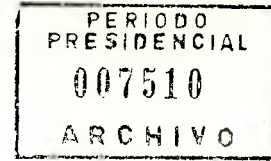


(APROX. 01/Julio/1992)

REPUBLICA DE CHILE  
MINISTERIO  
SECRETARIA GENERAL DE LA PRESIDENCIA



EJEMPLAR N° \_\_\_\_ / HOJA N° \_\_\_\_ /

SEGPRES (DCI) (R) N° \_\_\_\_ /

MAT. Pre-Estudio Subsecretaría  
de Desarrollo Urbano y  
Bienes Nacionales.

SANTIAGO,

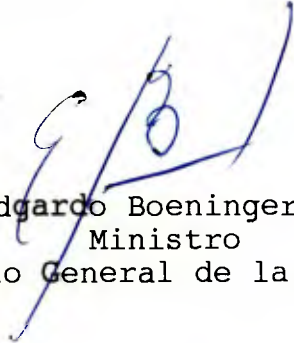
**A : S.E. PRESIDENTE DE LA REPUBLICA**

**DE : MINISTRO SECRETARIO GENERAL DE LA PRESIDENCIA**

1. Me permito adjuntar el Pre-Estudio "Creación de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano en el Ministerio de Vivienda y Urbanismo" que traspasa los temas de Bienes Nacionales y crea la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, al MINVU.
2. Esta iniciativa, que se inserta en la línea de trabajo sobre la Reforma del Estado que ha comenzado a desarrollar este Ministerio, ha surgido en conjunto con el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.
3. Este proyecto permitiría integrar gran parte de las actividades del Ministerio de Bienes Nacionales, específicamente las que dicen relación con el Desarrollo Urbano, al Ministerio de Vivienda y Urbanismo (sumándose a las actuales tareas de la División de Desarrollo Urbano).
4. El resto de las actividades del Ministerio de Bienes Nacionales serían incorporadas a otros organismos públicos pertinentes.
5. La constitución de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano, le otorgará una mayor jerarquía al tema del desarrollo de la ciudad y la calidad de vida. Esta modernización se llevaría a cabo dejando como resultado el mismo número de subsecretarías, a la vez que se reduce en uno la cantidad de ministerios.

6. Esta acción parece políticamente viable e indispensable para iniciar de manera gradual, pero con dinamismo, la reforma del sector infraestructura, en particular lo que se refiere a la actuación del estado en materias de desarrollo urbano con el fin de mejorar la calidad de vida y el entorno productivo de nuestras ciudades.

Sin otro particular, saluda atentamente a S.E.



Edgardo Boeninger K.  
Ministro  
Secretario General de la Presidencia

**DISTRIBUCION:**

- S.E. Presidente de la República
- Sr. Ministro de Vivienda y Urbanismo
- SEGPRES (Gabinete Ministro)
- SEGPRES (Div. Coordinación Interministerial)

M I N U T A

CREACION DE LA SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO

I. INTRODUCCION

El Gobierno del Presidente Aylwin no tuvo como planteamiento programático comprometerse en la modernización de la gestión pública, en consideración al extraordinario y ambicioso programa que había por desarrollar (consolidar la democracia, impulsar las reformas constitucionales básicas, atender las grandes necesidades en materia de salud, educación, vivienda, etc.).

Sin embargo, durante estos dos años y medio, el Gobierno ha realizado importantes innovaciones en este campo (Ley de Ferrocarriles, Ley de CODELCO). Estas iniciativas tan relevantes se han llevado adelante manteniendo un perfil más bien bajo.

Lo anterior se ha producido en circunstancias que en la actualidad, todo el espectro de partidos políticos está empezando a presentar como tema central para el próximo gobierno, la modernización del Estado. Creemos que es positivo que esto ocurra. Sin embargo, no parece justo que el actual Gobierno se quede fuera de ello.

Una iniciativa tan compleja como es comprender una reforma del Estado, que, por esta misma complejidad, requiere ser muy gradual, se vería favorecida si el actual Gobierno pone una primera piedra para su desarrollo.

Desde este punto de vista se ha elegido crear una Subsecretaría de Desarrollo Urbano, por la vía de traspasarle a ésta gran parte de las funciones del Ministerio de Bienes Nacionales, con lo cual no se varía el número de Subsecretarías, se reduce el número de Ministerios y con esta intervención se da la partida a

un proceso gradual de modernización del sector público que tal vez dure una década.

