

COMENTARIOS Y OBSERVACIONES. INDICACIONES A PROYECTO DE LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA EN SEGUNDO TRÁMITE PARLAMENTARIO



ACADÉMICOS PARTICIPANTES

Luis Fuentes

Pablo Guzmán

María Luisa Méndez

Roberto Moris

Arturo Orellana,

Javier Ruiz Tagle

Magdalena Vicuña

Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales

Facultad de Arquitectura, Diseño y Estudios Urbanos

Pontificia Universidad Católica de Chile



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS
Y TERRITORIALES

FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS

ISSN: 0719-5206

La serie **Documentos de Trabajo del IEUT**, ha sido pensada como un espacio de colaboración e intercambio orientado a difundir conocimiento teórico-empírico relacionado a temáticas de la ciudad, los territorios y la planificación urbana. El principal objetivo de esta serie es diseminar perspectivas teóricas, metodologías y/o resultados asociados a investigaciones relevantes tanto para el desarrollo académico como para la toma de decisión públicas.

El/Los autor/es es/son responsable/s por el contenido del texto y los documentos no se encuentran sometidos a revisión por pares.

El presente documento de trabajo corresponde a un esfuerzo colectivo de análisis de parte de los académicos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con observaciones y propuestas al Proyecto de Ley sobre Integración Social y Urbana, con el objetivo de contribuir a mejorar dicha iniciativa presentada por el gobierno y aportar elementos de juicio para la discusión parlamentaria.

COMO CITAR ESTE ARTÍCULO

Fuentes, L., Guzmán, P., Méndez, M., Moris, R., Orellana, A., Ruiz-Tagle, J., Vicuña, M. (2020). *Comentarios y observaciones. Indicaciones a proyecto de Ley de Integración Social y Urbana en segundo trámite parlamentario*. Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales UC, Documentos de Trabajo del IEUT, N° 12.

1. SÍNTESIS DE COMENTARIOS Y OBSERVACIONES.

- A. **Respecto a la adquisición y gestión de suelos:** Es una buena medida ya que la restitución de facultades a los SERVIU y la disponibilidad de recursos potenciaría la posibilidad de constituir un banco de suelo de propiedad del Estado para el cumplimiento de metas de integración social. Se propone que esta facultad se amplíe a otros programas vinculados al mejoramiento de espacios públicos y equipamientos comunitarios.
- B. **Respecto a la habilitación normativa del suelo:** Es importante definir claramente los criterios para delimitar la escala de los proyectos que estarían sujetos a esta eximición de la EAE. Este proceso es extremadamente importante para la planificación urbana ya que permite incorporar consideraciones ambientales y procesos de participación ciudadana, entre otros aspectos. Sin perjuicio de lo anterior, a nuestro juicio esto es materia reglamentaria, ya que la Ley no debe sobre-reglamentar aspectos que posteriormente serán muy difíciles de ajustar si fuese necesario.
- C. **Respecto a la aplicación en terrenos privados:** Esta propuesta podría atravesar una delgada línea que divide la probidad y transparencia en la gestión pública, y que tiene que ver con la potencial especulación sobre los suelos que no son de propiedad del Estado. Es importante entonces, que indicaciones aseguren que la potencial habilitación del suelo dependa totalmente de la materialización de la compra por parte del SERVIU. Resulta de la mayor importancia que todo acto de la administración se supedite a algún mecanismo que previamente garantice la transferencia del suelo y determine previamente sus reales condiciones de habilitación y cabida.
- D. **Atribución del MINVU para modificar IPT en terrenos privados “comprometidos” para un determinado Comité de Vivienda:** Corre el riesgo de instrumentalizar el procedimiento. Históricamente han habido casos donde privados han promovido la toma de terrenos por parte de familias allegadas para que el Estado se vea obligado a comprar el suelo, or tanto es importante asegurar el traspaso y materialización de proyectos.
- E. **Respecto de la regeneración de barrios:** Las dos disposiciones que se proponen van en la dirección correcta pero son consideradas insuficientes, ya que el DS 18 y el DS 49 que reglamentan la rehabilitación y regeneración de condominios, pequeños condominios, densificación predial y construcción en sitio propio requieren de cambios más importantes. Hay urgencias que se vinculan a la simplificación de otros procesos administrativos, además de los planteados aquí, partiendo por asegurar una glosa presupuestaria para las etapas iniciales de los proyectos y clarificar criterios en selección de barrios. Además, planes maestros deben incluir soluciones de movilidad habitacional asegurando cupos en los proyectos alternativos para familias que deciden salir de los lugares a intervenir.
- F. **Respecto de la permanencia en barrios:** Se valora la incorporación de la micro-densificación mediante condominios familiares, pero dar más atribuciones al SERVIU no implica enfrentar directamente el problema. Se propone potenciar los proyectos autogestionados por la comunidad y/o los municipios, y aprovechar de mejor manera los recursos de gestión social.

