

Observaciones al Proyecto de ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de integración social y urbana. Boletín N°12.288-14

Contenido:

- 1. Observaciones generales al Proyecto de Ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de Integración social y urbana”.**
- 2. Notas generales Minuta N°2.**
- 3. Bibliografía general asociada al documento.**

1. Observaciones generales al “Proyecto de Ley que modifica diversos cuerpos normativos en materia de Integración social y urbana”.

En relación con el proyecto de ley sobre integración social y urbana, se considera que la propuesta en general es importante en términos de aumentar la capacidad de desarrollo de proyectos habitacionales que permitan la integración social y urbana para familias vulnerables, sin embargo, consideramos que se requiere mayor precisión o discusión en algunos puntos:

1.1 Sobre los beneficios de normas urbanísticas¹ para proyectos de viviendas integradas.

En relación con el artículo 83. Es deseable que se establezca con claridad cuáles son los beneficios normativos posibles para aplicar, ya que, frente a la diversidad de posibilidades, de territorios y realidades **QUE POSEE NUESTRO PAIS**, es **necesario** establecer en la ley que sólo se podrán acceder a dichos beneficios normativos cuando el PRC local así lo señale. Y a su vez, sea este instrumento el que establezca a cuáles beneficios de normas urbanísticas podrá acceder un nuevo proyecto en una x zona del territorio comunal. Subentendiéndose con esto que no podrán ser aplicadas en todo el territorio de la misma manera. Si no que, en cada proceso de desarrollo de un proyecto sean de integración o de regeneración urbana, deben ser idealmente sometidas a procesos de participación intersectorial para su aprobación.

1.2 Sobre el desarrollo de viviendas sociales para el arriendo.

Inicialmente el proyecto de ley establecía un *“impulso a la oferta de viviendas para beneficiarios de subsidio de arriendo, mediante la concesión temporal del uso y goce de terrenos públicos”*, esto tal como se señala en la minuta 2, punto III, letra f, ya no se contempla, porque fue rechazado en la votación en sala del proyecto. El punto no es que exista un sistema de arriendo de viviendas sociales, sino más bien, es la forma que se planteaba el desarrollo de los proyectos mediante la concesión temporal de terrenos

¹ El párrafo 1 art. 116 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), señala que: *Se entenderá por normas urbanísticas aquellas contenidas en esta ley, en su Ordenanza General y en los instrumentos de planificación territorial que afecten a edificaciones, subdivisiones, fusiones, loteos o urbanizaciones, en lo relativo a los usos de suelo, cesiones, sistemas de agrupamiento, coeficientes de constructibilidad, coeficientes de ocupación de suelo o de los pisos superiores, superficie predial mínima, alturas máximas de edificación, adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes, densidades máximas, estacionamientos, franjas afectas a declaratoria de utilidad pública y áreas de riesgo o de protección.*

En la Ordenanza General de Urbanismo y Construcción (OGUC), en su art.1.4.4 numeral 5. Señala las normas urbanísticas aplicables a un predio: a) Usos de suelo. b) Sistemas de agrupamiento. c) Coeficiente de constructibilidad. d) Coeficiente de ocupación del suelo. e) Alturas de edificación expresadas en metros o número de pisos. f) Adosamientos, distanciamientos, antejardines, ochavos y rasantes. g) Superficie de subdivisión predial mínima. h) Densidades. i) Alturas de cierros hacia el espacio público, y porcentajes de transparencia de los mismos, cuando corresponda. j) Exigencias de estacionamientos, para cada uno de los usos permitidos o zonas o subzonas del instrumento de planificación territorial, incluidos los estacionamientos de visitas, cuando corresponda. k) Areas de riesgo o de protección que pudieren afectarlas, contempladas en el Instrumento de Planificación Territorial, señalando las condiciones o prevenciones que se deberán cumplir en cada caso. l) Zonas o Inmuebles de Conservación Histórica o Zonas Típicas y Monumentos Nacionales, con sus respectivas reglas urbanísticas especiales. m) Exigencias de plantaciones y obras de ornato en las áreas afectas a utilidad pública. n) El límite urbano o de extensión urbana. o) Declaratoria de postergación de permisos, señalando el plazo de vigencia y el Decreto o Resolución correspondiente.

