo 4.1.10 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC) (MINVU, 2020). Tampoco se vieron obligados a asumir algún requerimiento mínimo de ventilación para asegurar la calidad de aire interior. Dado esto, dichas viviendas están lejos de ofrecer condiciones mínimas de confort y habitabilidad en sus recintos.

Lo anterior ha implicado que los usuarios de estas viviendas vivan por años en condiciones fuera de la comodidad térmica o con consumos de energía de calefacción altamente ineficientes, y con consecuencias para su salud. En estos edificios tampoco se han aplicado estándares adecuados de desempeño acústico. Otro aspecto importante a considerar es el problema de sobrecalentamiento que ocurre en las viviendas en período estival, fenómeno que se ve recrudecido por el incremento observado en el último tiempo en la temperatura ambiental en la zona central de Chile y por la total ausencia de exigencias de diseño o de sistemas de protección solar para mitigar su ocurrencia en el interior de las viviendas. Este problema es aún más crítico en viviendas sociales, que presentan altos niveles de hacinamiento, lo que produce un alza de la temperatura al interior de sus espacios.

El Programa de Regeneración Urbano Habitacional estipula que en los proyectos de rehabilitación de las viviendas se apliquen estándares térmicos superiores a los que actualmente establece el artículo 4.1.10 de la OGUC. En

gran parte del país, estos estándares implican la aplicación de aislamiento térmico en la envolvente opaca y en ciertos recintos, se obliga el uso de ventanas con doble vidriado hermético (DVH) o termopanel (Resolución Exenta MINVU N° 02880/2016 y Resolución Exenta MINVU 3800/2018). Junto a los estándares térmicos, también se establecen requerimientos mínimos de ventilación en las viviendas para mejorar la calidad del aire interior. El problema principal radica en que estos estándares solo apuntan a mejorar las condiciones térmicas de las viviendas en períodos fríos del año, sin considerar estrategias para resolver problemas de este tipo en el verano.

4.2.3. Problemas de los procesos del programa

Las entrevistas a ejecutores del programa y a los dirigentes de los barrios con proyectos de recuperación revelaron distintos problemas en el establecimiento de procesos de las diferentes etapas de la regeneración, principalmente en cuanto a (i) procesos de selección de barrios, (ii) plazos de implementación del programa y (iii) seguimiento, monitoreo y evaluación.

Selección de barrios y escala de la intervención

El DS N° 18 no incorpora una etapa abierta de selección de los barrios a intervenir, sino que estos son seleccionados desde el nivel central y regional a partir de criterios discrecionales. Esto genera diversos problemas: en primer lugar, no se asegura una cierta homogeneidad de entrada (criterios de inclusión y exclusión estandarizados) que permita garantizar la pertinencia y factibilidad del programa, como plantean los casos internacionales revisados. A juicio de los dirigentes entrevistados, es fundamental modificar los procesos de selección para que sean más justos y transparentes. En segundo lugar, se desaprovecha la posibilidad de un proceso abierto de postulación que permita que al momento de la selección existan avances en términos de diagnósticos y de organización y colaboración intersectorial en los barrios. Este último punto es relevante porque se podría prever (en términos generales) un marco presupuestario y proyectual en función del diagnóstico inicial.

Asimismo, los tomadores de decisiones que participaron en los talleres destacaron la importancia que las intervenciones respondan a las dinámicas particulares de los territorios. Pese a que se requieren criterios claros y precisos para la selección de los barrios, comentaron que no se pueden omitir las características específicas de los territorios ni sus dinámicas subyacentes, algo que está relacionado con la determinación de la escala de intervención del programa. Si bien desde este se plantea como escala un conjunto habitacional, puede haber diferencias radicales, tanto en términos de superficie como en cantidad de viviendas, que afecte a los proyectos posibles y al presupuesto asociado a ellos. Asimismo, la escala de la ciudad donde se inserta el conjunto habitacional a intervenir también resulta un elemento importante, así como la localización del conjunto a regenerar en el contexto urbano. En la

actualidad, estos elementos no están considerados claramente en el decreto que define al programa dado que, desde su promulgación, han existido diversas escalas para la implementación de iniciativas. En algunos casos se han planteado polígonos de intervención de menos de 200 viviendas y en otros, sectores que superan las 1.500 unidades (Ver Tabla 1).

Plazos de implementación del programa

La estructura flexible del programa, si bien permite ajustarse a los requerimientos que vayan surgiendo en una política de largo plazo, no asegura tampoco su continuidad en el tiempo ni establece medidas concretas para cumplir los plazos correspondientes ante distintas contingencias. Para los dirigentes de los barrios con proyectos de regeneración es necesario acortar los tiempos del programa, entendiendo que actualmente se proyecta un horizonte de diez años en promedio. Este último punto es central: debe considerarse que los vecinos de estos conjuntos, antes de la llegada del programa, llevaban años trabajando por su vivienda, lo que, sumado a los tiempos propios del proyecto, muchas veces se convierte en décadas, con la consiguiente pérdida del sentido del trabajo, pues los hijos crecen y se van, adultos mayores fallecen, y ellos mismos envejecen en el proceso, cambiando los usos de la vivienda y las expectativas sobre ella.

Seguimiento, monitoreo y evaluación

Al no existir propiamente un diseño del programa, sino solo un decreto, tampoco se cuenta con componentes, supuestos de intervención u otros elementos críticos para un sistema de indicadores que permitan el monitoreo y evaluación del programa. Esto impide su seguimiento y análisis más allá de su nivel de ajuste a los tiempos previstos, obras realizadas y niveles de participación. Uno de los desafíos principales reside en la multisectorialidad de las intervenciones en un mismo territorio. La participación de diversas instituciones a diferentes escalas dificulta la posibilidad de integrar la recolección de información y examinar los resultados del programa en su totalidad. Para los ejecutores en el nivel central (Serviu, MINVU y Seremi), uno de los nudos críticos del decreto es que no plantea instrumentos para formalizar los acuerdos tomados en los planes maestros participativos desarrollados, lo que impide la exigibilidad de los compromisos.

4.2.4. Dificultades normativas de las intervenciones

El Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales cuenta con instrumentos normativos y legales que muchas veces entorpecen y dificultan la fluidez de su ejecución. De hecho, esta dimensión fue considerada como la principal responsable de los excesivos plazos del programa para diferentes entrevistados. Los nudos normativos existentes se pueden agrupar en aquellos relacionados con las normas urbanísticas, propiedad o la edificación.