- G. **Respecto de nuevas competencias de los IPTs:** Se valora la iniciativa propuesta y se podría complementar con el establecimiento de cuotas a nivel comunal siguiendo el ejemplo de otros países.
- H. **Respecto de exigencias para beneficios normativos:** La Ley no debiera fijar el estándar, sino establecer las facultades, atribuciones u obligaciones. Condicionar el otorgamiento de beneficios normativos u otras exigencias, debilita la potestad planificadora de los municipios, lo cual no es coherente con la PNDU. En la redacción definitiva de las indicaciones al proyecto, deberían quedar claros los incentivos para que los municipios se hagan cargo de la definición de los polígonos sujetos a beneficios normativos. Es importante promover esto a través de los planes intercomunales o metropolitanos.
- I. **Respecto de restricciones a beneficios en zonas patrimoniales:** El problema son los beneficios o incentivos normativos que se pueden establecer a los denominados “proyectos de viviendas integradas” y que no tienen una consideración especial respecto del patrimonio inmueble.
- J. **Respecto de los nuevos roles del MINVU:** Nos queda la duda respecto a ¿en qué medida el MINVU está normativamente inhabilitado para ejercer estas atribuciones? Las “nuevas” atribuciones, a nuestro juicio, ya existen.
- K. **Respecto del cambio de nombre del ministerio:** El proyecto de ley no ofrece modificaciones profundas al ámbito y acción del Ministerio que justifiquen introducir un cambio del nombre, por lo cual se recomienda no hacerlo debido al costo que dicho cambio generaría .
- L. **Respecto de otras observaciones al proyecto de ley:** se plantean una serie temas sobre la inclusión de los conceptos de integración social y de cohesión comunitaria; sobre un enfoque más integral de participación en políticas urbanas; sobre la articulación con otras leyes e instrumentos existentes; sobre estándares de calidad; y sobre las limitaciones del sistema de subsidio habitacional.

2. INTRODUCCIÓN

El presente documento de trabajo corresponde a un esfuerzo colectivo de análisis por parte de académicos del Instituto de Estudios Urbanos y Territoriales (IEUT) de la Pontificia Universidad Católica de Chile, con observaciones y propuestas a las indicaciones que se pretenden incluir al Proyecto de Ley (PdL) sobre Integración Social y Urbana en su segundo trámite parlamentario. El objetivo es contribuir a mejorar dicha iniciativa presentada por el gobierno, aportando elementos de juicio para la discusión parlamentaria. Este esfuerzo se suma al documento de trabajo “Observaciones y propuestas al Proyecto de Ley de Integración Social y Urbana” publicado en abril del 2019 y disponible en la página web del IEUT¹, en el cual se hizo una completa y detallada revisión del PdL ingresado al Congreso.

Aquí, nos referimos en específico a la minuta del 26 de mayo de 2020 del Ministerio de Vivienda y Urbanismo, titulada “*Nuevas materias a incluir o precisar en el proyecto de ley, con el objetivo de avanzar hacia ciudades más integradas, con mayor equidad territorial y cohesión comunitaria*”. Es importante aclarar que las observaciones planteadas en este documento, se restringen a lo anunciado en dicha minuta, sin perjuicio de que en la redacción final de las indicaciones al proyecto, el MINVU pueda detallar y aclarar varias cuestiones que aparecen enunciadas de manera general en el documento aludido.

Este documento se inicia con esta introducción y luego con los comentarios a la minuta. Posteriormente, se plantean los asuntos pendientes del PdL, que constituyen aspectos no abordados y que son relevantes para hacerse cargo del problema de la integración social. Lo anterior, en consideración del contexto de crisis social y sanitaria que ha desnudado nuevamente las grandes desigualdades urbanas, lo cual acrecienta aún más la urgencia de hacerse cargo de esto, desde el Estado.

Más allá de los comentarios específicos y cuestionamientos que realizamos en este documento a las indicaciones propuestas por el MINVU al PdL, el IEUT valora la apertura a la discusión y el diálogo en el proceso seguido en este segundo trámite parlamentario. Sobre todo la inclusión de mecanismos y herramientas de gestión pública que intentan asegurar la disponibilidad de suelo para la vivienda subsidiada. También valoramos la apertura a la posibilidad de apoyar la densificación mediante condominios familiares que permite la permanencia en los barrios de sus habitantes allegados, y finalmente, también se destaca la inclusión de la regeneración urbana como mecanismo para corregir los problemas que enfrentan millones de chilenos en sus barrios. Sin perjuicio de aquello, este documento propone un esfuerzo mayor para que este PdL tenga mayor impacto en el desafío de la integración social en las ciudades chilenas.

1 https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2020/01/Doc_trabajo_ley_integracion.pdf

3. COMENTARIOS A LA MINUTA MINVU DE INDICACIONES AL PDL

I. ROL ACTIVO DEL MINVU EN ADQUISICIÓN Y GESTIÓN DE SUELO

A. GESTIÓN DE SUELO

La propuesta del MINVU plantea generar mecanismos y herramientas de gestión pública que aseguren la disponibilidad de suelo para vivienda subsidiada mediante la ampliación de las facultades de los SERVIU para la adquisición de terrenos sin que exista necesariamente un proyecto asociado. Para esto, el Pdl plantea que exista una glosa presupuestaria con disposición obligatoria de recursos para la adquisición de suelos.

Al respecto, consideramos que la modificación del numeral 16 del art. 2 de la Ley 16.391, es un gran avance respecto a la restitución de algunas facultades que tenía el MINVU para declarar utilidad pública los inmuebles necesarios para la ejecución de sus programas, incluidos aquellos relativos al “desarrollo urbano”, conforme se establecía en el artículo 51 del texto original de la Ley en comento. Esta acción, junto a otras planteadas en la discusión legislativa, potenciaría la posibilidad de avanzar en la creación de un banco de suelo de propiedad del Estado para el cumplimiento de metas de integración social en un amplio espectro, y no sólo a los fines y procedimientos que se señalan en la redacción actual del artículo 51 de la Ley 16.391.