### EL POR QUE DE LA NUEVA SUBSECRETARIA

La eficaz actuación del Estado en el desarrollo de las ciudades para mejorar su eficiencia y calidad, surge como un factor clave, adquiriendo una notoria importancia en la gestación de políticas adecuadas, especialmente, considerando la fuerte concentración urbana de nuestra sociedad (1). La complejidad de los procesos económicos, físicos, sociales y políticos que se desarrollan en las ciudades requiere de una visión y orientación global en la cual se consideren los diversos intereses que actúan en ella.

Las ciudades son el soporte de toda actividad humana; son el pilar clave del desarrollo regional y de la calidad de vida de los ciudadanos, facilitando o dificultando el desarrollo social y cultural de la sociedad. En ellas se desarrollan complejos sistemas de actividades industriales y de servicio, constituyéndose hoy en centros de innovación.

La actividad económica de nuestro país ha crecido sostenidamente en los últimos años, situación que no se ha visto reforzada por una coherente planificación del espacio urbano en el cual se desarrolla esta creciente actividad.

Las ciudades no ofrecen las condiciones de oferta necesarias para permitir un permanente desarrollo de las actividades económicas. Las ciudades metropolitanas de Santiago, Valparaíso y Concepción presentan hoy, índices elevados de congestión, problemas de contaminación, dificultades de acceso a la vivienda para ciertos sectores de la población y una marcada segregación y marginación social. Existe una sub-utilización y a la vez saturación de la infraestructura y servicios existentes, invasión de áreas de suelo agrícola de

---

(1) Chile presenta un porcentaje de urbanización de 83%

primera calidad y áreas de riesgo geofísico y una extremada extensión de la ciudad con una baja densidad promedio <sup>(2)</sup>, etc.

Cada vez se hace más evidente que en la medida que los países mejoran sus niveles de ingreso, la calidad del espacio urbano se constituye en un factor que contribuye más a mejorar la calidad de vida de los habitantes de las ciudades, que cualquier otra manifestación del desarrollo.

### LA PARTICIPACION DEL SECTOR PUBLICO

La participación pública en la ciudad es realizada a través de un número considerable de instituciones tanto de nivel central como regional y local. Estas actuaciones no siempre conducen a un resultado eficiente desde la perspectiva urbana, ni en lo económico ni en lo funcional por tratarse de actuaciones con una escasa coordinación y en general no orientadas por una estrategia definida. La actual multiplicidad de organismos que actúan independientemente en una misma ciudad, genera un grado considerable de incoherencia e ineficiencia en materias urbanas.

Parece indispensable pensar en dinamizar la actuación del Estado a través de su administración en materias de desarrollo urbano con el fin de mejorar la calidad de vida y el entorno productivo de nuestras ciudades, particularmente de los grandes conglomerados urbanos. El país ha tomado conciencia de ello, situación que comienza a reflejarse en el discurso oficial, en la materialización de proyectos y en el destino de recursos presupuestarios. <sup>(3)</sup>

---

(2) Se estima que Santiago tiene una densidad promedio que oscila entre los 90 y 100 habitantes por Há.

(3) Ver Anexo No. 1 respecto del crecimiento de los Presupuestos del MINVU para la ejecución de obras urbanas.

Es responsabilidad del Sector Público, abordar temas tales como la necesaria concertación de las políticas sectoriales que actúan en el espacio urbano de las ciudades, entre otras, las políticas de infraestructura, de transportes, de suelo, de vivienda, de desarrollo productivo, de medio ambiente.

Se requiere fortalecer una red de ciudades y territorios coherentes a nivel nacional. La actuación del Estado debería contribuir a articular la red de ciudades del país hasta alcanzar una jerarquía de ciudades más equilibradas territorialmente y con un nivel de competitividad, de acuerdo al rol que juega nuestro país en la economía mundial.

Las acciones que la administración pública realiza sobre el suelo urbano tienen incidencia en el desarrollo de las ciudades, constituyéndose en un instrumento eficaz para orientar ciertos desarrollos deseados. El Ministerio de Bienes Nacionales es propietario de extensas zonas urbanas de importantes ciudades. La función del Ministerio de Bienes Nacionales respecto de la administración de los Bienes del Estado, puede transformarse en una herramienta importante en ese sentido. Por consiguiente, la intención de unir las funciones de la División de Desarrollo Urbano (MINVU) con las funciones del Ministerio de Bienes Nacionales, adquiere relevancia y pertinencia.

Frente a éstos e innumerables otros aspectos en que el Estado debiera actuar, parece insuficiente la aproximación institucional respecto del problema, hoy situada básicamente en la División de Desarrollo Urbano del MINVU y en las SEREMI del mismo Ministerio a nivel regional. Parece coherente y necesario buscar formas de hacer eficiente la labor del Estado y para ello el marzo institucional es uno de los temas centrales de enfrentar.