públicos para uso y goce para desarrolladores privados. Ese es el punto discutible, ya que por una parte el beneficio al privado se estima mayor al beneficio final para familias en condición de vulnerabilidad y por ende para el Estado, ya que sólo se exigía un 20% del total de viviendas fuera destinado a beneficiarios del programa de subsidio de arriendo y por otra parte no se clarificaba el tema de la concesión en relación con sus tiempos máximos y mínimos.

Sin embargo, creemos que en esa misma línea no debería descartarse o desestimarse el desarrollo de proyectos de viviendas sociales para arriendo, siempre y cuando el desarrollador y administrador sea el estado (sus instituciones), y/e organizaciones sin fines de lucro. esto bajo la lógica de empezar a comprender y asimilar que la vivienda es un derecho y no un bien mercantil ni un lujo. A su vez, con proyectos de estas características, se cumpliría unos de los lineamientos centrales del presente proyecto de ley sobre el rol activo del MINVU en materia de gestión de suelo y desarrollo de proyectos habitacionales. De esta manera, el concepto de acceso a la vivienda digna, no sólo se traduce en el acceso a la propiedad, a la tenencia de la tierra, sino que es más amplio y dinámico, al concebirse como un sistema de arriendo mediante el cual se accede a la vivienda digna administrada por el Estado, que busca entregar mejores condiciones de habitabilidad y de acceso a bienes y servicios en general, en vez de convertir a sus habitantes en propietarios.²

Esta forma de acceso a la vivienda digna puede tener un carácter transitorio o no, en donde el habitante tiene la posibilidad de acceder a buenas instalaciones por un costo mínimo, según sus circunstancias económicas, y además se generan procesos de movilidad residencial en la medida que mejoran las condiciones económicas de la familia y le permite acceder a otra vivienda con subsidio y en propiedad.

El problema de la política actual de vivienda es que tal como muchos especialistas lo han señalado, se basa en la provisión de unidades de viviendas y esto **NO HA IMPLICADO** necesariamente proyectos de integración social y urbana. Ya que ha quedado demostrado que poco vale un subsidio recibido por una familia **EN LAS ULTIMAS DECADAS**, con proyectos localizados en la periferia urbana, con bajos estándares de calidad constructiva, sin calidad de vida urbana, pero sobre todo con soluciones que se han degradado y han perpetuado un sistema de provisión de viviendas que se empobrece con el tiempo, sea por el crecimiento de las familias y/o la insuficiencia de las viviendas para soportar cambios en la densidad poblacional. Es por ello, que no basta con devenir propietario, cuando los proyectos no implican inclusión social y urbana, ya que se deprecian rápidamente por las características de localización y materialidad de las viviendas.

Además, numerosos estudios indican que la tenencia en propiedad no siempre es un indicador de desarrollo, pero si lo es la calidad de vida urbana, a la cual se puede acceder mediante proyectos de integración social y urbana, que permiten procesos de movilidad social y residencial para las familias de escasos recursos y sectores medios.

² Ver observatorio MINVU sobre mercado de suelo urbano <https://www.minvu.cl/observatorios-del-mercado-de-suelo-urbano/>
<https://www.observatoriourbano.cl/estadisticas-habitacionales/>

1.3. Se propone que los Planes Reguladores Comunales (PRC), deberían tener la facultad para definir ZONAS PRIORITARIAS PARA EL DESARROLLO DE VIVIENDAS SOCIALES³. Estas zonas debiesen estar localizadas en sectores de la comuna que propician la integración social y urbana. Y para ello se debería definir y establecer un mínimo de condiciones que deberían cumplir estas zonas en virtud de ciertos indicadores, por ejemplo, los definidos por el SIEDU. A su vez, podría convertirse en una potente herramienta para proyectos de regeneración urbana, en sectores céntricos de las comunas con buena accesibilidad a bienes y servicios, pero que se encuentran degradadas, por baja densidad poblacional, por existencia de bienes públicos en estado de degradación o simplemente en áreas con un número importante de sitios eriazos⁴. Esto iría en beneficio de la regulación del mercado de suelo, y, por ende, en el desarrollo de proyectos de vivienda sociales bien localizados y asequibles para el Estado.