Se propone que esta facultad se amplíe a otros programas vinculados al mejoramiento de espacios públicos y equipamientos comunitarios, en el entendido que la integración social se logra reduciendo la brecha de la inequidad territorial. A su vez, puede constituir un mecanismo para la prevención y mitigación del riesgo de desastres, mediante la provisión de espacios públicos que disminuyan la vulnerabilidad de las zonas expuestas. Por tanto, es importante también que se considere no solo como herramienta para nuevos conjuntos habitacionales, sino también para restituir espacios públicos dignos y de calidad para conjuntos habitacionales ya construidos, sobre todo aquellos pertenecientes a las políticas de vivienda social de los años 80' y 90'.

B. HABILITACIÓN NORMATIVA DEL SUELO

La minuta propone un cambio del procedimiento simplificado de modificación de Instrumentos de Planificación Territorial (IPT, ej. un Plan Regulador) prescrito en el artículo 50 del DFL 458 de 1976 Ley General de Urbanismo y Construcciones, procedimiento que tiene fines muy claros y acotados y que está presente en la Ley desde su creación. El MINVU plantea modificar la tramitación, eximiendo la modificación del instrumento de planificación (mediante art. 50) del sometimiento al procedimiento de Evaluación Ambiental Estratégica (EAE). Cabe señalar que este procedimiento es obligatorio para aquellos casos que consideran modificaciones sustanciales del IPT, de acuerdo al artículo 29 del DS 32 MMA de 2015 Reglamento de EAE.

La clave de esto en la redacción de las indicaciones es fijar los límites de los que se considerará como “sustancial” en términos de escala de intervención. Ya que si esto no está bien definido, esta propuesta

generaría muchos problemas. Por ejemplo, elimina la posibilidad de verificar el cumplimiento de consideraciones ambientales y de sustentabilidad en este tipo de modificaciones. Adicionalmente, elimina en la práctica todo procedimiento de coordinación y consulta con otros órganos de la administración del Estado y también obstruye los pocos procedimientos de participación ciudadana que se consideran en estas modificaciones. Además, esta simplificación no permitiría la realización de muchos estudios específicos que son base fundamental para tomar decisiones en escenarios de intensificación del uso de suelo, tales como estudios de riesgos, de capacidad vial, o estudios de factibilidad sanitaria.

Se comparte la idea de que para intervenciones menores es necesario simplificar los procesos para acortar los tiempos en los cuales, por ejemplo, se puede entregar una vivienda a familias que llevan años esperando una solución. A pesar de que se ha podido constatar que el propio Ministerio de Medio Ambiente ha planteado la posibilidad de modificar el reglamento de EAE para estos casos, el camino, a nuestro entender es definir con claridad los casos en los cuales se consideran modificaciones sustanciales. Dicho esto, la pertinencia de esta definición no es materia de esta ley, ya que la definición radica en el reglamento de Evaluación Ambiental Estratégica DS 32/2015.

Otro aspecto importante a relevar de la minuta con las indicaciones antes señalada respecto a la habilitación de suelo y beneficios normativos, es que hace referencia a “sectores con adecuados indicadores de atributos urbanos para el desarrollo de proyectos habitacionales”. Al respecto, se debe tener en consideración que si bien hoy se cuenta con un Sistema de Indicadores de Desarrollo Urbano (SIEDU), lo cual constituye un avance para la toma de decisiones en política pública, estos son indicadores y estándares de “accesibilidad” a bienes públicos urbanos, y por lo tanto, no dan cuenta de su calidad. Por ejemplo, mediante el SIEDU se ha observado que existe accesibilidad aceptable a plazas y áreas verdes. Sin embargo, éstas no se encuentran implementadas, son basurales o son focos de delincuencia. Asimismo, hay buena accesibilidad a centros de salud o a colegios, pero la calidad de muchos de estos servicios es deficiente.

Respecto de ampliar su ámbito, el MINVU plantea aumentar la atribución de este tipo de modificaciones a los Planes Reguladores Intercomunales (PRI), lo que puede tener tres lecturas distintas, necesarias de analizar en detalle:

- Primero, la modificación podría actuar sobre el área de extensión urbana ya dispuesta en un PRI. Pero esto ya es una facultad contenida en el artículo 50 de la LGUC, por lo tanto, no tendría efecto concreto (artículo 6.1.12 OGUC).
- Segundo, se estaría buscando ampliar los límites de extensión urbana que no se pueden ampliar por la vía de una modificación de un PRC.
- Tercero, se procuraría generar nuevos límites de extensión urbana. Pero esto es descartable, porque en este caso se cuenta con el artículo 55 de la LGUC, que otorga atribuciones para la construcción de conjuntos de viviendas sociales en el territorio rural que han tenido consecuencias sumamente negativas para el desarrollo equitativo y sustentable de nuestras ciudades, especialmente en las áreas metropolitanas.

