Presentación Doris Gonzalez

Comisión Vivienda del Senado.

Antecedentes generales

El proyecto de Ley de Integración Social y Urbana es una iniciativa que se recibe luego de varios años de políticas de viviendas segregadoras y excluyentes. Su diagnóstico viene a reconocer estos errores y a reafirmar la necesidad de establecer políticas que no solo se preocupen de ofertar viviendas, sino que también de considerar variables tales como la localización, el equipamiento, la infraestructura y los servicios que debe ofrecer la ciudad. Sin embargo, este proyecto de Ley debe subsanar una serie de medidas que apuntan a mejorar sus mecanismos y formas de funcionamiento.

Construir ciudad no solo implica localizar una vivienda en sectores consolidados de los espacios urbanos de las metrópolis y ciudades chilenas, sino que también incluir e integrar a quienes son parte de estas políticas. Esto significa democratizar la ciudad a través de un nuevo enfoque que incluya a los diferentes mecanismos que se utilizan actualmente para planificar y ordenar las ciudades y el territorio del país. Esto implica modificar y mejorar las actuales normas e instrumentos de planificación urbana y de participación tales como los PLADECOS.

Una modificación de estas significa que el Estado se encargue de contar con un banco de suelos gestionado y administrado por los Servicio de Vivienda y Urbanismo. Este banco de suelos se debe transformar en una herramienta e insumo importante para el acceso a la vivienda por parte de los miles de familias que se encuentran luchando por esta. Esto significaría ahorrar una cantidad de tiempo importante en los procesos de postulación los cuales tienen en promedio cerca de 15 años actualmente.

En este sentido, tenemos como antecedente a la Corporación de Mejoramiento Urbano -CORMU- que se crea en 1965 por medio de la Ley N° 16.391 y formalizada por medio de su Reglamento Orgánico que fue finalmente aprobado en 1966 por medio del D.S. N° 483 del MINVU. Sus funciones estaban dadas por expropiar, comprar, urbanizar, remodelar, subdividir, transferir, vender y rematar inmuebles en áreas urbanas y rurales; gestión y reserva de terrenos para planes de vivienda, desarrollo urbano y equipamiento comunitario para agentes públicos y privados; asesorar y proponer al MINVU límites urbanos, comunales, modificaciones de los Planes Reguladores Comunales e Intercomunales, cambio de destino de bienes nacionales de uso público; asociarse con Municipalidad y agentes privados para el desarrollo de proyectos de mejoramiento urbano, además de otorgar créditos para ello y supervigilar su correcta ejecución. Sus funciones fueron derogadas en 1975 con la reestructuración del MINVU y la creación de los Servicios de Vivienda y Urbanismos.

El no contar con estos terrenos ha significado profundizar los mismos errores de las políticas de vivienda que se han venido dando desde la década de 1980. Por ejemplo, el Decretos Supremos 19/2016 que se ha dirigido a dar viviendas a sectores medios y también vulnerados, se ha convertido en una política de mixtura social, pero no de integración urbana efectiva. Entre el 2016 y el 2018 se construyeron 20.405 viviendas en la Región Metropolitana de Santiago asociadas al Decreto Supremo 19/2016 el que considera familias vulnerables de distinto tramo.

De este total, 5.083 viviendas fueron destinadas a sectores vulnerados, mientras que cerca de 15.326 fueron destinadas a sectores medios. Esto significa solo el 24% de estas viviendas fueron destinadas a instalar en sectores consolidados de la ciudad a familias vulneradas.

Al desglosar estos datos por comunas, es posible advertir que la comuna de Buin fue en donde se emplazaron la mayor cantidad de vivienda -740- con cerca del 14,6% del total de viviendas edificadas, seguida de Lampa con un 14,5%, San Bernardo con un 12,3%, Cerrillos con un 10,6% y Colina con un 9,4%. Esto significa que la mayoría de estas viviendas fueron construidas en los sectores periféricos y periurbanos de la Región Metropolitana de Santiago. Esta situación se complejiza al constatar que las viviendas construidas en Colina tuvieron en promedio 49,7 metros cuadrados construidos.