El artículo 2.1.24 de la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones ⁵señala los 6 tipos de uso de suelo que deben definir los instrumentos de planificación. En este contexto el tipo Residencial debería tener un subtipo Residencial Social y allí definir el porcentaje mínimo que deberían alcanzar las comunas. Por ejemplo, el caso francés establece un 30% de vivienda social por comuna establecido por ley.

1.4. El proyecto de ley no aborda el estándar de calidad de la vivienda social en Chile. En ningún punto se señala que **para lograr una real integración social y urbana es necesario también elevar los estándares de calidad de la construcción de la vivienda social.** Tema muy importante cuando se habla de integración social y urbana, ya que por mucho tiempo se ha dado por hecho de que la persona o familia que accede a una vivienda social, pareciera que otorgarle un techo es más que suficiente, minimizando o relegando por lo tanto el

³ Aquí se puede hacer referencia a los ZAC (Zone d'aménagement concerté) o Zona de ordenamiento concertado. Modelo francés que se define como una operación de ordenamiento que resulta de una iniciativa pública, una colectividad o un establecimiento público, que decide intervenir para realizar o hacer el ordenamiento y el equipamiento de un territorio. Lo que dure el proyecto siempre tiene una coordinada de participación comunitaria efectiva. Desde la definición del polígono o área a intervenir, hasta el desarrollo y construcción de la propuesta. Ejemplo de ZAC de Vivienda social, ZAC Bastide Niel, desarrollado por la oficina MVRDV en Burdeos.

Los ZAC, son propuestas de desarrollo y de regeneración urbano a largo plazo, que nacen de una idea y propuesta de como deberá recuperarse o intensificarse un sector de la ciudad. La gracia de los ZAC, es que no obedecen a una cartera de proyectos del gobierno de turno, sino que son parte de la política urbana y habitacional y que por lo tanto, logran mantener su desarrollo progresivo independiente al gobierno de turno.

⁴ *“En el caso del Fondo Solidario para la Vivienda (FSV) podrían presentarse problemas de segregación. Una clara ventaja de este programa versus las modalidades SERVIU de los programas de Vivienda Básica y Progresiva es que ya no es el SERVIU quien construye. Los proyectos son llevados a cabo por las EGIS. En la medida que éstas actúen como sociedades inmobiliarias privadas, es posible que haya un mayor incentivo para desarrollar proyectos que consideren una mejor combinación entre atributos de las viviendas y localización. Sin embargo, las viviendas a subsidiar no pueden superar las 400 UF, lo cual hace casi imposible encontrar localizaciones muy céntricas y, en efecto, de acuerdo con la información del MINVU, entre 2006 y 2008 se otorgaron aproximadamente 10.000 subsidios a través del FSV en la Región Metropolitana. El 40% de éstos están en tres comunas: Puente Alto, La Pintana y San Bernardo, que son las mismas donde entre 1990 y 1998 se construyó casi el 60% de las viviendas SERVIU⁴⁹. Pareciera por tanto que el FSV tendrá el mismo efecto segregador que tuvieron antes los programas de vivienda económica”. En Simian, J (2010).*