El MINVU propone en el literal b) precisar el concepto de “proyecto SERVIU”. Pero esto ya se encuentra señalado en el artículo 6.1.12 de la OGUC: “*se entenderá como proyectos de los Servicios Regionales o Metropolitano de Vivienda y Urbanización aquellos que estén dirigidos a resolver los problemas de la marginalidad*”

habitacional a través de los programas habitacionales del Ministerio de Vivienda y Urbanismo que corresponde implementar a dichos Servicios". El problema identificado aquí consiste en que los programas habitacionales se encuentran externalizados bajo distintas modalidades, por lo que se corre el riesgo de desnaturalizar los principios generales que impulsan estas disposiciones, tanto el artículo 50 LGUC como el artículo 6.1.12 de la OGUC, que se orientaban primordialmente a facilitar la gestión habitacional desde el sector público. El problema que se ha podido observar es que muchos terrenos comprometidos a los comités de vivienda, tienen problemas de habilitación (factibilidad, riesgos, presencia de napas etc.), estos temas por lo general se detectan al momento de hacer los estudios de modificación del los IPT (art. 50), y comienza una tensión entre los propietarios de los terrenos, los comités y el Minvu. En algunos casos los terrenos requieren de obras de habilitación que encarecen la solución, y finalmente el Estado queda atrapado, porque no puede habilitar la totalidad de los terrenos.

Respecto del tercer punto de la modificación del artículo 50 LGUC, relativo a su utilización en terrenos privados, se debe tener presente que el artículo 50 de la LGUC está circunscrito al dominio del SERVIU o de bienes del Estado. Esta propuesta atraviesa una delgada línea que divide la probidad en la gestión pública, y que tiene que ver con la potencial especulación sobre los suelos que no son de propiedad del Estado. Por tanto en la redacción final de las indicaciones, resulta de la mayor importancia que todo acto de la administración se supedita a algún mecanismo que previamente garantice absolutamente la transferencia del suelo y determine previamente sus reales condiciones de habilitación y cabida. Es recurrente observar que suelos traspasados o cedidos, presentan limitaciones para su habilitación. Así, la restitución de facultades de adquisición y/o procesos expropiatorios, bien dirigidas, podrían resolver gran parte de estos problemas de acceso a vivienda y permite reducir la brecha de precio del suelo que limita el acceso a la vivienda.

Finalmente, la atribución del MINVU para modificar Planes Reguladores Comunales se encuentra presente en la Ley desde su origen, y tiene como finalidad simplificar los procedimientos de modificación de los IPTs en condiciones muy particulares y específicas, señaladas en el propio artículo 50 de la LGUC y precisadas en el artículo 6.1.12 de la OGUC. Por esta razón, es un recurso que no ha sido profusamente utilizado para otros fines.

C. REGENERACIÓN DE BARRIOS

La propuesta del MINVU se concentra en la solución de nudos normativos vinculados a los problemas constructivos (fusión de viviendas, por ejemplo) y la demolición y expropiación. Estas problemáticas son bastante comunes en las intervenciones y tienen un efecto relevante en la duración de los proyectos.

La regeneración de conjuntos habitacionales es una estrategia muy importante de intervención que es necesario profundizar desde el punto de vista normativo, financiero y administrativo. Las dos disposiciones expuestas en el PdL, si bien van en el camino correcto, se consideran insuficientes en la medida que el DS N°18 V y U de 17 de mayo de 2017, que actualmente reglamenta la rehabilitación y regeneración de condominios de vivienda social, junto al DS 49 para pequeños condominios, densificación predial y construcción en sitio propio, requieren de mejoras urgentes para simplificar los proyectos y una voluntad de parte de Estado para mejorar sus glosas presupuestarias, que no requieren de una ley. Se debería contemplar -además de estas dos disposiciones- incluir una línea presupuestaria

obligatoria (como se hace con la adquisición de suelo) para financiar este programa y así disminuir su dependencia de la contingencia y las prioridades políticas de las autoridades de turno en el Ministerio. También se debe reglamentar de manera más clara los criterios de selección, así como el seguimiento y cierre de los proyectos. Otro aspecto importante tiene que ver con la participación de los municipios y la comunidad local, proceso que debería estar asegurado desde la etapa de postulación, y con un adecuado financiamiento para no generar brechas entre las capacidades de los municipios.

Es importante tener en consideración que, debido al déficit habitacional que ha ido aumentando en los últimos años, la estrategia de la des-densificación o demolición (Programa Segunda Oportunidad), generó una serie de problemas en los barrios intervenidos, dado que el subsidio entregado a las familias no permitió su movilidad habitacional, por el aumento del costo de las viviendas producto de la disminución del stock. Por ello, los planes maestros deben incluir soluciones de movilidad habitacional asegurando cupos en los proyectos alternativos para aquellas familias que deciden salir de los lugares a intervenir y que ya han sido beneficiadas por otros subsidios.

D. PERMANENCIA EN BARRIOS

La minuta propone mecanismos e instrumentos para que familias allegadas, o en condiciones de hacinamiento, puedan permanecer en el sitio donde residen mediante normas y procedimientos que faciliten la micro densificación y la regeneración de barrios con este tipo de problemáticas.

Si bien se valora la incorporación de la micro-densificación mediante, por ejemplo, condominios familiares como una dimensión de la integración urbana, se plantea que dar más atribuciones al SERVIU no implica enfrentar directamente el problema. Se le deben dar más espacios de maniobra a más actores, incluyendo a los mismos pobladores o a los municipios, para que desarrollen proyectos autogestionados. Para ello, es fundamental no tratar estos proyectos en la misma lógica de proyectos masivos con empresas inmobiliarias grandes, que implica muchas dificultades para las iniciativas que actualmente se están llevando a cabo en proyectos de micro-radicación, cooperativas de vivienda, etc.