En primer lugar, surge una serie de dificultades en la modificación de la regulación establecida por los instrumentos de planificación. Esto implica el rediseño de la vialidad existente o el cambio de las alturas, densidades, usos de suelo, entre otras variables establecidas por el Plan Regulador Comunal y su respectiva ordenanza. Las trabas o demoras de estas modificaciones están dadas por las magnitudes de las intervenciones que establecen los planes maestros. Como ejemplo se pueden mencionar las ampliaciones realizadas en Villa Las Américas en Talca, que pasaron de viviendas de 42,5 m² a 58 m², con mejoras en los estándares de calidad en acústica y térmica, o en Brisas del Mar, en el sector de Glorias Navales de Viña del Mar, donde se modificaron las viviendas de 40 m² a 57 m². Ambos casos debieron adaptar las viviendas a la normativa actual y subsanar todas las observaciones de la Dirección de Obras Municipales (DOM) correspondiente, lo que amplió los plazos originales de manera significativa.

En segunda instancia, existen importantes problemas legales asociados a la tenencia de los predios y viviendas al momento de realizar los procesos de demolición y construcción. Lo anterior requiere muchas veces de la expropiación de viviendas, la fusión y subdivisión de predios y residencias, la desafectación de utilidad pública de algunos terrenos, entre otras modificaciones normativas. Un ejemplo de este tipo de trabas se observa en el caso de los proyectos viales incluidos en los Planes Reguladores Comunales, los cuales deben contemplarse en los Planes Maestros de Regeneración de los sectores a intervenir. Para ellos se deben adquirir copropiedades completas en función de tener el dominio necesario para ejecutar las obras proyectadas y de esta forma pasar los lotes correspondientes a bienes nacionales de uso público.

Por último, respecto de las trabas normativas en torno a la edificación se destaca la dificultad de construir ampliaciones en edificios de departamentos cuya altura libre de piso a cielo es menor a los 2,3 metros de altura, que actualmente establece como mínima el Artículo 4.1.1 de la OGUC. Este problema también se presenta en ampliaciones de casas. Dado lo anterior, ampliaciones que pretendan construirse con una altura inferior a la indicada se encuentran con la dificultad de su aprobación en la DOM respectiva.

4.2.5. Gobernanza del programa y de las intervenciones

El programa presenta varios desafíos para su gobernanza. Al ser un programa del MINVU no puede evitar tener una mirada sectorial frente a la multidimensionalidad de la regeneración, además de no establecer procesos claros de colaboración y participación de otros actores. En ese sentido, se evidenciaron dimensiones en las cuales la gobernanza presenta dificultades:

Intersectorialidad

Desde la perspectiva de los dirigentes de los barrios con proyectos de regeneración existen diversas problemáticas que derivan en que el flujo del pro-

grama queda detenido por la falta de colaboración de diversas instituciones públicas. Muchas iniciativas no se concretan porque se requiere trabajar con otros servicios públicos, los cuales no cuentan con instrumentos para hacerlos exigibles. Los dirigentes fueron enfáticos en que si realmente se quiere llevar a cabo el programa, se requiere resolver la institucionalidad para lograr una verdadera intersectorialidad. Los diagnósticos son integrales y por lo mismo, levantan aspectos y desafíos sociales que deben ser intervenidos; sin embargo, no logran ser derivados a otras instituciones, lo que impide una regeneración efectiva y profunda.

En los talleres realizados con expertos se le otorgó especial énfasis a la importancia de la multidimensionalidad, intersectorialidad, integralidad y carácter articulador del programa de regeneración. Por lo mismo, en ambos talleres surgió la necesidad de diseñar una gobernanza que permita una intersectorialidad más fluida y una descentralización de toma de decisiones respecto del territorio. Los profesionales del Serviu, MINVU y Seremi concordaron en la relevancia de la integralidad del programa dentro de las líneas del MINVU (vivienda y espacio público) y la búsqueda de articulación, tanto con otros sectores del Estado como con distintas organizaciones de la sociedad civil. En efecto, tanto los ejecutores del programa como los expertos que participaron en los talleres coincidieron en que, dentro de los principios de una política o programa de regeneración, se debe contemplar la intersectorialidad y la necesidad de contar con una institucionalidad articuladora.

Participación de la comunidad, gobiernos locales y otros actores de la sociedad

Un tema relevante de la gobernanza del programa es la definición de la participación de la comunidad en las distintas etapas del proyecto. Los dirigentes valoraron mucho la participación y la sensación de un trabajo conjunto con el equipo Serviu. Sin embargo, entienden que el equipo es insuficiente en relación con la envergadura de la tarea, y visualizan que para que el programa funcione se necesita de la colaboración de muchas otras agencias públicas, respecto de las cuales el Serviu no tiene ninguna autoridad. Tanto para los ejecutores del programa como para los tomadores de decisión y profesionales de ONG, un programa de regeneración debe ser participativo y con un fuerte involucramiento comunitario. Los profesionales del Serviu, MINVU y Seremi enfatizaron la importancia de la participación –al menos como diseño conjunto– y en algunos casos como una coejecución y gestión comunitaria para la sustentabilidad.

Otro componente de la gobernanza que emergió en las entrevistas es la participación de los gobiernos locales y de otros actores de la sociedad civil en la implementación del programa. En primer lugar, los entrevistados destacaron que la participación de los gobiernos locales depende mucho de su capacidad y voluntad, sin ser un componente central del modelo de intervención, pues no están envueltos en el proceso de selección y ejecución. Su

nivel de involucramiento ha sido calificado por los dirigentes como variable, no solo entre los distintos casos analizados, sino en distintos momentos del programa. Tanto para los dirigentes como para los ejecutores de esta iniciativa, el involucramiento de los gobiernos locales es fundamental para otorgar fluidez al proceso. Sin embargo, no solo se enfatizó la necesidad de incluir a los municipios, sino que además resaltaron la necesidad de una articulación de esfuerzos entre sector público y privado.

4.2.6. La estabilidad del financiamiento

Uno de los elementos que generan más tensión en la implementación de los programas y políticas públicas es su financiamiento. Dada la naturaleza de los programas de regeneración, que consideran largos plazos para su ejecución, se requieren instrumentos financieros lo suficientemente flexibles para adaptarse a las dinámicas cambiantes a lo largo del proceso, pero también de recursos o mecanismos claros que permitan su continuidad en el tiempo.

