

Plan Maestro de Integración

Una actualización a los Planes
Urbanos Habitacionales

Plan Maestro de Integración

I. Contexto

Chile enfrenta una crisis estructural en el acceso a vivienda adecuada y bien localizada que va más allá del déficit cuantitativo. Hay más de 1,5 millones de hogares que requieren apoyo estatal para acceder a vivienda adecuada; un aumento del 181% de hogares en campamentos entre 2017-2023 (de 40.541 a 113.887) y más de 360.000 hogares de sectores medios caen bajo la línea de pobreza después de pagar arriendo. Casi un 70% del déficit habitacional se concentra en solo 10 ciudades y el 40% del suelo urbano carece de factibilidad técnica en servicios básicos. En el marco de esta crisis, uno de los principales problemas no es la falta de subsidios o de terrenos disponibles, sino la ausencia estructural de suelo urbano habilitado y bien localizado para el desarrollo de viviendas con acceso a bienes públicos urbanos.

Para enfrentar esto, el ministerio de Vivienda y Urbanismo (MINVU) ha desarrollado un modelo de Planes Urbanos Habitacionales (PUH) o Plan Ciudades Justas, que viabilizan proyectos de gran escala para la integración social, sin embargo, estos presentan ciertas limitaciones.

- Sólo operan sobre suelo público, excluyendo terrenos privados aptos para vivienda.
- Dependen exclusivamente del MINVU, sin capacidad real de coordinación interministerial.
- No tienen una metodología que permita aprobar carteras integradas de proyectos ante el Sistema Nacional de Inversiones, lo que limita su capacidad para articular la vivienda con las inversiones en salud, educación, transporte y equipamiento urbano.
- No aseguran la inversión futura de otras carteras públicas para obras complementarias.
- No cuentan con mecanismos para atraer inversión privada ni capturar plusvalías urbanas.

Si bien los PUH han sido un avance y constituyen una de las principales herramientas de planificación habitacional con las que cuenta el Ministerio de Vivienda y Urbanismo para promover la construcción de vivienda en suelo público, su localización no siempre cuenta con buen acceso a servicios básicos y equipamientos urbanos. Sumado a la falta de mecanismos que permitan programar y ejecutar proyectos que mejoren estas condiciones, ha provocado que familias beneficiarias vivan sin acceso a servicios como salud, educación, transporte o seguridad.

Esta desconexión entre la planificación y la inversión, entre el nivel central y el territorial, entre lo público y lo privado, limita las capacidades reales del Estado para dar una respuesta eficaz al déficit habitacional que está concentrado en 10 ciudades de Chile, en las cuales existen más de 3.200 hectáreas de suelo urbano eriazó y blando con uso residencial.

II. Propuesta

Con todo, se hace necesario transformar el enfoque actual de los Planes Urbanos Habitacionales. En este contexto, Déficit Cero propone la creación de un Plan Maestro de Integración, una herramienta que busca superar las limitaciones estructurales del modelo vigente de la siguiente manera:

Gobernanza descentralizada y vinculante:

Los Planes Maestros de Integración buscan transferir el liderazgo a los Gobiernos Regionales, otorgándoles un papel protagónico en la planificación y gestión del desarrollo urbano-habitacional y entregando al MINVU una función de secretaría técnica que garantice la calidad normativa y operativa de los planes. Este modelo permite focalizar los recursos según las demandas regionales, establecer mecanismos institucionales vinculantes entre ministerios, y adaptar las soluciones habitacionales a las realidades territoriales específicas.

Gestión estratégica del suelo urbano:

El Plan Maestro de Integración aborda el desafío de las ciudades que tienen suelo con destino habitacional pero sin infraestructura básica mediante la combinación de mecanismos de adquisición, urbanización y gestión de suelo público y compensación o compra directa de suelo privado, además de la inversión focalizada en infraestructura prioritaria y la flexibilización de normas urbanísticas de los instrumentos de planificación territorial.