Además, hay un fuerte desaprovechamiento de los recursos asignados a la gestión social del hábitat de los barrios, que no permite desplegar de manera adecuada las facultades que otorga DS 27/2019 V y U. Estos programas implican tres años de intervención en los cuales se podría perfectamente gestionar de manera articulada con una Entidad Patrocinante (o una Cooperativa de Vivienda) las líneas de financiamiento asociadas a la permanencia en el barrio.

II. PLANIFICACIÓN PARA LA INTEGRACIÓN SOCIAL

A. NUEVAS COMPETENCIAS DE LOS IPTS

La minuta plantea incluir exigencias y disposiciones para incentivar la inclusión de viviendas sociales o susceptibles de subsidio. Se considera que es una buena iniciativa establecer la obligatoriedad. Es una atribución que los Planes Reguladores ya podrían establecer sin necesidad de implementar una reforma legal como la propuesta en el proyecto de Ley, pero de manera voluntaria. En el futuro se podría establecer

un criterio de cuotas o de proporciones de viviendas de interés social asociado a una gestión municipal. Así, se cumpliría con una serie de objetivos de la Política Nacional de Desarrollo Urbano (integración social, descentralización, planificación urbana integrada, etc.).

Como se planteó, un sistema de cuotas por sectores intracomunales o zonas, asociado a una gestión municipal, ya es una atribución que se puede ejercer en la actualidad a través del plan regulador, sin hacer grandes modificaciones legales. En este sentido, el cambio al pasar a ser obligatorio es un avance. El artículo 184 faculta a los municipios a través del Plan Regulador a establecer beneficios e incentivos normativos asociados al mejoramiento de la integración social. El artículo 184 bis precisa en lo relativo a la aplicación de estos incentivos referidos a vivienda social. A través de este mecanismo ya se han aprobado Planes Reguladores que consideran cuotas de viviendas subsidiadas. El tema de fondo es que no es un requisito obligatorio para todos los municipios. No se debe perder de vista que la potestad planificadora comunal la tienen exclusivamente los municipios, para desarrollar modificaciones y enmiendas a sus instrumentos de planificación. También se debe considerar que las SEREMIs tienen atribuciones normativas a través del artículo 50 LGUC (pero se limita a terrenos del SERVIU) y que el MINVU -a través de la SEREMI- tiene entre sus obligaciones supervigilar y apoyar los procesos de planificación. Aquí entonces, hay un tema de voluntad política y/o incapacidad técnica de los municipios para abordar modificaciones o enmiendas de sus planes reguladores, para que introduzcan cuotas de viviendas sociales en su territorio. Uno de los caminos para obligar a los planes reguladores comunales, sin intervenir en la autonomía municipal es modificar las atribuciones de los planes intercomunales y metropolitanos como mecanismo para asegurar la integración social

No hay duda que se requiere de procedimientos más expeditos para introducir enmiendas a los IPTs, orientados a incorporar requisitos o exigencias de integración de cuotas de vivienda. Actualmente, observamos la paradoja de que es más fácil aplicar los beneficios normativos de la OGUC, que se consideran como un derecho adquirido, a introducir modificaciones o enmiendas al PRC.

B. EXIGENCIAS PARA BENEFICIOS NORMATIVOS

La minuta incluye la posibilidad de restringir la facultad del MINVU para condicionar el otorgamiento de beneficios normativos y exigencias para la incorporación de viviendas con subsidio. Estas exigencias se asocian a la construcción de espacios públicos y otras obras de mejoramiento urbano, limitando el ejercicio de esta facultad sólo para aquellos casos en que el planificador no haya considerado normas que favorezcan la integración social.

Toda propuesta que se base en la racionalidad de los estándares de bienes públicos urbanos es engorrosa y compleja de aplicar, dada la variedad de necesidades a lo largo del país y las diferencias de calidad. El fin último de una Ley no debiese ser fijar el estándar, sino establecer las facultades, atribuciones u obligaciones. Para fijar estándares están los reglamentos, circulares e instructivos. Establecer una sola regla que sea aplicable en distintas escalas y en distintas geografías puede lograrse a partir de cuerpos reglamentarios, sin requerir su discusión en una Ley. Es necesario tener en consideración que la legislación vigente no habilita otro procedimiento para establecer obligaciones o limitaciones al dominio que las que se encuentran establecidas a través de una ley general. A través de un IPT sólo se puede aplicar las disposiciones normativas de la Ley, la que prescribe claramente las limitaciones y gravámenes que

se pueden ejercer sobre el dominio. En este contexto, los beneficios e incentivos normativos vienen a reemplazar el concepto mal utilizado de “desarrollo por condiciones”, puesto que la Ley no faculta este tipo de acciones en la normativa de los IPT.

Establecer la facultad del “Ministro” de condicionar el otorgamiento de beneficios normativos u otras exigencias, podría debilitar la potestad planificadora de los municipios, la cual debe ser transparente y prestarse al interés general, según el artículo 28 de la LGUC. Esto tampoco sería coherente con los principios de descentralización y gobernanza señalados en la Política Nacional de Desarrollo Urbano. Por esto, si se insiste en esta idea, la redacción de las indicaciones debería definir claramente las circunstancias en las cuales el MINVU puede otorgar beneficios.