Este tipo de situaciones han ido en la dirección contraria de construir barrio y finalmente ciudad. En las áreas urbanas se han dado históricamente problemas de hacinamiento y allegamiento, que hoy se gravan aún más con la crisis sanitaria que nos encontramos viviendo. Para ello, a continuación, establecemos una serie de propuestas que van en la dirección de mejorar la Ley de Integración Social y Urbana; mejorar las glosas presupuestarias del año 2020 del MINVU establecida por medio de la Ley 21.192 y referidas a los procesos de adquisición de terrenos y asignación presupuestaria hacia el Fondo Solidario de Elección de Vivienda; para finalmente, proponer la creación de una Empresa Nacional de Construcción e Insumos para la vivienda y ciudad.

Propuestas eje Ley de Integración Social:

- En términos normativos, esta ley debe propender a dotar al SERVIU de facultades para adquirir y conformar un banco de suelo que se encuentre asociado a las familias del 40% más vulnerable que se encuentre postulando a viviendas por medio del DS 49 o el DS 19/2016.
- Modificar y/o agilizar los procesos asociados al artículo 50° de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) relacionada a la modificación de los Planes Reguladores por parte de los Servicios Regionales o Metropolitanos de Vivienda y Urbanismo por intermedio del Ministerio de vivienda y Urbanismo. Este tipo de proceso puede tardar más de tres años en su tramitación.

- Modificar o mejorar el artículo 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcciones (LGUC) relacionada a los límites urbanos y la construcción de viviendas sociales fuera de estos. Este artículo si bien favorece la construcción de este tipo de viviendas, se debe articular de mejor manera con las glosas presupuestaria 11 del MINVU que se refiere a la entrega por parte del SERVIU de hasta el 5% de los recursos de la asignación presupuestaria Fondo Solidario de Elección de Vivienda, para estudios preliminares y adquisición de terrenos en comunas en las que, conforme al sistema de información territorial de la demanda gestionado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, exista una demanda significativa de viviendas para familias ubicadas en el tramo del 40% más vulnerable de la población. Esta norma debe dialogar con esta glosa para permitir la entrega de este tipo de recursos a comunas que se encuentren fuera del radio urbano del Plan Regulador Metropolitano de Santiago, y sobre todo de los límites urbanos de las comunas periurbanas de la Región Metropolitana de Santiago, tales como Peñaflor.
- En la elaboración de los Planes Reguladores se debe incentivar la construcción de viviendas para las familias vulneradas y que se encuentren al interior de la comuna. Esto se debe realizar mediante la participación de dichas familias en la elaboración de estos planes.

Propuestas eje Glosas presupuestarias MINVU:

Las glosas dicen relación con los siguientes asuntos:

Glosa 11: Los SERVIU, con autorización del Ministro de Vivienda y Urbanismo, podrán destinar hasta el 5% de los recursos de la asignación presupuestaria Fondo Solidario de Elección de Vivienda, para estudios preliminares y adquisición de terrenos en comunas en las que, conforme al sistema de información territorial de la demanda gestionado por el Ministerio de Vivienda y Urbanismo, exista una demanda significativa de viviendas para familias ubicadas en el tramo del 40% más vulnerable de la población. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, mediante resolución establecerá los criterios de adquisición de los respectivos terrenos, la que requerirá visto bueno de la Dirección de Presupuestos. El SERVIU respectivo destinará los terrenos adquiridos al desarrollo de proyectos para atender a personas y/o grupos que cumplan con los criterios y requisitos establecidos en el reglamento de este programa habitacional para la postulación y selección, sea en forma individual o colectiva. Mediante resolución del Ministro de Vivienda y Urbanismo, visada por la Dirección de Presupuestos, se definirán los aspectos operativos de la presente glosa.