Modelo de financiamiento integrado:

Cada Plan Maestro de Integración se estructura en torno a un plan que define una cartera de proyectos de inversión, permitiendo la articulación de diversos subsidios habitacionales, la canalización de inversión pública regional a través del Fondo Nacional de Desarrollo Regional (FNDR) y la atracción de inversión privada mediante un sistema coordinado de incentivos normativos y financieros. Este Plan Maestro de Integración podría acogerse a las Zonas de Interés Público (ZIP), metodología que actualmente existe y que se refiere a polígonos declarados por el MINVU en donde se focalizan y gestionan las inversiones públicas de manera más coordinada a través del Sistema Nacional de Inversiones con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). La idea es incorporar inversión de otros sectores del Estado a dichos polígonos.

Incentivos para la inversión y desarrollo:

Para garantizar la viabilidad y sostenibilidad de los planes maestros de integración, se contempla la modernización de normativas urbanísticas para una planificación ágil, con la implementación de mecanismos de financiamiento compartido y el desarrollo de asociaciones público-privadas para infraestructura, equipamiento y viviendas de arriendo asequible.

Esta propuesta permite:

- Habilitar suelo residencial sin infraestructura, focalizando la inversión pública para financiar las obras de urbanización necesarias y atraer inversión privada mediante diversos mecanismos.
- Usar terrenos públicos o privados, mediante licitaciones condicionadas, acuerdos o compensaciones, para la construcción de vivienda de interés público, equipamiento o infraestructura.
- Coordinar una cartera intersectorial de inversiones a través del diseño de planes maestros de integración que incluyan viviendas, colegios, centros de salud, áreas verdes, transporte público y equipamiento urbano, asegurando su financiamiento mediante convenios de programación entre el Gobierno Regional, Ministerio de Vivienda y Urbanismo, Ministerio de Obras Públicas, Ministerio de Salud, Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones y el Ministerio de Desarrollo Social.

III. Los componentes del Plan Maestro de Integración:

- Plan Maestro: Elaborado por el GORE con apoyo técnico del MINVU y los servicios públicos que lo integran. Este Plan Maestro define un polígono de intervención y diagnóstico territorial, la programación de usos de suelo, densidades, etapas y estándares urbanos, una cartera de proyectos y metas e indicadores de integración social, sostenibilidad, participación y equidad.
- Cartera de proyectos priorizada y financiable: Se encontrará estructurada bajo el Plan Maestro y las zonas que la integren serán declaradas como Zona de Interés Público (ZIP), facilitando una aprobación más ágil y coordinada, reduciendo tiempos de evaluación y aumentando la coherencia técnica entre los distintos componentes del Plan Maestro. Esta cartera puede incluir llamados especiales del DS19 para proyectos integrados por privados, edificación directa en suelo público, proyectos de vivienda industrializada pre aprobados, proyectos de arriendo protegido, licitados a operadores públicos o privados y equipamientos públicos y comunitarios definidos en el Plan Maestro.
- Estrategia de gestión de suelo: Cada Plan Maestro de Integración deberá contar con

una estrategia de gestión de suelo que permita la adquisición, urbanización y gestión de suelo público, la incorporación de suelo privado mediante mecanismos de asociación, compensación o compra directa, la urbanización mediante Financiamiento Urbano Compartido u otros esquemas de financiamiento compartido.

- Instrumentos de habilitación normativa: Los Planes Maestros de Integración podrán acceder a instrumentos normativos especiales, con el objetivo de cambiar normas urbanísticas de manera más expedita para que algunos terrenos tengan destino de vivienda y equipamiento de interés público. Por ejemplo, la aplicación de la Ley 21.450 y la metodología de Zonas de Interés Público (ZIP), así se podrá flexibilizar estándares normativos y permitir la ejecución integral del Plan Maestro con mecanismos especiales simplificados y criterios de urgencia.
- Se podrán cambiar las normas urbanísticas de manera más expedita, con el fin de que algunos terrenos se transformen en disponibles para vivienda y equipamiento de interés público.
- Gobernanza y coordinación intersectorial: Se creará un Comité Regional de los Planes Maestros de Integración, presidido por el Gobierno Regional. Su rol será validar el Plan Maestro, priorizar proyectos, gestionar convenios de programación y hacer seguimiento de la ejecución. El comité estará integrado por:
 - MINVU (como secretaría técnica).
 - Seremis sectoriales (MOP, MTT, MINSAL, MDS, etc.).
 - Municipios involucrados.
 - Sector privado y sociedad civil (en roles consultivos).