⁵ **Artículo 2.1.24.** *Corresponde a los Instrumentos de Planificación Territorial, en el ámbito de acción que les es propio, definir los usos de suelo de cada zona. Para la fijación y aplicación de dichos usos de suelo, éstos se agrupan en los siguientes seis tipos de uso, susceptibles de emplazarse simultáneamente en la misma zona, lo cual deberá ser reglamentado por el Instrumento de Planificación Territorial correspondiente, en orden a compatibilizar los efectos de unos y otros: 1 Residencial, 2 Equipamiento, 3 Actividades Productivas, 4 Infraestructura, 5 Espacio Público, 6 Área Verde.*

derecho al buen diseño y a espacios de alta calidad constructiva. Por ende, un mal diseño y con bajos estándares de calidad constructiva, en este contexto se configura como un indicador de segregación social y urbana. Una de las razones de lo anteriormente señalado se basa en el hecho que el Estado desde 1975 progresivamente dejó de construir la vivienda social, delegando este proceso en su mayoría al sector privado (CONSTRUCTORAS, INMOBILIARIAS, EGIS), esto de cierta manera ha ido en favor del lucro de los privados y por ende en desmedro de la calidad constructiva de las viviendas. En Chile por mucho tiempo se ha construido la vivienda social con estándares mínimos de calidad, y esto ha replicado, incrementado y perpetuado la inequidad territorial.

1.5. Es necesario que el proyecto de ley incluya en algunos puntos mecanismos de participación intersectorial efectiva. Por ejemplo, en el tema de los beneficios de normas urbanísticas, cuando el PRC no lo estipule y esta facultad sea traspasada al Minvu, es imperativo una o varias instancias de participación que propicien la concertación de ideas y demandas. En virtud del desarrollo de proyectos inclusivos y que no perjudiquen la armonía de los barrios y entornos donde se emplacen.

Lo anterior también debiese aplicarse en relación con lo señalado en la Minuta n°3, punto III Facultades de los Planes Reguladores Intercomunales para establecer exigencias en la materia. *“Facultar a los planes reguladores intercomunales para establecer exigencias relacionadas con la construcción de viviendas de interés público en determinadas comunas, cuando se cumplan determinados supuestos. Relacionados con el déficit habitacional, el índice de vulnerabilidad de la población y/o el índice de accesibilidad a las oportunidades urbanas. El proyecto establece que los intercomunales podrían establecer beneficios normativos para proyectos de viviendas integradas, en los mismos términos en que está facultado el Ministerio, pero no contempla la posibilidad de establecer exigencias o normas obligatorias”.*

Quizás los PIV podrían definir posibles **Zonas de priorización para el desarrollo de viviendas sociales integradas**, tal como señalamos anteriormente, pero no así los beneficios de normas urbanísticas.

2. Notas generales Minutas N°2

2.1. Punto I, 2, b, *“Los nuevos planes reguladores comunales o sus modificaciones o actualizaciones, deben incluir disposiciones que incentiven la construcción de viviendas para beneficiarios de subsidio, promoviendo el acceso equitativo de la población a bienes públicos urbanos relevantes.”*, esto es significativo en la medida que sea obligatorio, ya que cualquier municipio podría estimar que en su comuna no se quieren viviendas sociales y por ende no estipularlo en sus instrumentos de planificación.

Es necesario que los PRC incluyan disposiciones que incentiven la construcción de viviendas sociales, ya que actualmente esta decisión ha quedado en su mayor porcentaje en manos de desarrolladores privados y por ende ha dado lugar a la especulación inmobiliaria. Finalmente, en esta lógica hoy día son los privados que terminan por decidir, dónde y

cuantas viviendas sociales puede haber en “x” comuna, según la disponibilidad de suelo y su mercado, lo que ha derivado POR décadas en la desregulación del mercado del suelo, incrementándose el costo del suelo urbano y por ende impidiendo que las familias vulnerables y de estratos medios puedan acceder a una vivienda digna. Ya que, al ser desarrollados por empresas privadas con fines de lucro, se han localizado a las personas de menores ingresos en sectores de las comunas donde el suelo es más barato.

Con respecto a esto, se podría establecer por ley un porcentaje mínimo de viviendas sociales⁶ desarrolladas por los municipios en asociación con el MINVU, con el objetivo de comenzar a generar un parque habitacional social por comuna, es decir, que del total del parque habitacional existente un x% sea destinado a vivienda social. Con el objetivo de responder al déficit habitacional en la misma comuna y no derivar las soluciones a otras comunas donde sólo el MINVU tenga la posibilidad de generar nuevos condominios O COMPRAR. En este ámbito, encontramos el ejemplo europeo, donde gran parte de la oferta de vivienda social es provista mediante sistemas de arriendo, sean en algunos casos administradas por el estado u organismos sin fines de lucro y en otros casos, mediante sistemas mixtos, entre el estado y privados (ver figura 6).