- Propuestas:
    - Incorporar en los procesos de postulación al DS 49 del Fondo Solidario de elección de Vivienda (FSEV) a las comunas que se encuentren en los sectores periurbanos de la ciudad y áreas metropolitanas, por

cuanto en ellas existen importantes grupos sociales que viven en situación de allegados y hacinamiento. Por ejemplo, y en coherencia con lo señalado en los comentarios del Proyectos de Ley de Integración Social y Urbana, llama la atención que en la Resolución Exenta N° 536 del 23 de marzo del 2020 no se cite la glosa 11 que se aprueba en la Ley de presupuestos para este año, sino que solo la glosa 12. Esta resolución precisamente hace alusión a la adquisición de terrenos para grupos organizados de familias, por lo que debería existir el visto de la glosa 11.

- En la Resolución Exenta N° 536 del 23 de marzo del 2020, punto 5 acerca de la postulación, 5.2. sobre la documentación a presentar, punto b, se citan los artículos 50 y 55 de la Ley General de Urbanismo y Construcción para evitar la modificación de los Planes Reguladores Comunales y la construcción viviendas fuera de límites urbanos, salvo viviendas sociales de un valor de hasta 1000 UF. Estos aspectos pueden retrasar enormemente el acceso a un terreno y con ello alargar los 15 años promedio que deben esperar las familias chilenas para acceder a la vivienda para sectores vulnerados. Esto en directa relación a los comentarios relacionados a la Ley de Integración Social y Urbana expuestos más arriba.
- Se deben explicitar lo que acontece con los terrenos que existen tanto a nivel SERVIU como Ministerio de Bienes Nacional y Fuerzas Armadas, por cuanto en el entendido de que se asignarán recursos fiscales a la compra de terrenos estos deben ser transparentados.
- Agilizar los procesos de cambio de usos de suelo en los Planes Reguladores Comunales para establecer procesos expeditos de adquisición de suelos bien ubicados en los sectores consolidados, periurbanos y periféricos que cuenten con los indicadores adecuados de equipamiento, infraestructura y áreas verdes. Esto implica mejorar los procedimientos administrativos y de gestión en el artículo 50 de la Ley General de Urbanismo y Construcción (LGUC), el que siendo un artículo que posibilita este procedimiento, se ha convertido en un engorroso cauce administrativo. Esto debe ser prioritario cuando se aplique la glosa 11 a los terrenos que serán adquiridos por SERVIU para familias que se encuentren postulando a subsidios de vivienda para sectores vulnerados.
- Poner atención a las comunas que se encuentran en sectores periurbanos -Provincia de Talagante, Chacabuco, Maipo y Melipilla- en donde se encuentran generándose procesos de hacinamiento y allegamiento considerables. Además, la construcción de infraestructura tales como el metro tren que unirá Melipilla con el centro de la ciudad, establecerá nuevos procesos de aumento de plusvalía y presión sobre suelos agrícolas para su cambio de uso de

suelo. Con ello, los procesos urbanos y demográficos se verán modificados considerablemente. La Ley de Integración Social-Urbana debe considerar estas situaciones.

Glosa 12: Respecto de los proyectos que pueden ser financiados mediante la asignación presupuestaria Fondo Solidario de Elección de Vivienda y que se emplacen en sectores con adecuados indicadores y estándares de desarrollo urbano y de acceso a bienes públicos, conforme a los criterios que el MINVU establezca mediante resolución, el Ministro de Vivienda y Urbanismo tendrá la facultad para permitir la selección y asignación de subsidios por montos superiores a los establecidos en el decreto que reglamenta dicho programa habitacional, con el objeto de financiar la adquisición y/o habilitación de terrenos. Sin perjuicio de lo anterior, el porcentaje máximo a comprometer por esta vía en el programa habitacional vigente no podrá exceder del 20%.