Por otro lado, no se entiende la necesidad de intervenir en los procesos de planificación de las comunas, si ya el MINVU cuenta con las facultades de modificar normas urbanísticas para el otorgamiento de beneficios normativos, a través de las prescripciones contenidas en el DS 56/2019, específicamente para los denominados proyectos de viviendas integradas.

Tampoco se ha explorado en las atribuciones de los planes reguladores de nivel intercomunal y/o metropolitanos, a propósito de la redacción del artículo 183 de la LGUC que introduce el concepto de beneficios e incentivos normativos en este nivel de planificación. La tendencia en las últimas décadas ha sido restar atribuciones de este importante instrumento de planificación, considerando que su valor fundamental es lograr la adecuada coordinación entre las comunas que lo conforman, en materia de regulación urbanística. Así, es posible constatar que el plan Intercomunal, por jerarquía, podría establecer prescripciones o exigencias normativas respecto de la elaboración de los instrumentos de nivel comunal. La ventaja que tiene actuar en el marco de la regulación urbanística, y sus instrumentos de planificación, es que se reduce la discrecionalidad, aumenta la certeza técnica, transparencia y coordinación intersectorial, porque involucra un procedimiento de elaboración de mayor solidez.

C. RESTRICCIONES A BENEFICIOS EN ZONAS PATRIMONIALES

La propuesta del PdL establece normas más estrictas para aplicar beneficios normativos a proyectos de integración social en zonas patrimoniales. Al respecto, en la medida que los beneficios o incentivos normativos se aplican desde la formulación de un IPT, se cuenta con diversas instancias en las cuales se puede verificar el ajuste a los valores o atributos que le dieron el carácter al inmueble o zona, para determinarlos. El problema son los beneficios o incentivos normativos que se pueden establecer a los denominados “proyectos de viviendas integradas” señalados en el artículo 6.6.2 de la OGUC, del reglamento de viviendas económicas, que fue modificado mediante el DS 56 /2019 y que no tienen una consideración especial respecto del patrimonio inmueble.

Condicionar un beneficio no tiene mucha lógica. El principio fundante de la protección y/o conservación del patrimonio inmueble se orienta a la restauración y/o rehabilitación, y en segunda instancia a la puesta en valor. Y respecto del resguardo de valores y lineamientos de intervención, para los efectos de los IPTs, este principio se encuentra establecido en el artículo 2.1.18 de la OGUC y los procedimientos específicos señalados en la Circular DDU 400 para Zonas e Inmuebles de Conservación. Con todo, se debe tener presente que es el Plan Regulador Comunal, y sus planos de detalle, los instrumentos que en definitiva determinan las normas urbanísticas.

D. NUEVOS ROLES DEL MINVU

La minuta del PdL plantea otorgar nuevos roles al MINVU, ya que en su estatuto no contempla disposiciones nítidas que lo obliguen a actuar en sus políticas y programas con criterios de integración social, equidad y cohesión comunitaria. En la minuta se proponen una serie de cambios en estos estatutos, respecto de establecer políticas y programas (PP) y disposiciones que promuevan la integración social, la equidad territorial y la cohesión comunitaria. Al respecto, y más allá de la pertinencia de estos conceptos, la pregunta que cabe formular es ¿en qué medida el MINVU está normativamente inhabilitado para ejercer estas atribuciones?

Es posible establecer que las “nuevas” atribuciones, a nuestro juicio, ya existen. Por ejemplo, la Ley N° 20.741 (2014) que modifica la Ley N°19.537, sobre copropiedad inmobiliaria, establece que el MINVU podrá establecer beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas en lugares determinados, previa consulta a la municipalidad respectiva (Artículo 3°, inciso a). Luego, está el DS56/2019 que modifica la Ordenanza General de Urbanismo y Construcciones (OGUC), con el objeto de establecer la categoría de proyectos de viviendas integradas y regular el otorgamiento de beneficios de normas urbanísticas a dichos proyectos, conforme a lo dispuesto en el DFL N°2 de 1959.

En el artículo 6.6.1 de la OGUC se establece que el MINVU, mediante resolución fundada, podrá establecer beneficios de normas urbanísticas a predios ubicados en determinados polígonos, en los que se construyan proyectos de viviendas integradas, los que corresponden a: (1) proyectos destinados preferentemente a familias que se encuentran en situación de vulnerabilidad y que postulan de manera colectiva al Fondo Solidario de Elección de Vivienda; (2) proyectos que postulan al Programa de Integración Social y Territorial reglamentado en el Decreto Supremo N° 1; y (3) proyectos no incluidos en los numerales anteriores, pero que contemplan viviendas destinadas a la aplicación de subsidios habitacionales. A su vez, en el Artículo 6.6.2 se señala que las resoluciones que establezcan beneficios de normas urbanísticas para proyectos de viviendas integradas determinarán, mediante la delimitación de un polígono, los predios que podrían acogerse a tales beneficios. En dicho artículo se detallan los criterios para la definición de los polígonos, según parámetros de accesibilidad a bienes públicos urbanos.

Además, según el Artículo 6.6.3 de la OGUC, 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: coeficiente de constructibilidad; coeficiente de ocupación de suelo o de los pisos superiores; densidad máxima; altura máxima de edificación; superficie de subdivisión predial mínima; dotación de estacionamientos; y rasantes.