Por otra parte, los cambios que exhibe la sociedad chilena actualmente hacen necesario avanzar hacia la descentralización social y territorial de los procesos de toma de decisiones. La descentralización representa, entonces, una demanda central en materia de readecuación institucional, pero, al mismo tiempo, representa una

forma de llevarla a cabo. La duplicidad, los vacíos y los conflictos de atribuciones pueden tener solución a través de conseguir mayores niveles de coordinación en las políticas públicas.

El hecho de que la Ley Regional transfiere la responsabilidad de la aprobación de las inversiones sectoriales de asignación regional, y los planes reguladores al Consejo Regional, refuerza la necesidad de una instancia de apoyo en la toma de decisiones con una perspectiva urbana.

## II. LA PROPUESTA

Se propone crear la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales dependiente del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, constituida a partir de las actuales Divisiones de Desarrollo Urbano del MINVU y de parte de las Divisiones del Ministerio de Bienes Nacionales.

### 1. Funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales.

Esta Subsecretaría tendría entre sus principales funciones:

- a. Planificación Territorial: Diseño y Coordinación de Políticas de Desarrollo de los Asentamientos Humanos, impulsando los estudios y análisis que se requieran y normando en términos generales, orientando las políticas e informando adecuadamente al sector privado.
- b. Programación y Diseño de Obras de Desarrollo Urbano, controlando y evaluando su ejecución. Sus áreas principales serían: Vialidad Urbana, Equipamiento Social y en general la inversión en espacios públicos.

- c. Gestión de Bienes Nacionales, incluyendo formas de adquisición de los bienes del Estado, su administración a través de destinaciones y concesiones de uso, afectación o desafectaciones de bienes nacionales y arrendamiento de bienes fiscales. También se contemplarán facultades de disposición de los bienes fiscales, mediante transferencia a cualquier título.<sup>(4)</sup>
- d. Elaboración de políticas de colonización destinadas al aprovechamiento e incorporación de terrenos fiscales al desarrollo de zonas de escasa densidad.
- e. Formación, conservación y actualización de los Bienes Raíces del Estado que no incluyan edificaciones destinadas al uso de los Servicios Públicos, conformando un catastro de ellos.<sup>(5)</sup>
- f. Efectuar los estudios técnicos correspondientes que sirvan de fuente a la elaboración y diseño de políticas o proyectos respecto a las funciones ya descritas precedentemente.

Adicionalmente, la Subsecretaría aprovecharía las Divisiones de apoyo existentes en MINVU

---

(4) Para operacionalizar esta función se propone la creación de un Comité Consultivo, compuesto por representantes del sector público, municipalidades, sector privado, académicos y empresarial.

(5) Respecto al catastro de bienes raíces rurales, éste podría llevarse por la Subsecretaría que se propone crear o por otro organismo del Estado. Con todo, cabe señalar que actualmente las atribuciones de planificación y uso de suelo de predios rurales, están radicadas en el MINVU en virtud de los Art. 55 y 56 del DFL 458 de 1975, (Ley general de Urbanismo y Construcciones).



actualmente, como son las Divisiones Jurídicas y Administrativa y las unidades de apoyo, como es la de Comunicaciones y por supuesto, el staff del Sr. Ministro (Gabinete y Comité Asesor). Asimismo, su tarea regional se haría a través de los SERVIU Regionales.

Como consecuencia de lo anterior:(<sup>6</sup>)

- a. Desaparece el Ministerio de Bienes Nacionales (MBN) y en consecuencia sus SEREMI.
- b. Las funciones que MBN tiene respecto del Catastro de Bienes del Estado, pasarán a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales, SDU, radicándose en la Dirección de Arquitectura del MOP las correspondientes a los bienes fiscales destinados al uso de los Servicios Públicos.
- c. Las funciones que MBN tiene en constitución o regularización de la propiedad raíz, pasarán regionalmente a los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU).(<sup>7</sup>)
- d. El resto de las funciones del MBN pasarán a la SDU.
- e. La actual Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo se reduce a Vivienda y su función urbana pasa a la nueva Subsecretaría.

## 2. Estructura Orgánica del Nuevo Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

El Ministerio de Vivienda y Urbanismo estará

---

(6) Ver Anexo No. 2.