Diferencias respecto a los PUH tradicionales

Dimensión	PUH (tradicional)	PLAN MAESTRO DE INTEGRACIÓN
Liderazgo	MINVU	GORE (lidera) + MINVU (secretaría técnica)
Suelo	Sólo suelo público del SERVIU	Suelo público + privado, urbano normado sin factibilidad
Instrumentos	Programa PUH	Plan Maestro con cartera de proyectos vinculante
Coordinación sectorial	Débil	Convenios de programación interministerial
Financiamiento	Subsidio habitacional	FNDR + Subsidios + privados (FUC, concesiones)
Normativa	Estándar nacional	Habilitación normativa vía Ley 21.450 (ZIP) y adecuación local

Participación privada	Limitada	Activa en urbanización, infraestructura y desarrollo inmobiliario
-----------------------	----------	-------------------------------------------------------------------

IV. Implementación

Algunas de las acciones clave de la propuesta para su implementación son:

1. Institucionalidad y gobernanza: Crear Unidades Técnicas de Planificación Habitacional Estratégica en cada GORE; formalizar Comités Regionales PUH liderados por el GORE con participación del MINVU, ministerios sectoriales, municipios y actores privados; y elaborar y aprobar un Manual Operativo con lineamientos comunes a nivel nacional.
2. Planificación y diseño de Planes Maestros: Identificar territorios prioritarios con suelo normado pero sin factibilidad de servicios, iniciar procesos participativos para elaborar planes maestros urbano-habitacionales, validar planes maestros mediante resolución del GORE y con la aprobación técnica del MINVU.
3. Habilitación de suelo: Declarar suelos como Zonas de Interés Público (ZIP), promover modificaciones en planes reguladores comunales o metropolitanos, identificar y priorizar obras de urbanización clave (sanitarias, viales, eléctricas).
4. Financiamiento e inversión: Formular convenios de programación entre GORE y ministerios sectoriales, incorporar el plan maestro de integración como línea de inversión estructural en los presupuestos del FNDR, diseñar licitaciones de proyectos habitacionales y de infraestructura con financiamiento compartido.
5. Gestión de suelo y patrimonio fiscal: Activar la compra, regularización y urbanización de suelo público, desarrollar mecanismos de incorporación de suelo privado, generar un registro regional de suelos estratégicos para el plan maestro de integración.

Síntesis de la propuesta:

Los planes maestros de integración se presentan como una propuesta para superar las limitaciones de los actuales Planes Urbanos Habitacionales (PUH). Esta iniciativa busca hacer frente a la crisis habitacional en Chile mediante una planificación más flexible, que no se limite únicamente al suelo público, sino que también incorpore terrenos privados y urbanos no factibles en los PUH tradicionales. Además, estos planes proponen una mayor coordinación intersectorial, lo que permitiría mejorar la integración de políticas de vivienda y planificación

territorial. Con esta propuesta, se busca una urbanización más inclusiva y sostenible, que atienda las necesidades habitacionales de manera más eficiente y equitativa.

Anexo Glosario

1. **DS 19:** Programa de integración social y territorial, es un subsidio que promueve la convivencia entre distintos niveles socioeconómicos en proyectos habitacionales bien localizados.
2. **Fondo Nacional de Desarrollo Regional:** programa de financiamiento público que permite al Gobierno Central invertir en proyectos de desarrollo regional.
3. **Ley 21.450:** Ley sobre la integración social en la planificación urbana, gestión de suelo y plan de emergencia habitacional, la que tiene por objetivo promover la construcción de viviendas de interés público e impulsar la integración social.
4. **Planes Urbanos Habitacionales / Ciudades Justas.** Son una línea de acción del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que busca la planificación integrada de ciudad en suelo público, que promueve la integración social, incorporando y resguardando suelo para equipamientos, espacios públicos y la sostenibilidad de las intervenciones para entregar una mejor calidad de vida a las familias.
5. **Planes Maestro de Integración:** Es una línea de acción, liderada por el Gobierno Regional respectivo y teniendo al Ministerio de Vivienda y Urbanismo como secretaría técnica, buscando los mismos objetivos y resguardando suelo tanto público como privado para viviendas de interés público, equipamientos, espacios públicos y la sostenibilidad de las intervenciones.
6. **Zonas de Interés Público.** Unidad territorial de focalización, planificación y gestión de inversiones públicas desde una visión integral, estratégica y de escala intermedia entre el barrio y la ciudad.