Actualmente, el programa de regeneración no cuenta con un financiamiento definido o línea presupuestaria propia, sino que más bien se articula con otro tipo de programas para subsidios (Fondo Solidario de Vivienda), demoliciones o remodelaciones (Mejoramiento de Viviendas y Barrios o Protección de Patrimonio Familiar) y proyectos urbanos (Banco Integrado de Proyectos). De esta forma, el SERVIU o SEREMI de cada región destina parte de su presupuesto para un equipo de regeneración, que a su vez debe ir integrando distintos programas a medida que avanzan sus etapas. Aunque este esquema permite una mayor flexibilidad, está desprovisto de una institucionalidad financiera que le dé estabilidad y autonomía, lo que se transforma en un riesgo importante para el impacto del programa y los tiempos de ejecución, dado que, al no existir prioridad para los beneficiarios en la asignación de subsidios, por ejemplo, se producen retrasos en el desarrollo de las etapas del proyecto en su conjunto. Además, existen algunos obstáculos normativos que impiden destinar el gasto en las etapas adecuadas o en los usos necesarios (por ejemplo, cambiar líneas entre subtítulos).

Como parte importante del financiamiento de los proyectos dependen de procesos administrativos que se realizan en otras reparticiones públicas -que no necesariamente comparten los tiempos, criterios y perspectivas del equipo de regeneración-, existe una tensión en la implementación del programa que condiciona su factibilidad y éxito. Una parte importante del financiamiento es evaluado por el beneficio a la persona o a la familia; sin embargo, muchas de las intervenciones generan beneficios colectivos que son difíciles de medir para la institucionalidad existente.

La primera etapa del programa, referida a la inserción en el territorio y a la elaboración del Plan Maestro, es una fase en la que se realizan los estudios y se estiman los recursos requeridos. Con él se inicia la postulación a las res-

pectivas iniciativas de inversión. En la práctica, no hay acciones iniciales que permitan desarrollar la confianza de los actores locales con obras, dada la naturaleza de la aprobación y condición de los recursos para las obras previas a la aprobación del Plan Maestro. Distinto es el caso de otros programas como Quiero Mi Barrio, en los cuales el diálogo con las comunidades presenta un marco financiero que posibilita estimar el alcance de la propuesta.

Un segundo elemento relevado en los talleres y ausente en el discurso de los actuales ejecutores fue la necesidad de promover la diversificación de actividades y usos, además del desarrollo económico local, cuestiones que, desde la visión de los participantes, son necesarias para una regeneración efectiva. Asimismo, se hizo énfasis en la necesidad de crear mecanismos para posibilitar la inversión privada en los procesos de intervención, lo cual actualmente está ausente en la implementación del programa.

5. Propuesta de política pública

Sobre la base de la identificación de los nudos críticos para la regeneración de barrios en Chile, la experiencia internacional y el análisis del Decreto N° 18 se presentan una serie de propuestas para el mejoramiento de la política pública que surgen desde la discusión con dirigentes, expertos, profesionales ejecutores y tomadores de decisiones, y que fueron validadas en sucesivas rondas de entrevistas y talleres. En primer lugar, se presenta una redefinición de lo que se debería entender por regeneración, sus componentes y principios y una propuesta del programa estructurado en base a la teoría de cambio. Posteriormente, se exponen propuestas con modificaciones en diferentes dimensiones de la política pública en dos escenarios y con diferentes niveles de profundidad: una de corto plazo, que involucra cambios en diferentes procesos de la política pública y en reglamentos y leyes, y otra de largo plazo, que implica cambios profundos tanto en la gobernanza, el financiamiento y los procesos.

5.1. Definición, componentes y principios de regeneración urbana

Es fundamental destacar la importancia de la participación y la coordinación sectorial que debe comprender un programa de regeneración. Estos dos elementos fueron resaltados por parte de los actores entrevistados y son componentes esenciales de las iniciativas de regeneración implementadas en contextos internacionales. De esta forma se propone entender la regeneración urbana como un programa integral, participativo y coordinado intersectorialmente, 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 u obsolescencia urbana.

Además de requerir una definición, el programa necesita una especificación de sus ámbitos de intervención para poder delinear aquellas cuestiones

que puede o no intervenir. Al respecto, se propone que la regeneración de barrios pueda abordar ocho ámbitos (Figura 3).

FIGURA 3. **Ámbitos de intervención del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales**



Fuente: elaboración propia.

Se observan ausencias importantes en la definición del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales en cuanto a sus principios. Al respecto y de acuerdo con lo aprendido en los casos internacionales, las entrevistas y los talleres, se propone que la regeneración urbana tenga los siguientes principios, coherentes con los desafíos que debe enfrentar:

- **Intersectorialidad.** Con una actuación coordinada de las agencias sectoriales involucradas en las dimensiones de regeneración.
- **Descentralización.** Con una gobernanza que fortalezca las capacidades de los gobiernos subnacionales y la articulación entre los niveles del Estado.
- **Integralidad.** Con una visión que comprenda diversos componentes del desarrollo urbano y social.
- **Transparencia.** Con criterios objetivos y medibles de selección, seguimiento y evaluación.
- **Flexibilidad.** Con capacidad de adaptación a tipos de intervención y en el uso de los recursos.
- **Eficiencia.** Con procesos administrativos efectivos y un cumplimiento riguroso de los plazos establecidos.
- **Participación.** Con un rol activo y el empoderamiento de las comunidades locales.
- **Colaboración.** Con capacidad de generar alianzas entre la sociedad civil, el sector público y privado.

Considerando la información recopilada y tomando en consideración la definición y principios, se desarrolló una teoría de cambio que permite comprender la lógica subyacente al programa de regeneración como lo entendemos en esta propuesta. Esta consta de tres componentes centrales sobre los que se trabaja: habitabilidad (de espacios públicos y privados), accesibi-

lidad (entendida tanto como dotación de infraestructura y equipamiento en el barrio o sus cercanías, como en relación con mejoras de conectividad y transporte público) y seguridad (entendida desde un punto de vista sociocomunitario de control sobre el espacio y libertad para usarlo y circular por este). Estos componentes están cruzados por dos elementos transversales: la participación y la promoción del desarrollo económico a escala local.