(7) Estas funciones se refieren a la regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz urbana y rural, de acuerdo a lo dispuesto por D.L. 2.695 de 1979.

formado por las Subsecretarías de Vivienda y Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales. La actual Subsecretaría de Vivienda y Urbanismo pasaría a constituir la Subsecretaría de Vivienda y su función Urbana pasa a la nueva Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales.

De la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales dependerán cuatro Divisiones, con los siguientes Departamentos:

DIVISION	DEPARTAMENTOS
- DESARROLLO URBANO	
- PROYECTOS URBANOS	- Vialidad y Pavimentación Urbanos - Equipamientos Comunitarios - Parque Urbanos
- BIENES NACIONALES	- Gestión de Bienes Fiscales - Colonización - Bienes Nacionales de Uso Público y Parques Nacionales.
- ESTUDIOS Y CATASTRO	- Estudios - Catastro de Bienes Fiscales

Las atribuciones de la Subsecretaría de Bienes Nacionales pasan a ser funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales.(8)

---

(8) El MBN por sus dimensiones hace del proceso de asimilación algo administrativamente exento de grandes complejidades.

Ambas Subsecretarías serán apoyadas por las Divisiones Jurídica y Administrativa y las Unidades de Apoyo como son la de Comunicaciones, de Finanzas y de Personal y el staff del Sr. Ministro (Gabinete y Comité Asesor) del MINVU.

Respecto de la relación que deberá establecerse entre ambas Subsecretarías, se puede señalar que sería conveniente pensar en una instancia coordinadora que asuma la tarea de planificación a nivel ministerial.

### **3. Aspectos Legales**

En todo caso, las materias comprendidas en un proyecto de ley, a estudiar, corresponden a aquéllas que son de iniciativa exclusiva del Presidente de la República. El artículo 62, inciso 4o., No. 2 de la Constitución, dispone que corresponde, al Presidente de la República, la iniciativa exclusiva para: "crear nuevos servicios públicos o empleos rentados, sean fiscales, semifiscales, autónomos, de las empresas del Estado o municipalidades, suprimirlos y determinar sus funciones o atribuciones".

Una vez precisadas las normas que incluirá el Proyecto de Ley, éste deberá ser contrastado con la Ley Orgánica Constitucional No. 18.575, de Bases Generales de la Administración del Estado, para determinar si afecta alguno de sus preceptos. En caso afirmativo deberá darse cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 63, inciso 2o. respecto a su quórum de aprobación parlamentario.

### **4. Aspectos Administrativos**

Este proyecto deberá superar una serie de problemas prácticos tales como

- El personal del MBN
- Las oficinas y equipamiento del MBN
- Los derechos y obligaciones que el MBN tenga

ANEXO No. 1

EVOLUCION DE LA INVERSION EN DESARROLLO URBANO  
PERIODO 1990 - 1993

(En millones de pesos de Enero de 1992)

MATERIA	1990	1991	1992	1993 (1)
Pavimentación Urbana (2)	10.925	13.711	16.748	20.250
Vialidad Urbana	5.126	3.674	5.171	9.803
Equipamientos Comunitarios	382	929	1.639	2.128
Parques Urbanos	---	---	1.195	2.089
TOTALES	16.431	18.314	24.753	34.270

(1) Proyecto

(2) Incluye 20% y 25% I'SAR en el año 92 y 93 respectivamente

ANEXO No. 2

ESQUEMA DE TRASPASO DE FUNCIONES

FUNCIONES	ACTUALMENTE EN	DESTINO
Planificación Territorial y Diseño de Política Urbana	MINVU (DDU-SEREMI)	SDU (SEREMI)
Programación Diseño y Control de Obras Urbanas	MINVU (DDU)	SDU
Gestión Bienes Nacionales Fiscales, su Administra- ción y Colonización	MBN	SDU
Constitución y Regulari- zación de Propiedad Raíz	MBN	SERVIU
Catastro de Bienes Fisca- les destinados al uso de Servicios Públicos	MBN (DDU)	SDU y MOP
Estudios Técnicos para Desarrollo Urbano, Ges- tión de Bienes Nacionales y Colonización	MBN MINVU (DITEC)	SDU

ANEXO No. 3

**FUNCIONES DEL MINISTERIO DE BIENES NACIONALES (MBN)  
ASIMILABLES A AQUELLAS QUE CORRESPONDEN AL MINISTERIO  
DE VIVIENDA Y URBANISMO (MINVU) SIN NECESIDAD DE  
MODIFICACIONES LEGALES**

1. Corresponden al MBN funciones relativas a la "regularización de la posesión de la pequeña propiedad raíz particular y constitución del dominio sobre ella" y con la constitución de la propiedad de las comunidades, en los casos que señala la ley (D.L. No. 3.274, artículo 1o., letra d).