2.2. Punto I, 3, a, *“El Ministerio puede condicionar los beneficios normativos al cumplimiento de exigencias relacionadas con la integración e inclusión social y con el acceso equitativo a bienes públicos urbanos relevantes, especialmente en sectores en los que el Estado ha realizado o realizará inversiones públicas en materia de movilidad, transporte público, áreas verdes o equipamientos de interés público”*. Cuando se señala que el MINVU puede *condicionar los beneficios normativos*, se considera que es de vital importancia incluir mecanismos de participación intersectorial efectiva.

2.2. Punto I, 3, c, *“Se permite que los planes reguladores intercomunales (aprobados por los Gobiernos Regionales) también puedan establecer beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas”*. IDEM comentario anterior, es necesario incluir mecanismos de participación intersectorial efectiva, ya que en el caso de planes reguladores que no han sido modificados en las últimas décadas, una disposición como la señalada, podría generar mayores problemas que beneficios, ya que podría impactar de forma negativa sobre la comuna en cuestión⁷.

⁶ El modelo francés de vivienda social establece que cada municipio debe poseer un 30% de viviendas con destino social en relación con el stock total de viviendas por comuna.

⁷ Según el DS 56, ART. 6.6.3 señala que: Los beneficios para proyectos de viviendas integradas que podrán aprobarse mediante resolución ministerial corresponderán a porcentajes o parámetros que incrementen la densidad habitacional y/o la capacidad máxima de edificación de los predios ubicados dentro en un determinado polígono, respecto de todas o algunas de las siguientes normas urbanísticas aplicables:

1. Coeficiente de constructibilidad; 2. Coeficiente de ocupación de suelo o de los pisos superiores; 3. Densidad máxima; 4. Altura máxima de edificación; 5. Superficie de subdivisión predial mínima; 6. Dotación de estacionamientos; y 7. Rasantes, solo en aquellos casos en que el ángulo máximo señalado en el plan regulador sea inferior al establecido en el artículo 2.6.3. de esta ordenanza. Los parámetros o incrementos que se propongan no podrán superar los ángulos máximos establecidos para cada región en el mencionado artículo.

2.3. Punto I, 4, b, *“Las viviendas adquiridas exclusivamente mediante subsidio estatal y el ahorro mínimo exigido solo podrán ser transferidas a beneficiarios de un programa habitacional, una vez transcurrido el plazo de prohibición”.*

En este punto debería agregarse que la nueva familia beneficiaria, transcurrido el plazo de prohibición, tendrá que ser una familia perteneciente al primer quintil de vulnerabilidad, tal como la familia de origen.

2.4. Punto II,1, d, e y f, con relación a la incorporación de un nuevo inciso al artículo 27 de la Ley General de Urbanismo Y construcciones (LGUC), sobre planificación urbana, tal como se señala en punto “e” *“Lo que se busca es que las comunas respondan dentro de sus territorios a la demanda por viviendas con subsidio”* , es justamente por lo aquí estipulado volver a considerar el desarrollo de proyectos de viviendas sociales integradas para el arriendo, donde el administrador sea el Estado, y sea propuesta inicialmente como una modalidad de vivienda transitoria.

2.5. Punto II, 4, b, *“Se consagra por ley el mecanismo de “movilidad habitacional”, actualmente contemplado en normas reglamentarias y que permite enajenar la vivienda antes del vencimiento del plazo para celebrar actos y contratos, sin devolver el subsidio, en la medida que se venda a alguien con subsidio y el producto de la venta se destine a la adquisición de otra vivienda”.* Aquí hay algo que genera un poco de suspicacia, porque podría eventualmente incentivar algún tipo de especulación con la vivienda social, en el sentido que los subsidios se podrían utilizar sólo con el objetivo de a corto plazo acceder a la compra de una vivienda de mayor costo, sin necesariamente haber sido merecedor en una primera instancia de un subsidio.