FIGURA 4. Propuesta de Programa de Regeneración Urbana

Regenerar barrios integralmente, superando sus problemáticas de deterioro u obsolescencia urbana		Impacto
Actividades	Productos	Resultados
<p>Rediseño o construcción participativa de espacios públicos existentes en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana o creación de espacios públicos nuevos allí donde no los hay o son insuficientes, de acuerdo a los estándares medioambientales y de calidad actuales.</p> <p>Rediseño y construcción participativa de viviendas en condiciones de alto deterioro o problemáticas de habitabilidad, de acuerdo a los estándares actuales de metraje, calidad, confort, y eficiencia energética.</p> <p>Diseño y construcción participativa de espacios de servicios o comercio en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p>	<p>MEJORA EN HABITABILIDAD: Las viviendas y espacios públicos han sido rediseñados y reconstruidos participativamente.</p>	<p>Mejora la habitabilidad —incluido el confort térmico, y visual y la calidad del aire interior— y la eficiencia energética de las viviendas.</p> <p>Aumenta el uso y calidad de los espacios públicos.</p> <p>Las personas acceden a una mayor diversidad de comercios y servicios en la escala local.</p>
<p>Mejora en el acceso a equipamiento e infraestructura urbana, y servicios de ciudad a la población de barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p> <p>Mejora en las condiciones de conexión de barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia a centros y subcentros urbanos a través de transporte público.</p> <p>Surgimiento de nuevas oportunidades de desarrollo económico local y fortalecimiento de las existentes, potenciando circuitos locales de empleo, comercio y servicios en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p>	<p>MEJORA EN ACCESIBILIDAD: Los barrios cuentan con buena accesibilidad a equipamientos e infraestructura urbana, a los subcentros urbanos, y las oportunidades de la ciudad.</p>	<p>Mejora el estándar urbano de los barrios, la calidad de vida de los habitantes, y la integración social de los barrios con la ciudad.</p> <p>Disminuyen los tiempos de viaje de los habitantes para acceder a servicios de ciudad.</p> <p>Los habitantes acceden a equipamiento e infraestructura urbana de calidad en su escala local.</p>
<p>Creación de capacidades de autogestión y redes asociativas de los vecinos en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana, de acuerdo a sus formas propias de organización.</p> <p>Desarrollo de actividades comunitarias orientadas a la prevención de la violencia y el delito en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p> <p>Actividades afirmativas de identidades territoriales positivas y resistencia al estigma en barrios vulnerables de alto deterioro u obsolescencia urbana.</p>	<p>MEJORA EN SEGURIDAD: Los barrios han desarrollado estrategias sociocomunitarias y pro sociales orientadas a la prevención de la violencia y el delito en sus espacios públicos.</p>	<p>Los habitantes pueden circular libremente en horarios o espacios antes vedados para ellos.</p> <p>Existen organizaciones vecinales que gestionan los espacios públicos y comunitarios.</p>

Fuente: elaboración propia.

5.2. Escenarios

Se considera que para lograr una regeneración integral de los territorios se deben realizar modificaciones profundas al programa y cambiar las condiciones normativas, financieras y de gobernanza que enfrenta de forma sustantiva. Sin embargo, mientras estas transformaciones toman su curso se pueden generar modificaciones específicas que den más fluidez al programa dentro de su marco actual. De este modo, se desarrollaron dos escenarios de propuesta:

- a) Corto plazo: sin cambios institucionales sustantivos, se sugieren mejoras a las etapas, instrumentos y cuerpos normativos que conforman el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales, con el objetivo de realizar reformas que hagan más efectivo su trabajo. Estas propuestas están focalizadas en los nudos críticos actuales más relevantes, que puedan ser insumo para mejorar los proyectos que actualmente realiza el Serviu. El punto estimado para materializar esta propuesta es de entre uno a cuatro años, considerando el tipo de modificaciones planteadas.
- b) Mediano-largo plazo: se sugieren reformas institucionales, con el objetivo de contar con un Programa Nacional de Regeneración Urbana que sea descentralizado e intersectorial. Estas propuestas atienden el diseño institucional y presupuestario que debe tener un modelo ideal de regeneración urbana en el país. El plazo estimado para materializar esta propuesta es de alrededor de diez años, considerando que se deben modificar varios cuerpos normativos, como leyes y reglamentos, y además materializar el traspaso de competencias hacia los gobiernos regionales.

5.2.1. Escenario de corto plazo

El programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales y los cuerpos normativos que lo acompañan pueden mejorar en diferentes dimensiones que han sido mencionadas en los nudos críticos identificados anteriormente. Las reformas necesarias se encuentran agrupadas en la Tabla 3.

TABLA 3. **Propuestas del escenario de corto plazo**

Propuesta	Acciones	Posibles modificaciones legales
Intersectorialidad		
Establecer mecanismos de colaboración entre el Serviu y algunos programas públicos de seguridad (Subsecretaría de Prevención del Delito) y movilidad (Subsecretaría de Transporte), entre otros.	Incorporar estas instituciones a la mesa de trabajo de elaboración del Plan Maestro para favorecer el establecimiento de Convenios de Programación.	Modificación Decreto N° 18 en el artículo 12 para promover la existencia de convenios de programación con otros servicios públicos en los productos del Plan Maestro. Esto se basa en las responsabilidades del MINVU establecidas en el artículo 8 del DL 1305 de 1975 respecto a la vinculación del MINVU con otras secretarías del Estado.
	Promover la incorporación de glosas en programas presupuestarios estableciendo qué parte de ellos serán utilizados vía Convenios de Programación con el Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales.	Ejemplo: Incorporar glosa en el programa de la Subsecretaría de Prevención del Delito (Partida 05, Capítulo 08, Programa 01) que regule los gastos del Programa de Seguridad en mi Barrio (subtítulo 24, 03, 113).

Gobiernos locales		
<p>Formalizar el rol de los municipios en:</p> <p>a. Su participación en la etapa de postulación.</p> <p>b. Facilitar los procesos, ser garante de los vecinos y ministro de fe de los acuerdos tomados, disponiendo de, al menos, un profesional de enlace, dependiente directamente del alcalde, para que coordine el rol de diferentes departamentos del municipio.</p>	<p>Incorporar el nuevo rol y responsabilidades de los municipios en la convocatoria anual de los programas.</p>	<p>Modificar las resoluciones exentas que estipulan la convocatoria y hacer un manual de postulación para apoyar a los municipios.</p>
	<p>Incorporar el nuevo rol y responsabilidades de los municipios en el reglamento del programa.</p>	<p>Modificación del Decreto N° 18 en sus artículos 3° y 5°, de una forma similar a la estipulada en el Programa Quiero Mi Barrio.</p>
Etapas postulación		
<p>Crear una nueva etapa de postulación por zonas con las siguientes características:</p> <p>a. Para postular, se definirán criterios mínimos explícitos de entrada establecidos por el MINVU, con ciertos niveles de flexibilidad para acoger la diversidad territorial.</p> <p>b. La postulación podrá ser liderada por el municipio, en conjunto con la comunidad y organizaciones locales.</p> <p>c. La postulación deberá ser acompañada con ciertos antecedentes y establecer roles y contrapartes que permitan avanzar. Entre otras cosas, la postulación deberá explicitar qué otras intervenciones del Estado existen en el territorio y el posible compromiso monetario de parte del municipio.</p> <p>d. El cierre de la etapa de selección debe tener un contrato exigible por parte de las comunidades y gobiernos locales.</p>	<p>Incorporar esta nueva etapa y el establecimiento de un contrato/convenio de barrio en el reglamento del programa.</p>	<p>Modificación Decreto N° 18, artículo 5° para que la postulación pueda ser liderada por Seremi, MINVU o municipios. Creación de un manual de postulación y revisión de las resoluciones para el llamado a postulación.</p>
Institucionalización del programa		
<p>Articular un programa que exceda el Decreto N° 18, a partir de las definiciones, componentes y principios formulados. Esto implica que el decreto solo sea un instrumento normativo, ya que el programa por sí mismo deberá contar con indicadores, equipos, procesos, operacionalizar el vínculo con otros ministerios, etcétera.</p>	<p>Crear una Secretaría Ejecutiva de Regeneración Urbana alojada en el departamento de barrios de la DDU.</p> <p>Crear una nueva División de Regeneración Urbana en cada una de las Seremi.</p>	<p>Considerando la Ley N° 16.391 que crea el MINVU y el Decreto Ley N° 1.305 de 1976 “Reestructura y regionaliza el Ministerio de la Vivienda y Urbanismo” y en su artículo 11 letra i) establece que le corresponde a la Subsecretaría: “Proponer al Ministerio la creación, fusión, modificación o supresión de unidades o servicios del Ministerio, de los servicios Regionales y Metropolitano de Vivienda y Urbanización, y de los Servicios de Bienestar del Personal del Sector”. Considerando dicha facultad se propone crear una Secretaría Ejecutiva de Regeneración Urbana a través de una resolución exenta – similar a la Secretaría Ejecutiva del Programa Quiero Mi Barrio creada a través de la Resolución Exenta N° 3501 del año 2008- y que dependa del Departamento de Barrios, unidad dependiente de la DDU, creado a través de la Resolución Exenta 9252 del año 2009, que modifica la Resolución Exenta 3733 de 1992, que aprobó la estructura orgánica de MINVU, Seremi y Serviu.</p>