Corresponde al MINVU, a través de los Servicios de Vivienda y Urbanización (SERVIU), que son los organismos ejecutores de las políticas, planes y programas, el saneamiento de los títulos de dominio de poblaciones en situación irregular (Ley No. 16.741 de 1968).<sup>(8)</sup>

En consecuencia no es necesario modificar la Ley Orgánica del MINVU, sino simplemente adecuar la normativa de la Ley No. 16.741

2. Corresponde al MBN la "coordinación de las demás entidades del Estado en la elaboración de las políticas destinadas al aprovechamiento e incorporación de terrenos fiscales al desarrollo de zonas de escasa densidad de población y disponer la ejecución de los actos de su competencia encaminados a su realización" (D.L. No. 3.274, de 1980, artículo 1o., letra C), le

---

(8) La Ley No. 16.741 (D.O. 08.04.68) se refiere a la Corporación de Servicios Habitacionales, en virtud de lo dispuesto por los artículos 1o., 2o. y 3o. del D.L. No. 1.305 (D.O. 19.02.76) la referencia debe entenderse hecha al Servicio Regional o Metropolitano de Vivienda y Urbanización que corresponda.

corresponderá, además, en esta materia, la proposición y ejecución de las políticas, planes y programas destinados al asentamiento en aquéllas áreas del territorio nacional de escasa densidad poblacional.

De acuerdo a sus leyes orgánicas (Ley No. 15.391, de 1965 y D.S. No. 1.305 de 1975), corresponde al MINVU supervigilar todo lo relacionado con la planificación urbana nacional, regional, intercomunal y comunal; colaborar con las Municipalidades en la elaboración de programas de construcción de viviendas, desarrollo urbano y equipamiento comunitario, sin perjuicio de las facultades que la actual Ley de Gobiernos Regionales entrega al Consejo Regional.

En consecuencia las funciones precedentemente enunciadas son complementarias de aquéllas que la ley entrega al MINVU y podrían ser incorporadas a su Ley Orgánica.

La otra función principal que corresponde al MBN relativa a la adquisición, administración y disposición de los bienes del Estado, correspondería atribuirla a la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales, que se propone crear, la que podrá delegar sus funciones regionales en las SEREMI respectivas.

ANEXO No. 4

SITUACION DEL PERSONAL DEL MINISTERIO  
DE BIENES NACIONALES

El Ministerio de Bienes Nacionales cuenta con una dotación máxima de 402 personas, su dotación vigente actual se distribuye de la siguiente forma.

PLANTA	320	Personas
CONTRATA	69	Personas

AÑO 1990	AÑO 1991	AÑO 1992
Máxima	Máxima	Máxima
368	402	402

Nota: Dotación año 1990 respecto a la del año 1991, se incrementará en 34 personas, de 368 aumenta a 402. Además de una dotación en extinción de 5 personas.



DOTACION EFECTIVA A MARZO DE 1992  
 NUMERO DE FUNCIONARIOS DEL MINVU

SERVICIO	PLANTA (*)	CONTRATA	OTROS (**)	TOTAL
MINVU-CENTRAL	410	102	23	535
SEREMI I	28	1		29
SEREMI II	21	2		23
SEREMI III	8	4		12
SEREMI IV	18	3		21
SEREMI V	29	9		38
SEREMI VI	18	2		20
SEREMI VII	17	3		20
SEREMI VIII	34	8		42
SEREMI IX	24	6		30
SEREMI X	16	5		21
SEREMI XI	9	2		11
SEREMI XII	13	1		14
SEREMI R.M.	66	15		81
SERVIU I	99	11		110
SERVIU II	79	20		99
SERVIU III	43	9		52
SERVIU IV	69	9		78
SERVIU V	182	44		226
SERVIU VI	67	16		83
SERVIU VII	89	12		101
SERVIU VIII	199	30		229
SERVIU IX	90	21		111
SERVIU X	119	26		145
SERVIU XI	37	11		48
SERVIU XII	44	14		58
SERVIU R.M.	669	146		815
-----				
SUB-TOTAL MINISTERIO	2.497	532	23	3.052
PARQUE METROPOLITANO	168	249		417
-----				
TOTAL SECTOR	2.665	781	23	3.469
-----				

(\*) El personal de planta incluye a la Planta Nacional del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, la Sub-planta de la Junta Nacional de Jardines Infantiles (28 funcionarios) y la Planta del Parque Metropolitano de Santiago.

(\*\*) Personal a honorarios (6); honorarios a suma alzada (17)