Me explico, actualmente se sabe que hay un porcentaje de personas que obtienen subsidios de vivienda, lo hacen efectivo, pero no utilizan las viviendas y estas están deshabitadas por 5 años o las arriendan, para luego transcurrido el tiempo de prohibición venderlas. Esto ocurre por varias razones, la primera simplemente por falta de fiscalización, pero hay otras más importantes, como por ejemplo, que el beneficiario del subsidio ya habita en otra vivienda de algún familiar y no quiere usar la vivienda social por razones de localización o tamaño de la misma, entre otros, lo que genera que exista un parque habitacional social que se subarrienda y/o está estancado porque sus propietarios los tienen deshabitados, esperando que trascorra el tiempo de prohibición. En este caso, habría que informarse sobre las cifras que maneja el MINVU sobre este tipo situaciones.

2.6. Punto III, 1, g, sobre concesión temporal de terrenos públicos para uso y goce de privados para el desarrollo de proyectos de integración social y urbana. Se señala que: *“Si bien la norma fue rechazada en primer trámite, la idea de impulsar la oferta de arriendo mediante la entrega temporal del uso y goce de determinados terrenos de los SERVIU se está canalizando mediante la dictación de un decreto supremo que lo permita. Se recogería la idea central referida en las letras precedentes, pero el mecanismo no sería exactamente igual al que había sido aprobado por la Comisión de Vivienda, Desarrollo Urbano y Bienes Nacionales de la Cámara de Diputados. Por ejemplo, se exigiría que el 100% de las viviendas sean para beneficiarios de los programas de arriendo del MINVU (subsidio y arriendo protegido) y no se*

concesionaría el derecho real de uso y goce, sino que se licitaría la suscripción de un contrato con SERVIU, entre otras diferencias que hagan viable su aplicación”.

Con relación a lo anterior, es necesario estar atentos a la dictación de dicho decreto supremo, que al parecer ya existe la propuesta, tal como lo señaló hace algunos días el presidente del CNDU, y que sería presentado durante en el mes de junio. Porque si bien se modificaría el porcentaje de viviendas para beneficiarios de subsidios, se aclara que los desarrolladores de proyectos podrían ser inmobiliarias sin fines de lucro.

3. Bibliografía general asociada al documento.

Ben Yahmed, S (2011). Quelques jalons dans l’histoire du logement social. La Découverte, revista “Regards croisés sur l’économie” 2011/1 n° 9 pages 244 à 246, ISSN 1956-7413, ISBN 9782707168931. Disponible en CAIRN.INFO.

Benhenda, A (2011). UNE COMPARAISON INTERNATIONALE DES POLITIQUES DE MIXITÉ SOCIALE. En La Découverte, revista “Regards croisés sur l’économie”, 2011/1 n° 9 pages 258 à 260, ISSN 1956-7413, ISBN 9782707168931. Disponible en CAIRN.INFO.

Bono, P & Trannoy, A (2011). LOGEMENT SOCIAL: ¿LES QUOTAS SONT-ILS UTILES? En La Découverte, revista “Regards croisés sur l’économie” 2011/1 n° 9 pages 247 à 257, ISSN 1956-7413, ISBN 9782707168931. Disponible en CAIRN.INFO.

Jourdheuil, A (2017). “Le logement social produit par les promoteurs immobiliers privés. L’émergence d’une coopération déséquilibrée entre bailleurs sociaux et promoteurs”. *Métropoles* Open Edition Journals, ENS Éditions.

Laferrère, A (2011). Comment attribuer les HLM? En La Découverte, revista “Regards croisés sur l’économie”. 2011/1 n° 9 pages 231 à 243 ISSN 1956-7413, ISBN 9782707168931. Disponible en CAIRN.INFO.

Pittini, A & Laino, E (2011). Social Housing in the European Union. Housing Europe Review 2012. The nuts and bolts of European social housing systems. Published by CECODHAS Housing Europe’s Observatory, Bruselas- Belgica.