Normativa urbana		
<p>Agilizar los procesos legales y normativos del programa en términos de expropiaciones, fusiones, subdivisiones, rediseño vial, declaratorias de utilidad pública, normas constructivas y urbanísticas, etcétera.</p>	<p>Incluir excepción en la OGUC para altura de ampliaciones.</p>	<p>Incluir en la OGUC una excepción para permitir que las ampliaciones de viviendas económicas del programa puedan tener una altura de piso-cielo inferior al que establece actualmente el artículo 4.1.1 de la OGUC, permitiendo mantener la altura original de la vivienda intervenida.</p>
	<p>Establecer protocolos para el aseguramiento de la calidad constructiva y la habitabilidad de las viviendas.</p>	<p>1) Desarrollo de diagnóstico de estado material y estructural de la edificación previo a la intervención. 2) Desarrollo del proyecto de arquitectura según las normativas o resoluciones vigentes. En ventilación, considerar Normas NCh 3308 o NCh 3309, según corresponda. 3) Análisis de los proyectos con opinión experta y participación de representantes de la comunidad. 4) Seguimiento de obras para verificación de especificaciones técnicas y de proyecto de arquitectura.</p>
	<p>Utilizar los mecanismos y funciones de expropiación con que ya cuenta el Serviu.</p>	<p>Basado en el DL 1305 de 1975 y el Decreto N° 335 de 1997 del MINVU (título IV).</p>
	<p>Utilizar las facultades con las que ya cuenta el MINVU para modificar tanto las normas urbanísticas como las zonas de remodelación.</p>	<p>Utilizar art. 72 LGUC relativo a las zonas de remodelación o bien art. 50 LGUC relativo a facultad para que el Serviu pueda proponer cambios a los planos reguladores en casos especiales, para la gestión de normas urbanísticas.</p>
	<p>Incorporar el Plan de Regeneración Urbana en la normativa, que permita utilizar elementos de normas urbanísticas establecidos por ley conforme a la LGUC, que puedan colaborar en una mejor gestión de plan, tales como conjuntos armónicos, fusión de predios y conjunto de viviendas económicas.</p>	<p>Modificar OGUC (Título 2º nuevo capítulo 9: De los Planes de Regeneración Urbana).</p>
	<p>Fortalecer e institucionalizar el Plan Maestro de Regeneración Urbana. Esto permitirá en el polígono:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Cambiar las normas urbanísticas con aprobación del Concejo Municipal. b. La desafectación automática de los Bienes Nacionales de Uso Público. c. Establecer un sistema simplificado de disolución de la copropiedad inmobiliaria. d. Establecer un sistema de reajuste de suelo. 	<p>Modificar LGUC y Ley N° 19.537 de Copropiedad inmobiliaria para incorporar las nuevas atribuciones del Plan Maestro de Regeneración Urbana.</p>

Financiamiento		
<p>Establecer fondos propios y establecimientos que permitan:</p> <p>a. Financiar los equipos de regeneración urbana.</p> <p>b. Elaborar un diagnóstico y el Plan Maestro.</p> <p>c. Construir obras urbanas preliminares con un propósito comunitario.</p> <p>d. Realizar las etapas de demolición, remodelación, mantenimiento y rehabilitación de viviendas.</p> <p>e. Generar estabilidad en los subsidios y programas asignados a las familias y el barrio.</p>	<p>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 mantenimiento de viviendas.</p>	<p>Incorporar una línea presupuestaria propia en la Ley de Presupuestos, dentro del subtítulo 31 (Iniciativas de Inversión) y 33 (Transferencias de capital) de cada Serviu (partida 18, capítulos 21 a 36).</p>
	<p>Establecer presupuestariamente qué parte de los subsidios y programas habitacionales relacionados con la regeneración deben ser utilizados a través del Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales.</p>	<p>Incorporar glosas en los programas del subtítulo 33 de cada Serviu (partida 18, capítulos 21 a 36).</p>
Supervisión y seguimiento		
<p>Crear un sistema de supervisión y seguimiento conjunto del programa, en el cual el Plan Maestro contemple hitos parciales de evaluación con participación de todos los actores y plazos definidos. Luego, 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. Esto implica trabajar con diferentes unidades de análisis comprendiendo que los procesos tienen efectos hogar y efectos agregados en el territorio. Generar evaluación respecto de quienes salen del barrio.</p>	<p>Asignar un rol de supervisión a la Mesa Técnica Regional, ya establecida en el reglamento (art. 2º letra j).</p>	<p>Modificaciones Decreto Nº 18:</p> <p>a. Incorporar letra d) al art. 12: Indicadores de seguimiento según características del barrio.</p> <p>b. Incorporar la Mesa Técnica Regional como letra d) art. 13 según hitos de ejecución para que haga evaluación según indicadores.</p> <p>c. Incorporar en el art. 14 lo siguiente: sin perjuicio de la evaluación de la Mesa Técnica Regional señalada en el artículo anterior, "el proceso de regeneración deberá culminar con la evaluación de este, que tenga por objeto verificar y acreditar la satisfacción de la comunidad y el cumplimiento del propósito del Programa a través de las diversas acciones y obras ejecutadas. Dicha evaluación deberá realizarse por la Seremi correspondiente, en el plazo de un año contado desde la fecha de entrega del informe de cierre señalado en la letra c) del artículo anterior".</p>
	<p>Crear nueva mesa de trabajo externa en la cual participe la Dipres y el Ministerio de Desarrollo Social, y a la cual el Serviu junto a la Seremi deban rendir cuentas de acuerdo con la matriz de indicadores de entrada, proceso y salida.</p>	<p>Modificar la Mesa Técnica Regional ya establecida en el reglamento (art. 2º letra j).</p>