- Propuestas
    - Velar por que esta glosa no se convierta en un incentivo a ciertos proyectos para sectores medio por sobre los sectores vulnerados. Esto dice relación con favorecer proyectos de viviendas en donde se emplacen en su mayoría grupos medios -sobre todo en el DS19/2016- el cual ha mostrado ser un decreto que favorece la mixtura social, por sobre la integración. En este sentido, del total de viviendas construidas en el RMS entre el 2016 y el 2018 por medio del DS19/2016, el 25% de estas viviendas fueron para sectores vulnerados, mientras que restante 75% fue para sectores medios.
    - Especificar los criterios de asignación por parte del Ministro de Vivienda y Urbanismo en la asignación de estos fondos para los proyectos de viviendas del DS49, tanto individual como colectivamente.

Propuesta Empresa Nacional de Construcción e Insumos:

La crisis sanitaria ha develado las condiciones en las cuales las familias de viviendas con subsidios estatales han debido enfrentar esta actual situación. Las situaciones de hacinamiento y allegamiento existentes en la RMS, sobre todo en los sectores donde la crisis económica ha golpeado con mayor fuerza, es parte de la realidad de millones de chilenos. Esto se ha visto graficado en la actual conformación de ollas comunes en varias comunas, además de la creación de redes de apoyo entre diferentes organizaciones, para ir en ayuda de quienes han perdido su trabajo debido a las leyes desiguales que se han establecido en las últimas semanas.

Para ir en ayuda de estos sectores, además de generar procesos de reactivación económica y políticas contra recesivas, productos de la crisis económica y su profundización durante el segundo semestre del 2020, se propone la creación de

una Empresa Nacional de Construcción e Insumos a través de las siguientes medidas:

- Reforma tributaria redistributiva.
    - Esto implica la aplicación de Impuesto a grandes capitales (del área de la construcción) para crear un fondo centralizado que permita distribuir recursos en comunas y barrios más pobres, y para promover la acción del Estado en la construcción de ciudad.
    - Con dichos recursos levantar dos empresas. Una de materiales de construcción y otra de construcción de vivienda y ciudad.
- Con el objetivo de aminorar la desocupación, creemos importante que en concordancia con la Empresa Nacional de Construcción se impulse una Empresa Nacional de Insumos y Materiales de Construcción. Esta iniciativa tendrá la finalidad de aminorar aún más el desempleo tras la crisis en curso, debe impulsar una pequeña industria que suministre a la Empresa Nacional de lo necesario para la construcción de viviendas en una primera instancia, en perspectiva de avanzar en la construcción a futuro de otras infraestructuras de mayor envergadura.
- La Empresa Nacional de Insumos y Materiales de Construcción debe desarrollar productos innovadores, y de calidad capaz de responder a las exigencias de las distintas zonas geográficas de nuestro país. Aprovechando los recursos propios, y priorizando la construcción efectiva de ciudad, barrios y viviendas sociales para las familias pobladoras.
- El programa en su plan estratégico (Empresa Nacional de Construcción) y en su implementación inmediata (Plan de Emergencia), deberá ser dirigido por los organismos que el MINVU dispone a nivel nacional. En la elaboración de los proyectos se deberá aplicar una nueva gobernanza en materia de ciudad constituida por: los habitantes de cada territorio, para que tengan así participación en el diseño de los proyectos; deberá ser ejecutado por entidades de gestión compuestas por representantes del Estado, las empresas (privadas, mixtas, públicas), proveedores de insumos de construcción, los municipios y organización de los asignatarios (organización de pobladores). Así se institucionalizará la participación ciudadana en esferas relevantes de la vida social, fortaleciéndose la democracia.
- Esto reducirá la cesantía, el déficit habitacional, el valor del suelo y viviendas.

Doris Gonzalez Lemunao

+56 9 94712302

doris.gonzalez@pueblo-libre.cl