Por último, vale la pena destacar que el Decreto 56/2019 establece que las propuestas para el establecimiento de beneficios de normas urbanísticas a predios ubicados dentro en un determinado polígono deberán ser remitidas al MINVU por parte de sus Secretarías Regionales, las que podrán formularlas de oficio o a solicitud de alguna Municipalidad o del GORE respectivo. Excepcionalmente, la DDU del MINVU podrá elaborar propuestas para el establecimiento de beneficios de normas urbanísticas a predios ubicados en polígonos definidos alrededor de estaciones de metro o de ejes estructurantes de transporte. Las propuestas deberán contar con un informe de potencial urbano del sector en el que eventualmente podrían establecerse los beneficios, elaborado por la respectiva SEREMI-MINVU o por la DDU, según sea el caso.

4. OTRAS OBSERVACIONES AL PROYECTO DE LEY DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y URBANA

A. SOBRE LA INCLUSIÓN DE LOS CONCEPTOS DE INTEGRACIÓN SOCIAL Y DE COHESIÓN COMUNITARIA

Como se comentó anteriormente, se valora la intención del Ministerio de avanzar hacia una mayor integración social y hacia una cohesión comunitaria (en el caso de la minuta). Reiteramos que en el caso de este PdL el uso del concepto de integración está restringido al acceso a bienes públicos urbanos, lo cual no corresponde estrictamente al significado de integración y fue largamente fundamentado en el documento elaborado por el Instituto para el proyecto de Ley original (ver https://estudiosurbanos.uc.cl/wp-content/uploads/2020/01/Doc_trabajo_ley_integracion.pdf).

En el caso de la minuta aquí comentada, se incluye un segundo concepto, de “cohesión comunitaria”, el cual solo se encuentra en el título, ya que no existe prácticamente ninguna medida que apunte directamente al fomento de esto (a excepción de la micro densificación).

Al respecto, un estudio recientemente publicado en la revista *Urban Studies*² (Méndez et al, 2020) muestra que las personas que residen en zonas más privilegiadas de Santiago y que perciben alta reputación barrial, exhiben patrones más altos de cohesión vecinal, esto es, mayores niveles de arraigo, participación local y orientación al bien común. Este bien común, sin embargo, obedece a intereses propios de un entorno socioeconómico homogéneo y privilegiado. Por el contrario, en lugares donde existe alta segregación y hacinamiento, la cohesión vecinal puede verse mermada y deteriorada. Desde ese punto de vista, la política de integración social y urbana podría contribuir a revertir estas asimetrías en la forma de ser parte de una vida urbana más justa y con mayores oportunidades (de bienestar espacial, de acceso a servicios, de movilidad social, reputación, etc.).

Sin embargo, parece central que dicha política explicita el concepto de cohesión comunitaria y los objetivos que pretende fomentar. No debe tratarse de un mero ejercicio de declarar un ideario sin traducirlo en medidas concretas y evaluables. Un caso de política de cohesión social a tener en consideración, tanto respecto de sus logros como también los problemas evidenciados, es la política implementada en el Reino Unido, a raíz de las protestas y revueltas del año 2001. En este caso, la política surge a propósito de la constatación de que jóvenes de segunda y tercera generación de comunidades afrodescendientes y del sudeste asiático vivían en lo que se describió como “*vidas paralelas*”. El diagnóstico que se planteó en dicho reporte apuntaba a la falta de conocimiento mutuo entre comunidades, alto prejuicio y débil confianza interpersonal.

Esta política obligó a las autoridades locales a elaborar, junto a las propias organizaciones barriales, un «plan de cohesión comunitaria local» que incluye por una parte, una *agenda de cohesión* que busca la promoción del contacto entre las diferentes comunidades, fomenta el conocimiento interpersonal y el respeto, y busca debilitar la discriminación, estigma y prejuicio (Home Office, 2001). Esta política

2 <https://journals.sagepub.com/doi/full/10.1177/0042098020914549>

estuvo de la mano de una *agenda de equidad* que complementaba la dimensión del trato e interacción, con aspectos clave que efectivamente ayuden a reducir las desigualdades socioespaciales (promoción de igualdad de oportunidades en educación, inserción al mercado del trabajo, etc.). Así, estos planes de cohesión comunitaria son evaluados, junto con las acciones desarrolladas en el área de educación y de desarrollo social, respecto de metas y cumplimiento de las mismas.

Esta experiencia, más lo discutido respecto de la situación actual en Chile, lleva a considerar que las políticas públicas que promuevan la cohesión de los barrios y las comunidades -como una herramienta de gobernanza- deberían atender tanto a la *agenda de cohesión como a la agenda de equidad* que resulta de la convivencia de grupos sociales diversos y desiguales en el acceso a recursos materiales y simbólicos valiosos en la sociedad. Esto es un desafío presente y futuro no sólo desde el punto de vista de la integración y convivencia de grupos socioeconómicos desiguales, sino que también respecto de grupos cultural y éticamente diferentes, como por ejemplo, comunidades migrantes.

Una idea clave es la sustentabilidad de esta política y el impacto de mediano y largo plazo que tenga sobre los niveles de civismo y participación por el bien común en el ámbito local, cuestión que también debiese ser comprometida a través de metas y objetivos de trabajo definidos participativamente.

Algunas ideas para pensar en el nuevo rol del MINVU respecto de políticas de cohesión comunitaria:

- Identificar adecuadamente el papel que le corresponderá a los municipios (seguimiento de indicadores de cohesión comunitaria a través de planes de trabajo participativo).
- Incorporar la participación de las organizaciones territoriales (participación en el diseño y planificación).
- Definir la necesaria interacción con otros sectores como educación, cultura, salud, desarrollo social.
- Cifrar objetivos de reducción de estigma, promoción de la movilidad social, compromiso cívico, y bien común.