Movilidad residencial		
<p>Establecer un plan de movilidad residencial para los habitantes del territorio intervenido, con el objetivo de planificar los cambios de residencia que deberán realizarse en la etapa del Plan Maestro.</p>	<p>Incorporar en el reglamento del programa un Plan de Movilidad residencial dentro del Plan Maestro de Regeneración.</p> <p>Cambiar los reglamentos de los subsidios para articularlos con el Plan Maestro de Regeneración Urbana.</p>	<p>a. Modificar art. 12 del Decreto N° 18 para incorporar el Plan de Movilidad como el cuarto producto del Plan Maestro.</p> <p>b. Modificar el Decreto Supremo N° 49 del MINVU, que reglamenta el fondo solidario DS 49: i. Art. 3°: incorporar a las personas que vivan en el polígono identificado en el Plan de Regeneración Urbana. ii. Art. 4° y 5°: hacer expresiones con relación a las personas que vivan en el polígono a ser regenerado e identificadas en el Plan de Regeneración Urbana. iii. Art. 6°: en subsidio del caso anterior, aplicar resolución fundada del MINVU o Seremi MINVU la exención de requisitos. iv. Art. 9°: incorporar el conjunto habitacional a intervenir en algunas de las tipologías, o bien crear una especial para personas en situación de movilidad por razón del Plan de Regeneración Urbana. v. Art. 72: incorporar en el glosario el polígono que establece el Plan de Regeneración Urbana.</p> <p>c. Modificar el Decreto Supremo N° 52 MINVU que reglamenta el subsidio de arriendo: vi. Art. 1°: incorporar la definición de personas en situación de movilidad por razón del Plan de Regeneración Urbana. vii. Art. 5°: evaluar como una condición para determinar el monto del subsidio y de la permanencia de las personas en situación de movilidad por razón del Plan de Regeneración Urbana. viii. Art. 12: aplicar el llamado para el polígono del Plan de Regeneración Urbana a aplicar.</p>

Fuente: elaboración propia.

5.2.2. Escenario de mediano-largo plazo

Un Programa Nacional de Regeneración Urbana integrada necesita una transformación institucional. En primer lugar, una descentralización que permita una mayor flexibilidad de sus agencias y una mayor proximidad al territorio. Aunque existen diferentes alternativas para ello, una oportunidad es vincular la propuesta con el proceso de descentralización política y administrativa que está en curso en el país (leyes N° 21.073⁷ y N° 21.074⁸)⁹.

Por otro lado, para lograr una intersectorialidad efectiva, contar con mayores herramientas tributarias y vincular la planificación con los instrumentos de planificación territorial, se requiere promulgar una Ley de Regeneración Urbana que modifique una serie de cuerpos normativos: LGUC, OGUC,

7 Regula la elección de gobernadores regionales y realiza adecuaciones a diversos cuerpos legales.

8 Fortalecimiento de la regionalización del país.

9 En el año 2021 se elegirá democráticamente por primera vez al Gobernador Regional (GORE) y entrará en régimen el Sistema Permanente de Transferencia de Competencias conforme al artículo 21 bis desde el nivel central hacia las regiones.

Impuesto Territorial, Rentas Municipales, Gobierno y Administración Regional, entre otras.

En este contexto, se propone el diseño institucional que se encuentra en la tabla a continuación.

TABLA 4. **Propuestas escenario de mediano-largo plazo**

Propuesta	Acciones	Modificación legal
Institución responsable		
Responsabilizar y transferir el Programa de Regeneración Urbana a los Gobernadores Regionales (GORE) electos. Esto es conveniente, ya que conocen mejor el territorio y sus complejidades y tendrán mejores capacidades para articular programas e inversión pública.	Utilizar el mecanismo de transferencia de competencias establecido en el proceso de descentralización vigente.	Seguir el procedimiento establecido en el D.S. N° 656 del año 2019: "Reglamento que fija las condiciones, plazos y demás materias concernientes al procedimiento de transferencia de competencias".
Coordinación		
Formar una mesa de regeneración liderada por el GORE, que integre a todas las agencias y gobiernos involucrados del nivel central y municipal. Esta mesa tendrá como objetivos (i) seleccionar y priorizar las zonas a intervenir de acuerdo con las postulaciones y (ii) realizar el seguimiento y evaluación a la intervención.	Crear una Ley de Regeneración Urbana que estipule el funcionamiento, plazos, roles y responsabilidades de cada actor en la mesa de regeneración.	Proyecto de ley que modifique distintos cuerpos normativos asociados (Ley N° 19.175 y LGUC).
Ministerios, nivel regional y local		
Redefinir el rol del gobierno central hacia dos grandes responsabilidades: a. 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. b. Colaborar con la regeneración a través de las agencias involucradas con dependencia ministerial (Serviu, Vialidad, DTPM, Sectra, Senama, concesiones, etcétera).	Crear una Ley de Regeneración Urbana que defina el rol de los ministerios y el nivel regional y local, con una reglamentación correspondiente y adecuada.	Proyecto de ley que modifique distintos cuerpos normativos asociados (Ley N° 19.175 y LGUC).
Instrumentos de planificación territorial		
Crear las "zonas de regeneración" aplicables en los instrumentos de planificación (Planes Reguladores Comunales y Planes Reguladores Intercomunales). Para que un polígono pueda ser zonificado de esta forma deberán cumplirse ciertos criterios y estándares. Sobre las "zonas de regeneración" se podrán aplicar una serie de instrumentos tales como: a. Incentivos tributarios para la construcción y renovación de los espacios públicos. b. Formación de Corporaciones de Desarrollo en conjunto con empresas privadas. c. Incentivos para la localización de fuentes de empleo (por ejemplo, descuentos en patentes municipales).	Crear una Ley de Regeneración Urbana que explicita el rol de los ministerios y el nivel central con una reglamentación correspondiente y adecuada.	Proyecto de ley que modifique la LGUC. Es posible modificar el artículo 72 de la LGUC para utilizarlo como instrumento que permita establecer excepciones a la planificación.

Propuesta	Acciones	Modificación legal
Financiamiento		
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, etcétera), de acuerdo con el 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.	Asignar, a través de la Ley de Presupuestos, recursos libres para los GORE, aunque limitados a cierto rango de usos, que puedan articularse con los presupuestos de otras agencias de vivienda, transporte, desarrollo regional, etcétera.	Crear líneas presupuestarias en la Ley de Presupuestos en los programas de cada GORE, con las respectivas glosas que especifiquen los usos.

Fuente: elaboración propia.

6. Conclusiones

Este trabajo nos ha hecho reflexionar en torno a tres temas que deben ser abordados con urgencia por parte de nuestra política pública y específicamente, por la política urbana. El primero tiene relación con la potencia y relevancia de la regeneración urbana como un instrumento que no solo sirve para mejorar los barrios, sino que es fundamental para intervenir la ciudad e incidir en sus procesos de transformación hacia espacios más justos, sostenibles y saludables. Esto es una tarea ineludible que debe ser liderada por el Estado, ya que los intereses en la ciudad son múltiples y no necesariamente apuntan al bien común. La regeneración no puede ser concebida como una intervención “reparatoria” o “de saldo de deuda” con los más pobres (Paquette, 2020), sino como una estrategia de intervención que genera un efecto virtuoso sobre toda la ciudad y no solo en un barrio.

Un segundo tema clave es el rol de las distintas escalas administrativas del Estado en la regeneración urbana y la importancia que existe en la descentralización de estos procesos de intervención en la ciudad. El Estado central debe fijar las políticas, los estándares y disponer de los recursos y los órganos descentralizados que deben ejecutar los proyectos, resguardando la participación de las comunidades y los gobiernos locales. Esto desafía las lógicas jerárquicas con las cuales hemos operado hasta hoy, por lo que se debe fomentar el consenso y la concertación entre los distintos actores para una participación desde los distintos planos que involucra “el proyecto como objetivo y el plan como proceso” (Peremiquel, 2020, p. 214).

Finalmente, un tercer elemento es la relevancia de la intersectorialidad. La regeneración urbana es una política de lugares o territorios, todo lo opuesto a una política sectorial, ya que deben converger diferentes instrumentos de gestión, financiamiento en áreas de intervención física, social, económica y ambiental. En el Estado existen pocos incentivos para actuar de manera coordinada, algo que es especialmente relevante en los barrios más desfavorecidos.

recidos, donde el efecto acumulativo de la inversión estatal es imprescindible para generar cambios positivos en la calidad de vida de la población residente.

Para terminar, una de las reflexiones finales que se derivan de esta investigación es la necesidad de entender la regeneración urbana como un proceso de reconstrucción no solo física, sino también social, económica y ambiental de la ciudad. Una renovación centrada en las obras físicas no genera mejoras sustantivas en la calidad de vida urbana de los habitantes ni propicia condiciones para la sustentabilidad de lo construido. Se debe entender la regeneración no desde la lógica del proyecto, sino como un proceso, y ello plantea el desafío de su institucionalización con el objetivo de formalizar la política y dotar de los instrumentos necesarios a los distintos actores que intervienen. Luego, es necesario que la regeneración urbana deje atrás su enfoque sectorial y sea concebida desde la perspectiva de una política de lugares, para poder intervenir los procesos de reconfiguración espacial, las dinámicas locales y sus relaciones con los ámbitos metropolitanos, lo que implica realizar transformaciones institucionales y normativas que habiliten al Estado para realizar políticas propiamente territoriales.

Referencias

- Agence Nationale de la Rénovation Urbaine (ANRU).** (2010). *La rénovation urbaine à l'épreuve des faits: Rapport 2009 d'évaluation* [online]. Disponible en: <https://www.vie-publique.fr/rapport/31063-la-renovation-urbaine-le-preuve-des-faits-rapport-2009-devaluation>
- Álvarez, M.** (2017). Efectos de la estigmatización territorial en los residentes de la población Santo Tomás, La Pintana. Tesis presentada para obtener el grado de Magíster en Desarrollo Urbano, Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales, Pontificia Universidad Católica de Chile.
- Agencia Nacional para la Renovación Urbana, Francia.** Disponible en: <https://www.anru.fr/>
- Aparicio, A. y Di Nanni, R.** (2011) *Modelos de gestión de la regeneración urbana*. Madrid: SEPES Entidad Estatal de Suelo.
- Bustamante, W., Bertolini, E., Melano, M., Romeo, E., Schmitt, C. y Serra, V.** (2020). *Construction Pathology, Rehabilitation Technology and Heritage Management*. Granada, España, 380 págs.
- Bustos-Peñañiel, M. y Castrillo-Romón, M.** (2020). Luces y sombras de la regeneración urbana: perspectivas cruzadas desde Latinoamérica y Europa. *Revista INVI*, 35(100), pp. 1-19.
- Cámara Chilena de la Construcción (CChC) e Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC (IEUT)** (2020). *Índice de Calidad de Vida Urbana – ICVU 2020*. Santiago. Disponible en: <https://www.cchc.cl/centro-de-informacion/publicaciones/publicaciones-icvu/icvu-2020>
- Carmon, N.** (1999). Three generations of urban renewal policies: Analysis and policy implications. *Geoforum*, 30, pp. 145–158.