B. RESPECTO AL CARACTER DEL PROYECTO Y COMPROMISOS PARA UN ENFOQUE MÁS INTEGRAL DE PARTICIPACIÓN EN POLÍTICAS URBANAS

El espíritu de la Ley continúa siendo el fortalecimiento del rol del MINVU, especialmente en lo que dice relación con disposiciones que le permitan asegurar un mayor nivel de integración social y urbana. Dentro de ese propósito, no existe referencia a la participación activa de los gobiernos regionales y municipales, ni tampoco a la ciudadanía. Esto es relevante sobre todo considerando que una de las estrategias para aumentar el stock de viviendas es incluir más actores en su producción. Aquí, el rol que podrían tener los gobiernos regionales, los municipios y la autogestión de las comunidades es fundamental.

C. ARTICULACIÓN CON OTRAS LEYES E INSTRUMENTOS EXISTENTES

En ninguna parte de la minuta, se hace referencia a la articulación de estos nuevos objetivos con Ley de Aportes al Espacio Público (y los PIEP que define), ni tampoco con la Ley de Financiamiento Urbano Compartido. Estos instrumentos, bien aplicados, también pueden tener un efecto importante en la mejor provisión de bienes públicos en los sectores con mayores niveles de vulnerabilidad.

D. AVANZAR HACIA ESTÁNDARES DE CALIDAD

El PdL tiene como objetivo mejorar el acceso a los bienes públicos urbanos sin importar la calidad de éstos. Tomar en cuenta la calidad es de vital importancia, en la medida en que tenemos grandes desigualdades en la calidad de estos bienes en nuestras ciudades.

E. RECONOCER Y ABORDAR LAS LIMITACIONES DEL SISTEMA DE SUBSIDIO HABITACIONAL

Los subsidios habitacionales tienen límites (pese a que han subido) y eso deja fuera muchas áreas de la ciudad. El sistema de financiamiento en base a subsidios fijos (o con límites) debería repensarse en el largo plazo. Por ejemplo, la vivienda social podría ser financiada en base a cierto nivel de excedentes que dejen los impuestos territoriales: así, las comunas que no tienen suficientes excedentes no deberían construir más vivienda social, y las que tienen muchos excedentes de los impuestos territoriales deberían proveer muchas unidades de vivienda social al stock existente. Con esto se cumplirían dos objetivos: asegurar suelo de buena localización para la vivienda social, y reducir las brechas de desigualdad y carga social entre comunas ricas y comunas pobres.

Tampoco se está abordando con profundidad los mecanismos de arriendo protegido del Estado, que es una recomendación de los estudios elaborados por el CNDU, y que en la actualidad presenta una serie de dificultades para su funcionamiento. Es claro que con las cifras actuales de déficit habitacional, y el incremento de los valores de arriendo se requiere una fuerte intervención del Estado, en materia de regulación de la especulación y el control de los destinos que no se asocian a vivienda. El país debe abrirse a la posibilidad de garantizar el derecho de acceso a la vivienda más allá de la propiedad, porque al ritmo actual y sin que medie un control del mercado de suelo, será imposible garantizar la propiedad,

F. CAMBIO DE NOMBRE DEL MINISTERIO

El PdL propone llevar adelante el cambio de nombre del Ministerio de Vivienda y Urbanismo por “Ministerio de Ciudad, Vivienda y Territorio”. Al respecto cabe hacer los siguientes comentarios.

1. El proyecto de Ley presentado, y la minuta sujeta a análisis tal como se ha podido constatar en el presente documento, no ofrece modificaciones profundas al ámbito y acción del Ministerio que justifiquen introducir un cambio del nombre. Estos actos simbólicos desde el punto de vista formal y mediático, debieran estar precedidos en lo sustancial de reformas profundas que justifiquen su nueva denominación. De no ser así, el cambio de nombre sin un cambio real de atribuciones puede ser reconocido como meramente cosmético, lo cual sería negativo para el proceso de modernización de la gestión del ministerio.
2. El nombre de los Ministerios tradicionalmente se ha referido a conceptos o categorías disciplinares o de derecho, y no a productos. Probablemente en los años recientes el enfoque del Estado ha propendido a delinear estas decisiones orientadas en su rol subsidiario, que está fuertemente focalizado a la provisión de oferta de productos y servicios y no a la misión delimitadora de políticas, planes y programas de actuación, que debe tener todo ministerio. (Por ello el Ministerio es de Salud y no de infraestructura hospitalaria, o el de Obras Públicas, ... no es el Ministerio de Caminos, infraestructura).

3. Más allá de esta discusión que puede tener diversas opiniones, por un principio de eficiencia administrativa y racionalidad en el gasto público, en las actuales circunstancias de urgencia que vive el país, a lo que se suma la discusión constitucional que se nos avecina, no resulta prudente avanzar en cambios de estas características que finalmente terminan por complejizar el accionar del aparato público, en estos momentos que es cuando más se requiere del concurso del Estado, proyectando las tareas que demandará la recuperación post pandemia y la crisis social.



INSTITUTO DE ESTUDIOS URBANOS Y TERRITORIALES
FACULTAD DE ARQUITECTURA, DISEÑO Y ESTUDIOS URBANOS