- Castillo, M. J., y Hidalgo, R.** (2006). 1906/2006 *Cien años de políticas de vivienda en Chile*. Santiago: Ediciones UNAB.
- Centro de Estudios Públicos (CEP).** (2020). *Estudio nacional de opinión pública N°84* [online]. Disponible en: <https://bit.ly/2BetC9c>
- Ciper** (2009). *Vivir y/o morir en una zona ocupada de Santiago*. Disponible en: <https://www.ciperchile.cl/2009/07/20/vivir-yo-morir-en-una-zona-ocupada-de-santiago/>
- Comunidad Autónoma de Cataluña.** (2004). BOE-A-2004-12700: Ley 2/2004, de 4 de junio, de mejora de barrios, áreas urbanas y villas que requieren una atención especial. Cataluña: Comunidad Autónoma de Cataluña.
- Cornejo, C.** (2012). Estigma territorial como forma de violencia barrial. El caso del sector El Castillo. *Revista INVI*, 27(76), pp. 177-200.
- Chateau, F., Smith, C., Rasse, A. y Martínez, P.** (2020). Consideraciones para programar la regeneración de condominios sociales en 143 altura. Estudio comparado de tres casos en Chile. *Revista INVI*, 35 (100), pp. 143-173.
- Dammert, L. y Oviedo, E.** (2004). Santiago: Delitos y violencia urbana en una ciudad segregada. En De Mattos, C.; Ducci, M. E.; Rodríguez, A. y Yáñez, G. (eds.), *Santiago en la globalización: ¿Una nueva ciudad?* Santiago: Ediciones SUR, pp. 273-294.
- Delgadillo, V.** (2020). Regeneración urbana en la Ciudad de México: polisemia de concepciones y de acciones públicas. *Revista INVI*, 35(100), pp. 20-37.
- Department of Housing and Urban Development, Estados Unidos.** Disponible en: <https://www.hud.gov/>
- Dirección de Presupuestos – Dipres** (2016). *Informe Final de Evaluación. Programa Mejoramiento de Condominios Sociales y Programa de Regeneración de Condominios Sociales (Ex Programa de Recuperación de Condominios Sociales, Segunda Oportunidad)* [online]. Ministerio de Hacienda, Gobierno de Chile. Disponible en: https://www.dipres.gob.cl/597/articles-149531_informe_final.pdf
- Dorling, D.** (2006). Inequalities in Britain 1997 to 2006: The dream that turned pear shaped. *Local Economy*. 21 (4), pp. 353-362.
- Ducci, M. E.** (2007). La política habitacional como instrumento de desintegración social. Efectos de una política de vivienda exitosa. En M. J. Castillo, y R. Hidalgo (eds.), 1906/2006 *Cien años de política de vivienda en Chile*. Santiago: Ediciones UNAB, pp. 107-123.
- Elorza, A.** (2019). Segregación residencial y estigmatización territorial. Representaciones y prácticas de los habitantes de territorios segregados. *EURE*, 45(135), pp. 91-109.
- Generalitat de Catalunya, España.** Disponible en: <http://web.gencat.cat/es/inici/index.html>
- González, C.** (2020). Gobernanza urbana: reflexiones a partir de los distritos económicos de la ciudad de Buenos Aires. *Revista INVI*, 35(100), pp. 91-114.

- Hall, S.** (2015). The Rise and fall of urban regeneration policy in England, 1965 to 2015. En Weber, F. y Kühne, O. (eds.), *Fraktale Metropolen. Hybride Metropolen*. Wiesbaden: Springer VS, pp. 313-330.
- Larrañaga, O. y Sanhueza, C.** (2008). Las consecuencias de la segregación residencial para los más pobres. *Observatorio Económico*, 19, pp. 1-7.
- Mareschal, C., Fuentes, L., Ramírez, M., y Rodríguez, S.** (2020). *Propuestas a la política de Regeneración Urbana en Chile*. Documentos para Política Pública Cedeus, Santiago de Chile.
- Ministerio de Desarrollo Social** (2018). Resultados Encuesta de Caracterización Socioeconómica Nacional: Vivienda y entorno [online]. Disponible en: <https://bit.ly/3fFVLoJ>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).** (2020). Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones. Disponible en: <https://www.minvu.cl/elementos-tecnicos/decretos/d-s-n47-1992-ordenanza-general-de-urbanismo-y-construccion/>
- Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU).** (2017). D.S. N°18: Programa de Regeneración de Conjuntos Habitacionales de Viviendas Sociales. Santiago: MINVU.
- Moya, L., y Diez de Pablo, A.** (2013). La intervención en la ciudad construida: acepciones terminológicas. *Urban NS04*, pp. 113-123.
- OECD-LEED** (2014). *Chile's Pathway to Green Growth: Measuring progress at local level* [online]. Disponible en: https://www.oecd.org/cfe/leed/Green_growth_Chile_Final2014.pdf
- Paiva, M. y Da Silva Schicchi, M.** (2020). Regeneração e resiliência: as intervenções urbanas recentes na Praça Roosevelt em São Paulo. *Revista INVI*, 35(100), pp. 115-142.
- Paquette, C.** (2020). Regeneración urbana: un panorama latinoamericano. *Revista INVI*, 35(100), pp. 38-61.
- Peremiquel, F.** (2020). Hacia una regeneración urbana 2.0. Barcelona como referencia. *Revista INVI*, 35(100), pp. 199-217.
- Rasse, A.** (2016). Segregación residencial socioeconómica y desigualdad en las ciudades chilenas. Documento de trabajo PNUD 2016/04, Santiago de Chile.
- Rasse, A. y Lin, T.** (2020). La cotidianeidad de la periferia popular: entre el olvido y la constante intervención. *Piscoperspectivas, individuo y sociedad*, 19(3), pp. 1-11.
- Roberts, P. y Syker, H.** (2008). *Urban Regeneration. A Handbook*. Sage publications, London.
- Rodríguez, A. y Sugranyes, A.** (2005). *Los con techo: Un desafío para la política de vivienda social*. Santiago: Ediciones SUR.
- Sabatini, F., Cáceres, G. y Cerda, J.** (2001). Segregación residencial en las principales ciudades chilenas: Tendencias de las tres últimas décadas y posibles cursos de acción. *EURE*, 27, (82), pp. 21 – 42.

- Sabatini, F., Wormald, G., Sierralta, C. y Peters, P.** (2009). Residential Segregation in Santiago: Scale-Related Effects and Trends. En *Bryan Roberts y Robert Wilson, Urban segregation and governance in the Americas*, Nueva York: Palgrave Mcmillan, pp. 121-143.
- Sabatini, F., Wormald, G. y Rasse, A.** (2013). Segregación de la vivienda social: ocho conjuntos en Santiago, Concepción y Talca. *Colección Estudios Urbanos*, Santiago de Chile.
- Sevilla Á., Castrillo R., Matesanz A., y Sánchez D.** (2014). ¿Regeneración urbana? Deconstrucción y reconstrucción de un concepto incuestionado. *Papeles de relaciones ecosociales y cambio global*, 126, pp. 129-139.
- Teaford, J.** (2010). Urban renewal and its Aftermath. *Journal of Housing Policy Debate*, 11 (2), pp. 443-465.
- United States Government Accountability Office (GAO).** (2010). Revitalization Programs: Empowerment Zones, Enterprise Communities, and Renewal Communities [online]. Disponible en: <https://www.gao.gov/products/GAO-10-464R>

CÓMO CITAR ESTE CAPÍTULO:

Fuentes, L., Rasse, A., Bustamante, W., Larrain, C., y Perrozzi, A. (2021). Regenerando barrios. Aprendizajes de experiencias nacionales e internacionales para una política de regeneración urbana en Chile. En: Centro de Políticas Públicas UC (ed.), *Propuestas para Chile. Concurso de Políticas Públicas 2020*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile, pp. 107-144.